



**FLACSO**  
ARGENTINA

**Área de Estado y Políticas Públicas**

**Tesis para optar por el Título de Magíster en Políticas públicas y Desarrollo**

**UNASUR: UNA APUESTA AGONISTA**

**Análisis de su alcance y efectos como instrumento para la estabilidad política regional**

**(2008-2018)**

**Tesista: Pedro Luis Fuentes**

**Directora de Tesis: María Alejandra Racovschik**

**Cohorte: segunda 2017/2019**

**Lugar y Fecha: Buenos Aires, septiembre 2021**

## Índice

Resumen	4
Introducción	5
Marco teórico	10
Capítulo I. La dimensión antagónica de la integración regional	15
1. Introducción	15
2. Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones	20
3. La Cumbre de Mar del Plata y el “No al ALCA”	28
4. Elecciones y nuevos liderazgos en Suramérica	33
Capítulo II. La dimensión agonista de la integración regional: el modelo UNASUR	42
1. Introducción	42
2. El abordaje conceptual y la naturaleza de la UNASUR	45
3. El modelo adversarial: su rol como instrumento para la estabilidad política regional	52
4. El consenso conflictual: entre el acuerdo y las interpretaciones	63
Capítulo III. Institucionalidad en la UNASUR	73
1. Introducción	73
2. Estructura orgánica: el aporte de los Consejos Sectoriales	74
3. La Secretaría General: los mandatos y las agendas	83
4. Hacia la firma del Protocolo sobre Compromiso con la Democracia	93
Capítulo IV. El debate sobre la estabilidad política regional	102
1. Introducción	102
2. La consolidación de la UNASUR y los desafíos a la estabilidad	104
3. Periodo de inestabilidad y desintegración en la región	115
4. El desmantelamiento de la UNASUR y su desplazamiento como espacio agonista	121
Conclusiones finales	134
Bibliografía	139

...es la unión, ciertamente; mas esta unión no nos vendrá por prodigios divinos sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos

Simón Bolívar 1826.

## Resumen

Este trabajo explora el vínculo entre el modelo de integración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la estabilidad política en América del Sur durante el periodo 2008-2018. Así, desde un recorrido histórico, se define la propuesta integracionista del organismo a partir de una serie de entrevistas, documentos y análisis sobre las acciones llevadas adelante por la UNASUR durante los principales conflictos políticos regionales. El estudio de las implicancias del antagonismo/agonismo político y la estructura institucional del organismo nos permitirá abordar el debate sobre la estabilidad política suramericana y establecer las consecuencias del desmantelamiento de UNASUR y los desafíos venideros.

Palabras clave: UNASUR; agonismo; conflicto; modelo adversarial; estabilidad.

## Introducción

Este trabajo busca contribuir, desde el paradigma adversarial propuesto por Chantal Mouffe, a la elaboración de nuevas claves de interpretación sobre el desarrollo, la integración y la estabilidad política de América del Sur. Así mismo, proponiendo una clave de lectura alternativa a los enfoques consensuales que plantean a la integración como la eliminación o superación del conflicto, esta investigación parte de un profundo interés por la Unión de Naciones Suramericanas (en adelante UNASUR) como hito de suma trascendencia en la historia de la integración de nuestra región.

Con la emergencia de nuevos espacios de participación política latinoamericana, tras la crisis del modelo de desarrollo neoliberal, se elaboraron referencias normativas alternativas al liberalismo político como lógica exclusiva para el desarrollo de la estabilidad política y de la democracia regional. En ese escenario, desde el año 2008, la UNASUR se estableció como órgano político de diálogo por excelencia y ámbito natural de discusión en toda América del Sur, facilitando la búsqueda de nuevos paradigmas integrales en materia de salud, derechos humanos o recursos estratégicos. El modelo de integración de la UNASUR, junto a la tradicional cultura de soluciones pacíficas de las controversias en la región, permitió sobrellevar diferentes conflictos políticos, otorgando legitimidad entre oponentes y transformando el antagonismo amigo/enemigo en agonismo, lo que ofreció mayor solidez a la idea de Suramérica como zona de paz y estabilidad.

La actual demanda de alternativas políticas, frente a las graves consecuencias de la crisis global de la pandemia del COVID-19 y la exacerbada inestabilidad regional, nos obliga a volver la mirada sobre el proceso de integración experimentado con la UNASUR durante la década comprendida entre los años 2008-2018, abordando los principales logros y señalando sus limitaciones fundamentales. Así mismo, el creciente estado de escepticismo exige identificar

aquellos intereses geoestratégicos de las naciones suramericanas que nos permitan invocar el diseño de una cooperación solidaria capaz de impulsar renovadas políticas públicas promotoras del desarrollo con inclusión.

Es por ello que esta investigación tiene como objetivo general: analizar el alcance de la Unión de Naciones Suramericanas, en tanto apuesta agonista, como instrumento para la estabilidad política regional durante el período 2008-2018.

A su vez, por la amplitud espacial y temporal del campo que aquí exploramos, hemos definido como objetivos específicos caracterizar el modelo de integración propuesto por el organismo regional a partir de la identificación con el modelo agonista, es decir, con aquel espacio de confrontación democrática en donde la disputa de proyectos políticos hegemónicos es llevada adelante entre adversarios y no entre un antagonismo de amigo/enemigo. Además, incorporamos a la cuestión central de este trabajo un recorrido histórico de aquellos conflictos políticos de relevancia acaecidos en el continente durante esa década, haciendo hincapié en las decisiones de la UNASUR en torno a estos últimos y profundizando aspectos de la estructura institucional del organismo.

Este estudio, que partirá de la hipótesis de que la UNASUR se transformó en una herramienta coadyuvante de la estabilidad política en la región, posee como instrumento metodológico la recolección de datos con énfasis en la descripción e interpretación de la documentación. El eje constructor de los datos parte del análisis de documentos oficiales emitidos por la Unión de Naciones Suramericanas y del relevamiento de información proveniente de investigaciones bibliográficas y de entrevistas realizadas específicamente para este corpus. Así, como fuente primaria documental, nuestras entrevistas semiestructuradas constan de tres preguntas que tienen por objeto la posterior interpretación de las declaraciones ofrecidas por funcionarias y funcionarios de la UNASUR, como así también, personas de

distintos gobiernos latinoamericanos y organismos regionales, provenientes de diversas perspectivas políticas y académicas. Reconociendo otras investigaciones sobre el tema, hemos dado principal espacio a la información producida directamente de nuestras comunicaciones con el fin de ofrecer herramientas conceptuales que complementen los estudios sobre la integración regional.

Con el objeto de poder avanzar en la conceptualización del modelo de integración propuesto por la UNASUR, en el primer capítulo de este trabajo realizaremos un recorrido histórico sobre la dimensión antagónica de la integración regional hasta confluir en el desarrollo de las Cumbres Sudamericanas que, entre los años 2000 y 2004, dieron inicio a un nuevo periodo en la larga historia de avances y retrocesos del proceso de integración en nuestro continente. Dado que, desde allí, las doce naciones independientes de América del Sur comenzaron a reunirse sin presencia extra regional, analizaremos la construcción del espacio común denominado en el año 2004: Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Luego nos detendremos en el análisis sobre las posteriores cumbres de la Comunidad Sudamericana que, junto a la IV Cumbre de las Américas en la ciudad argentina de Mar del Plata en noviembre de 2005, abrieron paso a la profundización de un nuevo modelo de integración regional materializado con el nacimiento de la UNASUR en 2007.

Al enfocarnos en el convulsionado proceso histórico de la integración en América del Sur y el impacto de la propuesta integracionista de la UNASUR, ponemos en consideración la distinción entre los procesos de “integración tutelada” e “integración soberana” observando, a su vez, el rol que ha desempeñado Estados Unidos en la región. Además, identificamos la centralidad que ha tenido la emergencia de los nuevos liderazgos en América del Sur en un contexto de regionalismo post-hegemónico.

En el segundo capítulo describimos algunas de las principales características del modelo de integración de la Unión de Naciones Suramericanas a partir de su asociación a la dimensión agonista. Bajo diversas interpretaciones académicas buscamos profundizar aquellos principios que el organismo priorizó desde sus comienzos: el rol activo del Estado, la defensa de la soberanía y la voluntad política en favor de la integración. Articulado a lo anterior, afirmamos la centralidad que tuvo para la estabilidad política de la región la construcción del modelo adversarial de la UNASUR. Establecemos un análisis sobre las principales decisiones llevadas a cabo durante diversos conflictos políticos en -y entre- los Estados parte de la unión, abordando ejemplos tales como el enfrentamiento en la frontera entre Colombia y Ecuador, el intento de golpe de Estado en Bolivia en 2008 y las tensiones diplomáticas entre Colombia y Venezuela.

Con la definición de “consenso conflictual” pretendemos dar cuenta de las nuevas formas de abordar los conflictos políticos desde la UNASUR. Así, poniendo en perspectiva crítica la idea dominante del “consenso racional”, el organismo bregó por acuerdos que no pretendieron negar el carácter conflictivo de lo político sino, precisamente, reconocerlo.

Junto al estudio del modelo adversarial, el tercer capítulo se configura a partir de la descripción de la estructura orgánica y el funcionamiento institucional de la UNASUR. Un aspecto fundamental del debate sobre la estabilidad apunta al desarrollo de la región suramericana a través de proyectos de integración física y agendas prioritarias entre las naciones, por ello hemos decidido analizar los Consejos Sectoriales del organismo y los resultados obtenidos en esta materia. También analizamos la Secretaría General de la UNASUR, como conducción de la agenda política del organismo, y estudiamos los retos e intereses de cada una de las gestiones y figuras políticas que estuvieron al frente del cargo entre los años 2008-2018. Además, como consecuencia del intento de golpe de Estado en el Ecuador durante 2010, la discusión en torno al *Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR*

*sobre compromiso con la Democracia* nos permitirá abordar un aspecto institucional estrechamente vinculado a la estabilidad política de toda la región.

Por último, el capítulo cuatro plantea un análisis sobre los principales retos que enfrentó la región en términos de estabilidad política, a partir de casos tales como las consecuencias de la destitución de Fernando Lugo en Paraguay en 2012, el triunfo electoral de Nicolás Maduro en Venezuela en 2013 y el proceso de negociación de paz llevado adelante en Colombia. Tras afirmar que el proceso de desmantelamiento de la UNASUR significó el (re)establecimiento del modelo antagónico en la política suramericana, abordamos casos que trazan el inicio de la desarticulación del organismo y el desplazamiento de la apuesta agonista: el *impeachment* contra Dilma Rousseff en Brasil durante 2016, la suspensión de las mesas de diálogo entre oficialismo y oposición en Venezuela y el triunfo de los sectores políticos que rechazaron al acuerdo de paz en Colombia el mismo año. A su vez, reflexionamos sobre el ascenso al poder de nuevos gobiernos desde 2015 y los intentos por reemplazar a la UNASUR por espacios tales como el Grupo de Lima o el Prosur a partir de 2017. La parte final de nuestro trabajo estará dedicada a exponer una sección con las conclusiones parciales de la investigación.

## Marco teórico

Con el fin de ampliar el estudio sobre la integración regional y comprender las implicancias que ha tenido la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la estabilidad política del subcontinente, desde un nivel descriptivo y mediante la práctica interpretativa, emplearemos un análisis cualitativo de datos aplicado a toda la documentación y entrevistas realizadas específicamente para esta investigación.

Entendemos aquí a la integración regional como una política pública en sí misma, es decir, una decisión de los Estados en función de sus lineamientos de política más amplios, y a la UNASUR como una de las formas que adquiere dicho proceso para concebir el desarrollo nacional y regional (Perrotta, 2013). El análisis de este proceso multidimensional se limita a un espacio geográfico compuesto por todo el territorio de América del Sur en el que se ubican las doce naciones soberanas de la región, con la excepción de la Guayana que es una región dependiente de la República Francesa. Así mismo, empleamos la definición “estabilidad política” para referirnos a una serie de principios caracterizados por la plena vigencia del orden constitucional democrático, el irrestricto respeto a la soberanía y la integridad del territorio de los Estados.

Desde fines del siglo XX, tras el auge del regionalismo abierto durante la década de los años noventa, se comenzó a teorizar desde diferentes enfoques sobre las transformaciones políticas ocurridas en la región. Mientras algunos cuestionaron el carácter profundamente mercantilista del regionalismo abierto, otros buscaron ampliar los alcances de la integración regional más allá de su perspectiva comercial, entre estos últimos destacamos las denominaciones de neodesarrollismo (Ramírez Gallegos, 2006), nuevo desarrollismo (Bresser Pereira, 2007), posneoliberalismo (Sader, 2008), regionalismo productivo y social (Briceño Ruiz, 2011), post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012), post-liberal (Sanahuja, 2012),

Sudamericano (Falomir Lockhart, 2013), nuevo regionalismo estratégico (Aponte García, 2014) y regionalismo adjetivado (Perrotta y Porcelli, 2016).

Nuestra investigación se realiza en el marco de una profunda debilidad hegemónica del discurso neoliberal en toda la región y, a su vez, de un fuerte cuestionamiento a la dirección de Estados Unidos en los asuntos políticos en el hemisferio, por lo que hemos decidido adoptar el concepto de regionalismo post-hegemónico.

Por regionalismo post-hegemónico nos referiremos a estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas como resultado de un desplazamiento parcial de las formas dominantes de la gobernanza neoliberal liderada por Estados Unidos en el reconocimiento de otras formas políticas y económicas de organizar y gestionar bienes regionales. (Riggirozzi y Tussie, 2012:12)

La concepción del regionalismo de Riggirozzi y Tussie (2012), lejos de negar la existencia de un orden hegemónico, apunta a describir aquellos intentos por superar los modelos de la integración comercial liderada por Estados Unidos y sometidos a su supervisión e interferencia. Por lo que el regionalismo post-hegemónico nos permite comprender con mayor precisión la transformación del espacio regional a partir de la repolitización de la región, las nuevas concepciones del desarrollo y la importancia de los nuevos liderazgos por fuera de la hegemonía del orden neoliberal y, particularmente, de la hegemonía de Estados Unidos en la región.

Desde esta perspectiva, sostenemos que el proceso de integración experimentado en la región fue construido desde los Estados nacionales con el fin de recuperar la autoridad en materia de políticas públicas y establecer una ampliación de derechos y de nuevas agendas de cooperación. Este proceso de ruptura produjo un desplazamiento del universalismo de las reglas del mercado favoreciendo la aparición de nuevos espacios para la acción estatal y dando lugar al surgimiento de nuevos pilares de la construcción del regionalismo, espacios sin la presencia

e influencia de los Estados Unidos, como es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (Riggirozzi y Tussie, 2018).

Por otra parte, destacamos los instrumentos teóricos-conceptuales de quienes nos impulsaron a evaluar críticamente las matrices de pensamiento del mundo central y pensar *desde América Latina*, un posicionamiento que Alcira Argumedo (1992) definió como nuestro *lugar epistemológico*. Reconocemos también los aportes históricos del Estructuralismo Latinoamericano -desde la Escuela Cepalina hasta la Escuela dependentista- que permitieron avanzar en el estudio del subdesarrollo y la dependencia como consecuencia de las relaciones asimétricas de poder y de la formación social del sistema centro-periferia de la economía capitalista global. De esta forma, pensadores latinoamericanos como Prébisch, Faletto, Ferrer, Furtado o Dos Santos señalaron que aquellos modelos de dominación política, concentración económica y exclusión social vigentes deben ser superados mediante transformadoras políticas promovidas por los Estados nacionales democráticos de la región, es decir, a partir de profundas transformaciones que, inevitablemente, traerán aparejadas nuevas tensiones y conflictos.

En este sentido, la experiencia regional de los últimos años demuestra que los cambios promovidos por los Estados en Suramérica alteraron profundamente las estructuras políticas y socioeconómicas vigentes y que, como todo proceso de reconfiguración de las relaciones de poder, se desarrollaron en un marco de profunda conflictividad. Por ello, con el fin de estudiar desde un abordaje político los conflictos de nuestra región y buscando comprender la relación entre el modelo de integración de UNASUR y la estabilidad política de la región, el presente marco teórico retoma una serie de concepciones fundamentales de Chantal Mouffe y Ernesto Laclau. En su obra *En torno a lo político* (2007) Mouffe sostiene que toda identidad colectiva se configura a partir de la relación de confrontación entre un “nosotros” y un “ellos”, por lo que es necesario establecer una distinción teórica fundamental previa: la diferencia entre *lo político* y *la política*.

Aquí entenderemos por “lo político” aquello que pertenece al ámbito de la filosofía en un nivel ontológico y que refiere a la dimensión de antagonismo que constituye a toda sociedad, mientras que por “la política” nos referiremos al campo empírico que posee la ciencia política para comprender prácticas e instituciones que buscan organizar la coexistencia derivada de lo político, atento a su carácter conflictual. Tanto la política, que se materializa en el funcionamiento de instituciones mediante las que se organiza un determinado orden, como lo político, entendido como el momento disruptivo del antagonismo, configuran dos lógicas relevantes para abordar el cruce entre el modelo de integración regional propuesto por la Unión de Naciones Suramericanas y la estabilidad política en América del Sur.

Es necesario advertir que aquella relación “nosotros/ellos” en el ámbito de las identidades colectivas puede volverse una relación antagónica de amigo/enemigo. Es decir que, entre las partes en conflicto puede surgir una percepción de amenaza a su existencia y un cuestionamiento a las identidades que conduzca a los oponentes a tratar al otro como enemigo a ser erradicado. Por ello, para evitar que una identidad política se configure en torno al antagonismo amigo/enemigo, la política democrática debe vincular a las partes en conflicto permitiendo reconocerse como adversarios legítimos y no como enemigos que buscan destruirse. De esta forma, el antagonismo puede ser transformado en un modo diferente de establecer la relación nosotros/ellos: el agonismo.

Siguiendo a Chantal Mouffe, entendemos por “agonista” al modo político distinto de establecer la relación nosotros/ellos que permite confrontar diferentes proyectos políticos evitando considerar al “otro” como enemigo a ser destruido por medio de la radicalización y la violencia. Es allí donde se transforma en esencial para la política democrática la categoría de adversario.

El modelo adversarial debe considerarse como constitutivo de la democracia porque permite a la política democrática transformar el antagonismo en agonismo. En otras

palabras, nos ayuda a concebir cómo puede “domesticarse” la dimensión antagónica, gracias al establecimiento de instituciones y prácticas a través de las cuales el antagonismo potencial puede desarrollarse de un modo agonista. (Mouffe, 2007:27)

Finalmente, para abordar el carácter conflictivo de la política, buscaremos contraponer a la noción ampliamente promovida por el liberalismo político de *consenso racional* la definición de *consenso conflictual* (Mouffe, 2007). Mientras el primer enfoque, individualista y racionalista, busca negar el carácter inerradicable del conflicto al pretender establecer una solución racional, el consenso conflictual se constituye como parte central de la democracia agonista, ya que no busca superar la oposición nosotros/ellos sino afirmarla a partir del reconocimiento de la dimensión conflictual en la vida social. De esta forma, la definición de consenso conflictivo nos aleja de aquella concepción que vincula la estabilidad política con la sublimación de las diferencias y nos permite, a su vez, identificar la centralidad del elemento conflictual en el debate integracionista.

# Capítulo I. La dimensión antagónica de la integración regional

*El sentimiento de la opinión latinoamericana se puede condensar en una frase: Amigos, siempre; súbditos, jamás.*

Manuel Ugarte (1912)

## 1. Introducción

Desde inicios del siglo XIX, la integración regional en América del Sur estuvo ligada fuertemente a la idea de proximidad territorial y a los nexos existentes entre sus comunidades. Luego de las guerras de independencia los intentos de integración latinoamericana buscaron sustituir la identidad anticolonial de la región, gestada durante los procesos de emancipación, por una identidad regional propia expresada en una unión o confederación de territorios y estados. Pero los intereses de las oligarquías nativas y los incipientes intereses de Estados Unidos junto a la expansión comercial del Reino Unido y sus respectivas resistencias, condicionaron el proceso de integración de América Latina que, luego de la consolidación de las independencias, se expresó en dos proyectos antagónicos:

por una parte, [un proyecto] dirigido a la defensa de los principios de soberanía, de no intervención, de integridad territorial, independencia y unidad frente a Europa y Estados Unidos, y por la otra, [un proyecto dirigido] al mantenimiento del control político y económico de los países latinoamericanos y caribeños. (González Santamaría, 2016:33)

Con el eco de las ideas políticas de la revolución norteamericana y la revolución francesa, los movimientos de emancipación en Suramérica fueron alentados, entre otras causas, por un profundo interés de comerciar libremente con las metrópolis. Los proyectos iniciales de unidad latinoamericana permitieron llevar a cabo firmas de Tratados, acuerdos para establecer Ligas o Confederaciones entre territorios y encuentros de carácter histórico. Entre los encuentros más destacados podemos señalar el Congreso Anfictiónico convocado por Simón

Bolívar en 1826 bajo el nombre de Congreso de Panamá que buscaba establecer un órgano político común en el continente para enfrentar las amenazas externas y garantizar la no intervención en asuntos internos. Sin embargo, a medida que se fortalecieron los acuerdos entre las elites mercantiles locales y las administraciones de territorios claves de la economía mundial, las proyecciones de unidad fueron perdiendo fuerza. El propio Simón Bolívar lo advertía al decir que “es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo...mas no es posible” (1815:58). Así, el dilema en torno al carácter del ordenamiento externo general que debían adquirir los territorios fue reemplazado por la discusión interna sobre la forma de gobierno que debía establecer cada uno de ellos.

A partir de la disolución del Imperio Iberoamericano, las autonomías locales abandonaron cualquier intento de establecer un centro político que fuese común a toda la región para dar forma a los nuevos Estados nacionales constituidos bajo el carácter de repúblicas independientes. Algunas interpretaciones teóricas encontraron en los conflictos armados y en la debilidad política de la región la causa fundante de la fragmentación del territorio. Según José Pablo Feinmann (2018) la desunión de nuestra región, desde aquel entonces y hasta el presente, ha sido motivada por intereses externos que han dificultado enormemente la tarea de poder pensarnos con categorías propias. De esta manera, Feinmann sostiene que las oligarquías locales “eliminaron a todos los elementos de mestizaje y a todos los pueblos originarios para establecer sus relaciones productivas con el imperio británico. Así se produjo la desunión de América Latina, que fue un gran triunfo de la diplomacia británica” (p. 175).

Por su parte, el geógrafo francés André Siegfried (1950) describió en *Panorama del continente americano* el desarrollo de una lucha que sería decisiva para el destino de América del Sur. Según el autor, la lucha se desarrollaría entre la geografía y la historia del continente, si en la disputa triunfaba la noción de la geografía por sobre la historia, nuestra región sería

guiada por América del Norte bajo el sendero del progreso técnico; en caso contrario, si la historia se imponía por sobre la geografía, América del Sur retomaría el camino de la alta cultura europea. Para Siegfried el porvenir de la región suramericana dependería, a fin de cuentas, de quien ejercería el tutelaje.

Desde otra perspectiva, Alcira Argumedo (1992) sostiene que la historia latinoamericana de los siglos XIX y XX estará signada por *otras ideas* que harán frente a la influencia de los centros de poder mundial y la fragmentación impulsada por los proyectos imperiales en nuestra región. Aquellas “otras” experiencias políticas desarrolladas bajo diversas corrientes de matriz autónoma serán las que manifiesten “el antagonismo de proyectos neocoloniales concentrados y fuertemente excluyentes, frente a los proyectos de soberanía nacional y continental, de integración social, étnica y cultural” (p.162).

Desde la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 hasta entrado el siglo XXI, ningún organismo de integración regional logró agrupar de forma soberana a las treinta y tres naciones de América Latina y el Caribe. Así, y durante más de medio siglo, las diferentes administraciones de los Estados Unidos, desde Truman hasta Reagan, fortalecieron el rol de la tutela y el liderazgo norteamericano al sur del río Bravo. Así, la historia común, no sólo de procesos emancipatorios sino también de las presiones experimentadas, establecieron un recorrido no lineal de la tutela política de EE.UU. que traspasó los límites del intervencionismo en toda la región. En este sentido, Alain Rouquié, señala que:

Todos [los países de la región] dependen históricamente del mercado mundial como productores de materias primas y de bienes alimentarios, pero igualmente del “centro”, que determina las fluctuaciones de precios, les proporciona tecnología civil y militar, los capitales y los modelos culturales. Notable particularidad e innegable factor de unidad, todos esos países situados en el ‘hemisferio occidental’ se hallan a diversos

niveles en la esfera de influencia inmediata de la primera potencia industrial del mundo que es también la primera nación capitalista. Peligroso privilegio que ninguna otra región del Tercer Mundo comparte. (Rouquié, 1994:21)

De esta forma, la hegemonía norteamericana logró complementar la dominación ejercida por la fuerza de su poderío militar sobre los territorios con la perspectiva del consenso fuertemente vinculada al predominio ideológico, es decir, lograr que sus propios intereses sean vistos como intereses de la región con el fin de mantener y profundizar la tutela. Por lo que Rouquié finaliza diciendo que

[...] los estados latinoamericanos se hallarán pues, al menos por algunas décadas, a solas con su enorme tutor: un país que, representando apenas al 6% de la población mundial, consume cerca de la mitad de todos los recursos del planeta; el primer consumidor; el primer productor del globo. (Rouquié, 1994:388)

Así, lo que hemos dado en llamar la corriente de la “integración tutelada” supuso una serie de doctrinas emitidas desde las distintas administraciones de los Estados Unidos de América expresadas mediante discursos “para” y “sobre” la región que permitieron diseñar las relaciones entre el Norte y el Sur del continente. El principal objetivo consistía en la promoción de un gran sistema internacional que esté bajo la órbita de los Estados Unidos, estrategia política que requirió, necesariamente, una asociación con las clases dominantes de la región que se ha ido *aggiornando* a distintos contextos pero que han tenido como base la ausencia de un proyecto político integrador autónomo.

Sin embargo, hacia comienzos de la década del cincuenta del siglo XX existieron varios intentos de promover una integración suramericana por fuera de la órbita norteamericana. A través de líderes civiles, militares y movimientos políticos se vieron reanimadas las perspectivas políticas integracionistas y de identidad regional, dando lugar a experiencias históricas con vertientes nacionales-populares. Los casos de Carlos Ibáñez en Chile, Juan Domingo Perón en

Argentina, Getúlio Vargas en Brasil, Federico Chávez en Paraguay y otros movimientos de gran relevancia también en Perú, Uruguay o Bolivia habilitaron la realización de convenios y acuerdos comerciales entre naciones, aunque ello no fue suficiente para cristalizar en una estructura política perdurable aquellos vínculos estrechos que se habían logrado.

En suma, todas estas articulaciones experimentadas a lo largo de nuestra historia regional han configurado la formación de identidades colectivas creadas a partir de la demarcación de un “nosotros” y un “ellos”. A través de los enfrentamientos en el continente suramericano dicha identidad relacional se tornó antagonica, es decir, se volvió una relación de amigo/enemigo. Aún cuando la construcción nosotros/ellos en la integración regional suramericana se convirtió en el *locus* de un antagonismo, es necesario reconocer que “también podemos, si bien admitiendo la posibilidad siempre presente del antagonismo, imaginar otros modos políticos de construcción nosotros/ellos” (Mouffe, 2007:23).

Ya a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta del siglo XX, espacios sin presencia extra regional como el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) o la formación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) favorecieron la discusión sobre la importancia de construir una integración vinculada al nuevo escenario de redemocratización del continente. El fortalecimiento de las relaciones entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil tras la Declaración de Foz de Iguazú (1985) promovió el diseño de una integración económica de relevancia para buena parte de América del Sur, fortaleciendo los lazos de una identidad suramericana que, con altibajos, se vio reflejada en la creación del MERCOSUR entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Con la crisis de la deuda externa y los conflictos armados en Centroamérica durante aquellos años ochenta, la región intentó promover una agenda con iniciativas propias y sin la presencia de Estados Unidos, lo que fue interpretado por éste como un intento de erosión de su

influencia y de los lineamientos con sus políticas. En relación a aquellos intentos que fueron percibidos como iniciativas que alteraban el orden hegemónico, destacamos una consideración de Chantal Mouffe:

Contrariamente a numerosos teóricos que perciben el fin del sistema bipolar como una esperanza para el logro de una democracia cosmopolita, voy a sostener que los riesgos que implica el actual modo unipolar sólo pueden ser evitados mediante la implementación de un mundo multipolar, con un equilibrio entre varios polos regionales, que permita una pluralidad de poderes hegemónicos. Esta es la única manera de evitar la hegemonía de un hiperpoder único. (Mouffe, 2007:14)

Así, ante el avance de la globalización, desde principios de los años noventa los Estados Unidos de América promovieron las Cumbres de las Américas junto con las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno, las cuales permitieron renovar el campo de influencia estadounidense sobre toda la región. Como centro de la estrategia de influjo, Estados Unidos promovió la ampliación del viejo Tratado de Libre Comercio de 1988 con Canadá incorporando a los Estados Unidos Mexicanos al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) e impulsando la idea de establecer un Tratado de Libre Comercio en todo el territorio americano, desde Alaska hasta el fin del Cono Sur.

## 2. Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones

Con la caída de la Unión Soviética y la primacía global del modelo de desarrollo de libre mercado se desdibujó el carácter político sobre el que se había fundado el MERCOSUR en 1991. Junto a los intentos de la única superpotencia de incorporar a todos los países de la región bajo el ala de un acuerdo de libre comercio, el MERCOSUR priorizó el aspecto comercial de la integración regional buscando establecer una zona libre de aranceles, hecho que buscaba reducir al organismo a una mera unión aduanera. Por su parte, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) también vería transformada su naturaleza y funcionamiento con la entrada en

vigor de la Zona Andina de Libre Comercio y la posterior modificación del Acuerdo de Cartagena que, con disonancia temporal, había logrado convocar a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela a establecerse como una comunidad política.

La conducta de lineamientos automáticos y “relaciones carnales”<sup>1</sup> de los países suramericanos con Estados Unidos a inicios de la década del noventa estuvo acompañada por el abandono y desprendimiento de instrumentos clave del Estado nacional. Como auténticas expresiones de la integración tutelada, las decisiones de los Estados nacionales fueron reemplazadas por la adopción de políticas respaldadas, protegidas o controladas por la principal potencia global. Adoptadas bajo el modelo de desarrollo neoliberal, algunas políticas incluían la apertura financiera, comercial, la desregulación y privatización de empresas y servicios públicos de las naciones. Tras los resultados políticos, económicos y sociales de aquellas medidas, diferentes sectores industriales de la región advirtieron sobre las consecuencias negativas que traería la firma del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Así, bajo la premisa de establecer un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA), la República Federativa de Brasil –en donde se ubicaba el sector industrial más importante de la región– propuso avanzar con los Acuerdos de Complementación Económica que buscaban la convergencia de la CAN y el MERCOSUR.

A partir del año 2000 se comenzaron a llevar a cabo diversas reuniones, nucleadas todas bajo el nombre de Cumbres Sudamericanas. Entre los encuentros se destacaron las Reuniones de Presidentes de América del Sur (RPAS), estas representaron un importante espacio de intercambio entre las máximas autoridades de los doce países de Suramérica, permitiendo que la República Argentina, la República de Bolivia –denominada Estado Plurinacional de Bolivia a partir del año 2009 –, la República Federativa de Brasil, la República de Chile, la República

---

<sup>1</sup> Expresión atribuida al Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, Guido Di Tella (1991-1999) quien se refería a la necesidad de “carnalidad” que debía tener la diplomacia argentina con los EE.UU.

de Colombia, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Surinam, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela se reúnan por primera vez como espacio regional.

El 31 de agosto del año 2000, invitados por el Presidente de Brasil Fernando Enrique Cardoso, se convocó a la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur en la ciudad de Brasilia. El “Comunicado de Brasilia”, como se dio a conocer el documento final de los doce mandatarios, da una primera aproximación sobre la concepción de estabilidad política que pretendía delinear la región en aquel entonces.

Los Presidentes coincidieron en la evaluación de que la estabilidad política, el crecimiento económico y la promoción de la justicia social, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos. (Punto 7 del Comunicado de Brasilia, 2000)

Sin embargo, el mismo documento afirma que el énfasis integracionista se ubicaba “en la importancia del proceso de liberalización de mercados de América del Sur”, un proceso que “obedecerá a los principios del regionalismo abierto”. Por lo que los firmantes instaron a intensificar las posiciones negociadoras de los países en relación al ALCA.

El Mecanismo de Diálogo y Concertación Política para coordinar temas de interés entre los doce países se creó el 17 de julio del año 2001, en la ciudad de La Paz, República de Bolivia por aquel entonces, durante la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR y Chile, junto a la Comunidad Andina, con la participación de la República Cooperativa de Guyana y la República de Surinam. Aunque fue en la II Reunión de Presidentes de América del Sur, el 26 y 27 de julio de 2002, que se estableció una agenda más amplia sobre integración, seguridad e infraestructura. Allí se hizo referencia, por primera vez, a los efectos

causados por las políticas de endeudamiento y se brindó pleno acompañamiento a la República Argentina en su renegociación de la deuda externa, país que se encontraba en recesión y *default*. Al final del encuentro, el “Consenso de Guayaquil” permitió identificar algunas de las causas de la inestabilidad que vivía la región.

Las crisis de financiamiento y escasez de recursos para la inversión productiva, pueden debilitar o socavar las bases de la democracia, pues impiden satisfacer legítimas aspiraciones de la población para acceder al empleo digno y a mínimas condiciones de bienestar. Por ello resaltaron [los presidentes] la importancia de promover, a nivel internacional, la constitución de un mecanismo de solidaridad financiera con la democracia y la gobernabilidad. (Punto 2 del Consenso de Guayaquil, 2002)

Así, a partir de las complejas crisis desatadas a finales de siglo, el retorno de la dimensión política a los proyectos de integración regional permitió abordar alternativas al regionalismo abierto neoliberal y su modelo de libre comercio; hecho que se vio reflejado en las Cumbres Sudamericanas, la incorporación de nuevos miembros al bloque del MERCOSUR (MERCOSUR ampliado), el acuerdo para la creación del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) y la posterior consolidación de la propuesta para establecer una comunidad o grupo de naciones de toda la región.

El 14 de noviembre del año 2003, a pocos días de la Masacre de Octubre<sup>2</sup> en Bolivia y de la renuncia del Presidente del país, Sánchez de Lozada, se desarrolló en dicho país la XIII Cumbre Iberoamericana en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. Allí, los gobiernos suramericanos profundizaron las críticas al modelo de desarrollo neoliberal y pese a la presencia extra regional dentro de las cumbres, unificaron posturas en la búsqueda de una proyección geopolítica del bloque regional y solicitaron en el documento final el reclamo a los Estados

---

<sup>2</sup> Jornadas de protestas y movilizaciones en todo el territorio boliviano como consecuencia del rechazo a las medidas de exportación de gas que derivaron en el asesinato de civiles, la militarización de ciudades y la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Unidos para poner fin al bloqueo económico que promueve contra la República de Cuba. Al año siguiente, bajo una nueva cumbre Iberoamericana, los países de la región le transmitieron a la Unión Europea su preocupación y disconformidad por los subsidios a la producción agrícola y agroindustrial de la eurozona.

Este acercamiento entre los gobiernos de los países del sur creció a medida que se constituían foros, encuentros y se desarrollaban nuevos procesos electorales. El “Consenso de Buenos Aires” del 16 de octubre de 2003, representó un hito en el proceso integracionista ya que asentó algunas de las bases para la construcción del proyecto unionista venidero. La firma del documento por parte de los recién electos presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y de Brasil, Luiz Inácio “Lula” Da Silva, incluía el fortalecimiento de la unidad regional, la promoción del desarrollo y la autonomía como parte de los nuevos objetivos de la integración regional suramericana. Aquí destacamos uno de los puntos del documento que da cuenta del interés por la estabilidad política en un contexto de naciente regionalismo post-hegemónico.

Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos. (Punto 16, Consenso de Buenos Aires, 2003)

Meses más tarde, tras la firma del Consenso de Buenos Aires, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en México, el Presidente Kirchner cuestionó en duros términos

el proceso de endeudamiento y liberalización económica que atravesaba la región como resultado de las políticas neoliberales, y remarcó la necesidad de revigorizar el rol del Estado desde una perspectiva ampliada, un planteo que comenzó a resonar con mayor frecuencia en los posteriores encuentros entre mandatarios (Kirchner, 2004). En relación a ello, el Exdirector de Asuntos Económicos de la Unión de Naciones Suramericanas, Pedro Silva Barros sostiene que desde la asunción de “Lula” en enero de 2003 y su par argentino, en mayo del mismo año, la región comenzó a arrojar números positivos para las economías de ambas naciones. Barros afirma en nuestra entrevista que

a partir de 2003 la región empieza a crecer lo que, además de otros factores, trae más estabilidad política. Fue la única región del mundo durante este período que, además de crecer, hubo distribución del ingreso y dinamismo del mercado interno. No eran todos los gobiernos similares, pero tenían un discurso más integracionista. (P.S. Barros, comunicación personal, 3 de junio de 2021)

La tercera y última Reunión de Presidentes de América del Sur, conocida como Tercera Cumbre Sudamericana, se desarrolló en la ciudad de Cusco, República del Perú el 8 de diciembre de 2004. Allí se decidió fundar, definitivamente, un ámbito de integración entre los países miembros del MERCOSUR, los países de la CAN, la República de Chile, la República Cooperativa de Guyana y la República de Surinam con el fin de fortalecer el proceso de integración que se venía gestando. Con la firma de la Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) o “CASA”, en un lugar histórico y simbólico para la región, se establecieron las nuevas bases de unidad política y económica del bloque regional.

De esta forma, las Cumbres Suramericanas fueron reemplazadas por las Reuniones de Jefes de Estado de la CSN como instancia máxima de conducción política y las reuniones de Cancilleres como conducción ejecutora. En Cusco también se definieron los principales aspectos de las acciones del espacio vinculados a la coordinación, concertación, armonización

e interacción de sus partes, lo que permitió transformar la propuesta original de integración comercial en un proyecto político más integral. Las áreas de acción prioritaria fueron: el diálogo político, integración física, medio ambiente, energía, mecanismos financieros, asimetrías, inclusión social y telecomunicaciones. Las diversas agendas de trabajo fueron abordadas por las Cancillerías y los Ministerios de cada nación y se le otorgó a la República de Perú la Presidencia *pro tempore* hasta la Primera Reunión de Jefes de Estado de la CSN (Comunidad Sudamericana de Naciones, 2004).

Al día siguiente de la Reunión de Presidentes en Cusco se realizaron los actos conmemorativos por el 180° aniversario de las batallas de Junín y Ayacucho. Con el reconocimiento a las figuras históricas de los líderes independentistas, los Jefes de Estado firmaron la Declaración de Ayacucho, en la cual se reconoce la importancia de las declaraciones de Brasilia del año 2000 y de Guayaquil de 2002, el compromiso con la Carta Democrática Interamericana, la Carta de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas. Sin ser lineal, el proceso histórico de integración regional dio allí un paso significativo. El documento de Cusco señaló la importancia de la estabilidad política a partir de una concepción de gobernabilidad que afirma la permanencia de los sistemas democráticos, la promoción de la participación ciudadana y el compromiso de hacer efectiva la Zona de Paz Sudamericana.

El proyecto político de la CSN estableció una estructura simple, reducida a organismos ya existentes. Su estructura formal se conformó de la participación y convergencia de espacios tales como, la CAN, el MERCOSUR, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en 1980 en reemplazo a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la cual reemplazó al Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) firmado en 1978. Tanto la ALADI como la OTCA fueron conformadas en un contexto de dictaduras militares del Cono Sur por lo que el momento

histórico exigió, aún más, repensar un nuevo esquema por parte de los gobiernos democráticamente electos. Sin embargo, desde las firmas de las declaraciones de Cusco y Ayacucho había transcurrido un año y la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR se encontraba paralizada por las crecientes críticas a los objetivos de estos organismos asociados al neoliberalismo, en general, y al libre comercio, en particular. A ello se le sumaron los acuerdos de libre comercio de Colombia y Perú con los Estados Unidos posteriores a la Declaración de Cusco, y la solicitud de Venezuela de ingresar al MERCOSUR y retirarse de la CAN.

La Primera Reunión de Jefes de Estado de la CSN, realizada en la ciudad de Brasilia el 2 de octubre de 2005, no estuvo exenta de tensiones. A la ausencia de los Jefes de Estado de la República de Colombia, la República Cooperativa de Guyana, la República de Surinam y la República Oriental del Uruguay, junto al retiro de la reunión del Jefe de Estado argentino, Néstor Kirchner, se sumó la tirantez entre los mandatarios de Brasil y Venezuela por la negativa de éste último de firmar la Declaración final. Dos días antes de la reunión se habían elaborado una serie de documentos que conformarían la Declaración Final. Dentro de los 19 incisos de la Declaración Presidencial, particularmente uno llamó la atención: “En el campo económico los propósitos de la Comunidad Sudamericana de Naciones incluyen el avance y la consolidación del proceso de convergencia encaminado al establecimiento de una zona de libre comercio suramericana” (Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, inciso 5, Brasilia, 2005).

El Jefe de Estado venezolano, Hugo Chávez, sostuvo que la convergencia de los Acuerdos de Complementación Económica a través de la unión de esquemas tradicionales reducía las expectativas sobre la posibilidad de elaborar un paradigma novedoso o, al menos, alternativo al modelo de libre comercio y a sus clásicos mecanismos de financiamiento externo. “No me pidan que aprobemos algo con lo que no estamos de acuerdo”, sostuvo el Presidente Hugo Chávez. La agenda de la integración hasta el momento había estado guiada por la

concepción liberal del empresariado brasileño con eje en las cuestiones comerciales, sin embargo, la insistencia de Venezuela en profundizar una agenda social más amplia fue bien recibida por otras naciones, evidenciando el creciente interés regional por la discusión política. Tras un tenso debate, el Presidente Chávez decidió firmar la declaración.

Luego de establecer en el primer punto del documento que la esencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones es el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur, la Declaración en Brasilia definió que la autonomía, la soberanía y la solución pacífica de las controversias serían los principales motivos de la unión de naciones (Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, Brasilia, 2005). De allí en adelante, la emisión de documentos tales como la Declaración de Caracas en el Marco de la I Reunión de Ministros de Energía, la Declaración en apoyo para lograr la paz en Colombia o los acercamientos a través de las Cumbres de la Comunidad con los Países Árabes y la Unión Africana, permitió a la CSN presentarse como bloque impulsor de un novedoso regionalismo suramericano.

### 3. La Cumbre de Mar del Plata y el “No al ALCA”

Para el encuentro de la IV Cumbre de las Américas en la ciudad argentina de Mar del Plata del 4 y 5 de noviembre de 2005, el país anfitrión propuso como lema “*Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática*”. La Cumbre de Mar del Plata se transformó en una oportunidad para reconfigurar una estrategia alternativa frente a la polémica propuesta de establecer el Acuerdo de Libre Comercio entre las Américas (ALCA) que promovía, principalmente, Estados Unidos. La aparición de nuevos liderazgos políticos en la cumbre estuvo acompañada de la irrupción de nuevos discursos, lo que permitió incorporar al debate de la integración y de la democracia regional aspectos referidos a su estabilidad, alcance y profundidad.

Cabe aclarar que, si bien no es motivo de esta investigación, a lo largo de nuestro trabajo reconocemos la importancia que tiene el componente lingüístico en el proceso de la integración política regional, ya que a partir de allí se fortaleció la configuración de una identidad compartida entre los países de América del Sur. Este tema ha sido abordado con detenimiento por Elvira Narvaja de Arnoux quien definió que los líderes de la región suramericana construyeron una referencia discursiva que, a pesar de las diferencias ideológicas, apuntaba a la idea de autonomía, emancipación y de un imaginario suramericano. De esta forma, la autora destaca que aquellos espacios de integración regional como la Unión de Naciones Suramericanas “necesitan para afirmarse una consolidación política y para ello requieren un imaginario colectivo que les permita anudar los vínculos entre las distintas zonas interiores y promover formas de participación amplias” (Narvaja, 2008:161).

Desde la I Cumbre de las Américas en la ciudad de Miami en 1994, uno de los principales objetivos de Estados Unidos para la región había sido lograr la firma del ALCA y con la Cumbre de Mar del Plata se buscó avanzar en un acuerdo final. Aunque el ALCA no era tema de agenda ni de convocatoria de la cumbre, muchos de los discursos de Jefes de Estado y Gobierno giraron en torno a la necesidad de adherir o rechazar la propuesta de libre comercio. Desde el inicio de la cumbre, Estados Unidos buscó acercar posiciones con algunos líderes suramericanos como el entonces presidente de la República del Paraguay, Nicanor Duarte Frutos, quien años más tarde sostendría que “en el ALCA había no solo intentos de dominación de los mercados de América Latina sino un objetivo militar que era convertir a la región en un protectorado norteamericano”<sup>3</sup>.

Pero con el “Consenso de Buenos Aires”, el fortalecimiento de los lazos entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil permitió delinear una benéfica alianza

---

<sup>3</sup> Declaración del expresidente Frutos en el documental de Martín Granovsky, *El renacimiento de la patria grande – 10 años del No al ALCA*, 2015 TVP.

que buscaba superar las viejas controversias de liderazgo alentadas, entre otras causas, por las tensiones comerciales entre las dos naciones. Así mismo, este acercamiento permitió a la Comunidad Sudamericana de Naciones dar sus primeros pasos como bloque. Esto se evidenció en la Cumbre en Mar del Plata donde los países miembros, principalmente los del MERCOSUR, atravesaron sin grandes contrapuntos la jornada. Los discursos políticos de los representantes de los países de este bloque sostuvieron que el Estado, su relación con el trabajo y con el crecimiento económico constituía uno de los principales desafíos para la estabilidad democrática y la integración de toda la región. El presidente argentino, Néstor Kirchner, quien ejercía la Presidencia *pro tempore* de la Cumbre, resaltó en su discurso:

Para el desarrollo que buscamos nuestra pertenencia al Mercosur como mercado regional de lo propio y de la naciente Comunidad Sudamericana, es primordial. Seguimos pensando que no nos servirá cualquier integración. Simplemente, firmar un convenio no será un camino fácil ni directo a la prosperidad. Nuestros pobres, nuestros excluidos, nuestros países, nuestras democracias, ya no soportan más que sigamos hablando en voz baja. (Cumbre de las Américas, 2005)

Por su parte, como máxima autoridad del Brasil, Luiz Inácio “Lula” Da Silva, expresó que la presencia de Estados Unidos en la cumbre no resolvería por sí misma los problemas de la región e hizo explícito el rechazo de su país al ALCA. Esta reacción tuvo eco tanto en los miembros del MERCOSUR como en otros líderes de los países parte de la naciente Comunidad Sudamericana de Naciones. Años más tarde, tras dejar la presidencia, “Lula” destacó que

(...) dijimos “no” y fue un momento histórico...la lucha contra el ALCA es la lucha de un proceso que nosotros necesitamos construir, falta de madurez entre nosotros, muchas

veces nos quedamos defendiendo apenas nuestro Estado nacional sin defender un Estado latinoamericano, un Estado Suramericano<sup>4</sup>.

Mientras el Acuerdo de Libre Comercio buscaba la integración norte-sur, el esquema de integración sur-sur otorgaba mayores posibilidades de desarrollo a los Estados parte del MERCOSUR que, a diferencia de las economías insulares, poseen una mayor diversificación en su industria y comercio. De esta forma, el ALCA encontró mayores resistencias entre aquellos países que reafirman los beneficios de integrarse a mercados de niveles similares. Mediante los discursos de sus Jefes de Estado y Gobierno, los países del MERCOSUR cuestionaron duramente la falta de medidas aperturistas de los mercados agrícolas de aquellos países que, con mayor interés, buscaban lograr un acuerdo sin mediar concesiones.

El representante de la República Oriental del Uruguay, Tabaré Vázquez sostuvo que “hasta que no haya un compromiso firme de los países del mundo desarrollado en no llevar adelante políticas proteccionistas, en terminar con las políticas de los subsidios ¿que se le puede pedir más a nuestros pobres países de América Latina?”. En aquella Cumbre, el miembro más pequeño del MERCOSUR incorporó un acercamiento a la idea de consenso conflictual que más tarde sería pieza fundamental del modelo de integración suramericano: “el único consenso que podemos sacar en esta cumbre es que hay disenso”<sup>5</sup>, sentenció Tabaré.

Los cuatro miembros del MERCOSUR tuvieron el apoyo del entonces presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, quien, durante su exposición, abordó tres temas de suma relevancia para el proceso político que se avecinaba: la centralidad de los recursos naturales suramericanos, la deuda externa como condicionante del desarrollo latinoamericano y el rol de los Estados Unidos en las democracias de la región. Por su parte,

---

<sup>4</sup>Declaración del expresidente Da Silva en el documental de Martín Granovsky, *El renacimiento de la patria grande – 10 años del No al ALCA*, 2015 TVP.

<sup>5</sup> IV Cumbre de las Américas, Archivo Histórico RTA.

Álvaro Uribe Vélez, quien conducía los destinos de la República de Colombia, proponía avanzar en negociaciones con el ALCA, pero sin obligar a aquellos países de menor tamaño a tener que aceptar los acuerdos. Mientras tanto, el presidente norteamericano George W. Bush buscó llevar adelante distintas estrategias de enfrentamiento y debilitamiento del bloque MERCOSUR y sabiendo que no habría acuerdo, sentenció al cierre de la Cumbre: “no entiendo porque no quieren el ALCA...tenemos que hacerlo para enfrentar a China”.

Jorge Taiana fue Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina durante los años 2005-2010, una etapa fundamental en la construcción del regionalismo suramericano. Taiana se desempeñó como coordinador nacional y responsable político de aquella Cumbre en Mar del Plata. En nuestra entrevista, el excanciller recuerda cómo se gestó el rechazo al ALCA:

Ese proceso que reunió varias cumbres -en 1998, en el 2001, una extraordinaria en 2004 y finalmente en 2005 en Mar del Plata- en realidad fue mostrando que las posibilidades de un acuerdo de libre comercio no era beneficioso, sobre todo para los países del MERCOSUR, porque todas las formulaciones que se hacían daban que era negativa la apertura de los mercados con Estados Unidos y con las condiciones que ponían los Estados Unidos que, a diferencia, por ejemplo, de los acuerdos que ha desarrollado la Unión Europea para integrar países a la misma en general, tenían una serie de consideraciones, de período de adaptación, de fondos estructurales que los ayudaban al desarrollo. (J. Taiana, comunicación personal, 2 de junio de 2021)

Para el excanciller la propuesta de libre comercio representaba la subordinación de la región a los intereses de la potencia norteamericana. Según Taiana “ya existe [en la Cumbre] un fuerte escepticismo y una visión negativa en los países del MERCOSUR, más Venezuela, acerca de la posibilidad de hacer un acuerdo de libre comercio en toda la región”. Y es por ello que “Mar del Plata lo que muestra es el fracaso de la propuesta de Estados Unidos del ALCA”.

La estrategia de la administración norteamericana de dividir al bloque suramericano fracasó debido a la solidez del posicionamiento entre los representantes del MERCOSUR. Muestra de ello fue la exigencia de incorporar al documento final de la Cumbre las posturas en torno al ALCA: por un lado, la de quienes continuarán promoviendo prácticas en torno al acuerdo de libre comercio entre todo el continente y, por el otro, la de quienes consideraron que no estaban garantizadas las condiciones para hacerlo efectivo (Cumbre de las Américas, Documento Final, inciso 19).

Los representantes del bloque suramericano y sus aliados consideraron el resultado de la Cumbre en Mar del Plata como un día histórico para América Latina y para el nuevo proceso de integración regional. Por su parte, la Campaña Continental Contra el ALCA, que entre los años 2003 y 2005 promovió acciones de resistencia bajo la gran Alianza Social Continental, culminó en la ciudad argentina de Mar del Plata con la III Cumbre de los Pueblos. La presencia de las fuerzas populares incidió de manera definitiva en los resultados de la Cumbre de las Américas y avizoró la influencia de los movimientos sociales en la construcción del nuevo espacio regional. Tras festejar la victoria del “no al ALCA”, la Cumbre de los Pueblos advertía la intención de los Estados Unidos de, bajo pretexto de combatir el terrorismo, afirmar su hegemonía desestabilizando y militarizando la región (Declaración Final de la III Cumbre de los Pueblos, 2005).

#### 4. Elecciones y nuevos liderazgos en Suramérica

Según Ernesto Laclau (2006) la sociedad civil de la región se encontraba en un creciente proceso de movilización y politización tras haber superado una doble crisis: las experiencias políticas traumáticas de las dictaduras militares y del neoliberalismo. En Latinoamérica, dice Laclau, comenzó a darse la conformación de lo que denomina una “ruptura populista”, es decir, un momento de ruptura del estado de cosas actuales en donde se establece una relación de

equivalencia entre las demandas insatisfechas, las relaciones de solidaridad y el surgimiento de nuevos liderazgos que encarnan un proceso de identificación popular. “Esta pluralidad de demandas comienza entonces a plasmarse en símbolos comunes y, en un cierto momento, algunos líderes comienzan a interpelar a estas masas frustradas por fuera del sistema vigente y contra él” (p.58).

Entre los años 2005 y 2006 todos los países de Suramérica, con excepción de la República Argentina y la República del Paraguay, llevaron a cabo elecciones nacionales generales o tuvieron asunciones de mando presidencial. Los nuevos gobiernos surgidos de allí, buscaban revertir el descontento social retomando la conducción política y viabilizando las transformaciones propuestas. La ruptura populista tuvo sus particularidades en cada país, como así también elementos comunes. Veamos algunos ejemplos.

En la República Oriental del Uruguay el bipartidismo entre Blancos y Colorados, que había dominado por más de un siglo la historia política nacional fue superado con la llegada del *Frente Amplio* al gobierno, con más del 50% de los sufragios. El nuevo presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, asumió el cargo el 1 de marzo de 2005 tras el triunfo de una convergencia de diversas organizaciones y partidos políticos. Hacia agosto de 2005 Vázquez ya ejercía la presidencia del MERCOSUR y el presidente venezolano, Hugo Chávez, ejercía la presidencia de la CAN. Ese mismo mes, ambos Jefes de Estado propusieron al resto de las naciones miembro de la Comunidad Sudamericana constituir la *Comisión del Sur* -más tarde renombrada como Comisión Estratégica de Reflexión- a fin de establecer el Plan Estratégico 2005-2010 que contemple todos los ámbitos de integración y defina el modo de cooperación con otros bloques y los mecanismos democráticos y participativos del organismo. La propuesta original que circuló por Carta fue entregada a los diez países restantes y fue determinante para la Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana en Brasilia.

El 25 de mayo de 2005 en la República de Surinam, a partir de nuevas alianzas políticas, Ronald Venetiaan obtuvo la reelección presidencial<sup>6</sup> para el período 2005-2010. El surinamés gobernaba la incipiente democracia del país afectada tras una serie de políticas de corte neoliberal, exigidas por el Fondo Monetario Internacional, que azotaron profundamente a la nación suramericana.

En diciembre de ese mismo año se desarrollaron las elecciones presidenciales en la República de Chile. La Concertación de Partidos por la Democracia, como se denominó a la herramienta política que triunfó tras el fin de la dictadura militar de Augusto Pinochet en 1989, había ganado las elecciones presidenciales consecutivamente desde aquel año y para 2005 eligió como candidata a la socialista Michelle Bachelet. Consagrándose como la primera mujer Presidenta de la República, Bachelet triunfó en las elecciones generales con el 53% de los votos en la segunda vuelta. La chilena sería además la primera Presidenta *pro tempore* de la UNASUR.

A dos años del conflicto del gas en Bolivia que dejó como resultado el asesinato de decenas de manifestantes en todo el territorio durante la represión del gobierno de Sánchez de Lozada, que renunció tras la masacre, nuevas formas de organización política comenzaron a disputar el escenario político nacional. El líder cocalero Evo Morales Ayma, junto al Movimiento al Socialismo (MAS) se presentaron oficialmente en las elecciones presidenciales del año 2005.

Ni el exembajador (de Estados Unidos) Rocha, ni Carlos Meza, ni Sánchez de Lozada, menos el desaparecido Banzer Suárez y Jorge Quiroga podrían haberse imaginado, que esa represión indiscriminada lanzada a nombre de la erradicación forzosa de la coca,

---

<sup>6</sup> No habiendo alcanzado los 2/3 de los votos en la Asamblea Nacional, la elección se resolvió en la Asamblea del Pueblo por mayoría simple.

generaría el salto más importante de la historia de Bolivia por parte de los históricamente excluidos como fueron los campesinos. (Díaz, 2006:11)

El 18 de diciembre de 2005, con casi 54% de los sufragios, se incorporaba la presencia del indigenismo en la más alta esfera del poder político del país; un suceso no menor en un territorio donde la mayoría de su población se identifica como indígena. La base social de origen campesino e indígena que poseía el MAS como instrumento político se había ampliado gracias a los movimientos sociales ligados a las organizaciones obreras y a las luchas sociales de sectores de la población no-indígena. El 22 de enero de 2006, Morales asumió como presidente de la República de Bolivia y tras sus primeros días en el gobierno avanzó en dirección a los compromisos electorales que había asumido públicamente: la Asamblea Constituyente, la nacionalización de los hidrocarburos y los presupuestos participativos.

Bolivia fue la encargada de llevar adelante la Segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2006, lo que le permitió al presidente Morales exponer su posición sobre la nacionalización de los hidrocarburos, un tema que generó tensiones diplomáticas con Brasil a partir de la preocupación de la élite brasileña y las autoridades de la empresa PETROBRAS por sus intereses en Bolivia. Luego de una reunión de seis horas, el presidente Morales recibió el acompañamiento de los mandatarios de Argentina, Brasil y Venezuela en su decisión política de nacionalizar los recursos hidrocarburíferos del país, logrando establecer un acuerdo que evitó afectar la distribución de gas en algunas naciones. La primera tensión del nuevo gobierno con otras naciones de la región fue sorteada con éxito.

En la República de Perú, el 9 de abril de 2006 el presidente Alejandro Toledo, propulsor de la Comunidad Sudamericana de Naciones, finalizó su mandato tras mejorar las relaciones conflictivas con países vecinos. El recién electo Alan García retornaba a la presidencia del Perú luego de transcurrir veinte años de su primer triunfo con la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA).

También, junto al recambio presidencial en estos países, existieron reconfiguraciones políticas que posibilitaron algunas reelecciones presidenciales. Como en la República de Colombia, que en mayo de 2006 el presidente Álvaro Uribe Vélez obtenía la renovación de su mandato, pero esta vez con una alianza entre el movimiento *Partido de la U* y diversas facciones conservadoras, liberales y radicales que le permitieron superar cómodamente el 60% pese al alto índice de abstencionismo electoral en el país. En agosto del mismo año, en la República Cooperativa de Guyana el progresista guyanés Bharrat Jagdeo obtuvo la reelección presidencial con casi el 55% de los sufragios.

El 1 de octubre de 2006, la reelección de “Lula” Da Silva en la República Federativa del Brasil era un hecho. Comparada con la elección presidencial del año 2002 que le había otorgado su primer período de gobierno, el Partido de los Trabajadores (PT) mejoraba su desempeño electoral, ampliando el número de partidos en la alianza de gobierno. Sin embargo, esto último le valdría dificultades al final de su mandato y durante los gobiernos de su sucesora Dilma Vana Rousseff. Quince días después de la reelección de “Lula” en el Brasil, en la República del Ecuador, el exministro de economía del gobierno en transición, Rafael Correa Delgado, se aseguraba ingresar a la segunda vuelta electoral, un balotaje que ganaría en noviembre de 2006 con casi el 57% de los votos. La última elección del año se desarrolló en la República Bolivariana de Venezuela, el 3 de diciembre, cuando el entonces presidente Hugo Chávez Frías obtuvo la reelección para el periodo 2007-2013 por más del 62% de los sufragios.

Como dijimos al comienzo, la centralidad de los liderazgos como uno de los factores aglutinantes, permitió encarar un proceso de integración regional basado en la identificación popular con diferentes grados de profundidad según la coyuntura en cada nación. A partir de la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada los días 8 y 9 de diciembre de 2006 en la ciudad de Cochabamba, República de Bolivia, se incorporaron nuevos Jefes y nuevas Jefas de Estado y de Gobierno al escenario político regional; un escenario caracterizado

por la reconfiguración política y la renovación presidencial. El nuevo presidente del aún no constituido Estado Plurinacional, Evo Morales Ayma, presentó un documento público en octubre en la ciudad de La Paz para dar mayor dinamismo e institucionalidad a la Comunidad Sudamericana. El documento se tituló “Pasar de las declaraciones a los hechos” e incorporaba 23 propuestas que Bolivia ofrecía como aporte a la Cumbre. Entre los principales lineamientos se destacaba la profundización de la democracia como mecanismo político/institucional y la promoción de la unidad política para fortalecer la soberanía regional ante un mundo que atravesaba grandes cambios. El eje del documento giró en torno a la creación de un Tratado que garantizara la implementación de todos los acuerdos que se establecieran entre los países de Suramérica (Comunidad Sudamericana de Naciones, 2006).

Bolivia estableció algunas propuestas vinculadas a los recursos naturales, a las poblaciones indígenas y a la participación de las organizaciones sociales en el nuevo modelo de integración. A su vez propuso articular la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur a partir de su importancia geográfica como nación ubicada en el centro del territorio de América del Sur. A partir del especial interés por fortalecer el lazo de la Comunidad Sudamericana de Naciones con los movimientos sociales, el mandatario boliviano propuso la creación del Parlamento Sudamericano como mecanismo de fortalecimiento de los lazos con la sociedad civil. El Parlamento tendría su sede en la ciudad donde se desarrolló la cumbre y funcionaría como centro de iniciativas parlamentarias que establezcan propuestas para las respectivas Asambleas, Congresos y Parlamentos Nacionales habilitando el espacio como lugar receptor de representantes de cada nación del sur.

El encuentro en Bolivia finalizó con la elaboración de un documento compuesto de cuatro partes y conocido como la “Declaración de Cochabamba: Colocando la Piedra Fundamental para la Unión Sudamericana”. En el primer apartado se consideran los elementos de *Un Nuevo Modelo de Integración para el siglo XXI* y se le otorga un lugar primordial a la

diversidad de proyectos políticos existentes. Allí sostiene que “nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países”. Mientras que en el segundo apartado del documento se definen los *Principios rectores de la integración sudamericana*, ofreciendo un lugar preponderante a la soberanía con el fin de asegurar la “prerrogativa de los Estados nacionales a decidir sus estrategias de desarrollo, y su inserción a nivel internacional, sin injerencias externas en sus asuntos internos”. Además, dentro de las *Premisas para la construcción de la integración sudamericana* en el documento, destacamos el reconocimiento explícito que se hace sobre la estabilidad política regional:

Nuestra integración se asienta en alianzas estratégicas basadas en el compromiso democrático, el fortalecimiento del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización social de una identidad cultural Sudamericana con participación de actores locales y regionales. (punto 2, Declaración de Cochabamba, 2006)

Finalmente, como uno de los *Objetivos de la integración* en el Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana propuestos en Bolivia, resaltamos aquel punto referido al Diálogo Político de la comunidad de naciones el cual sostiene que

la concertación política entre los países de la Comunidad será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de valores democráticos y el respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana, identificando líneas de acción que permitan enfrentar coordinadamente situaciones de interés para los países de la región. Las declaraciones conjuntas de la Comunidad serán adoptadas siempre por consenso. (p. 4)

Así mismo, durante el período comprendido entre el surgimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones y el nacimiento de la UNASUR, los aportes al modelo de integración vinieron aparejados por importantes decisiones en torno al proceso de integración energética regional. Con la propuesta de una estrategia geopolítica de cooperación denominada PETROAMERICA en 2005, se arribó a la reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la CSN en la ciudad ecuatoriana de Guayaquil, en donde se avanzó en diversos acuerdos energéticos. Tres días más tarde el Ministro de economía del país, Rafael Correa, renunció a su cargo. La renuncia se realizó luego de sus declaraciones sobre la necesidad de establecer un financiamiento “soberano” entre las naciones suramericanas y de brindar su acompañamiento a una solicitud de caducidad de un contrato entre PETROECUADOR y la petrolera norteamericana OXY. “Temo que el verdadero problema son las fuertes presiones que existen para impedir cualquier relación con un país hermano como Venezuela”<sup>7</sup>, sostuvo.

La renuncia de Correa se dio en un contexto de problemas de suministro energético y de autoabastecimiento en varios países de la región. Las tensiones entre Argentina y Chile por la importación de gas, los roces de Brasil con Bolivia por la nacionalización de los hidrocarburos realizada por Morales e, incluso, las diferencias entre Brasil y Venezuela sobre la prioridad de algunos proyectos energéticos en el continente, obligó a reconocer la centralidad de los recursos naturales en la agenda de la integración regional. Avanzar con el suministro de combustible entre países del bloque, construir refinerías, lograr explotación conjunta, generar obras o lograr un mayor control del mercado petrolero comenzaron a ser puntos de encuentro entre las naciones del sur.

---

<sup>7</sup> Carta de renuncia pública del Ministro de Economía del Ecuador, 5 de agosto de 2005. Consultado 03/06/2020. Disponible en <https://www.eluniverso.com/2005/08/05/0001/9/A99FF2FCCCAE4D70BE0A1E92B2AC69D1.html/>

En un acto junto a su par brasileño, el presidente venezolano Hugo Chávez propuso modificar el término de “comunidad” por “unión”. Chávez sostuvo durante el acto con “Lula”: “yo propongo humildemente UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR [...] hay que darle pegada a los términos para que peguen en la conciencia colectiva” (Arnoux, 2008:51). Luego de la II Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones en la República Bolivariana de Venezuela, el 16 y 17 de abril del año 2007, se estableció la Declaración de Margarita, allí el Diálogo Político de los Jefes de Estado y de Gobierno dejó como resultado un acuerdo entre las autoridades máximas de las doce naciones del sur para renombrar a la Comunidad Sudamericana de Naciones como la Unión de Naciones Suramericanas, establecer su sede en Quito y constituir su Tratado (I Cumbre Energética Suramericana, 2007).

Con los triunfos de Cristina Fernández de Kirchner, electa presidenta de la República Argentina hacia finales de 2007 por más del 46% de los sufragios, y Fernando Lugo, quien rompía con seis décadas del Partido Colorado en la República del Paraguay, se ratificó la puesta en marcha del mecanismo de cooperación y diálogo político más importante desplegado en toda Suramérica. El Tratado Constitutivo de la UNASUR se suscribió oficialmente en Brasilia el 23 de mayo de 2008. Jorge Taiana nos definió la importancia de ello:

Ese tratado es el que muestra que, al mismo tiempo que se va derrumbando la idea del ALCA, va fortaleciéndose la idea de que tenemos que hacer una asociación y una integración en la región entre pares y sobre todo en América del Sur, porque el Caribe tiene su integración y Centro América tiene también su modelo de integración, y que había que hacer una integración fuerte, cuya base estructural debía ser el MERCOSUR y en un aspecto político más amplio, la UNASUR, es decir: la Unión de Naciones Suramericanas. (J. Taiana, comunicación personal, 2 de junio de 2021)

## Capítulo II. La dimensión agonista de la integración regional: el modelo UNASUR

*Si cada una de las naciones de América Latina conserva su dignidad y desde allí dialoga con las otras, se construye una fortaleza latinoamericana que da prioridad al diálogo y a la política. Y la prioridad a la política es la prioridad al Estado.*

José Pablo Feinmann, 2018.

### 1. Introducción

A medida que la Unión de Naciones Suramericanas daba sus primeros pasos, desde diversas disciplinas se consolidaron una serie de conceptualizaciones en torno a criterios ideológicos, geográficos, económicos y discursivos que tenían como fin comprender las transformaciones políticas experimentadas en la región. Algunas interpretaciones, más allá de la capacidad para erigirse como modelos acabados en sí mismos, establecieron criterios demarcatorios para distinguir regularidades en los procesos políticos experimentados en Suramérica durante la última década.

Marco Aurelio García (2008) ha sostenido que los dilemas que la región atravesó desde el año 2000 no eran producto de visiones opuestas, sino que eran consecuencia de diferentes percepciones e intereses de la propia historia política en América del Sur. Para comprender el estado de situación en el que se encontraba nuestra región durante la gestación de la UNASUR, García consideró que era necesario distinguir dos procesos políticos. Por un lado, desde el Cono Sur, el desarrollo de una ola renovadora caracterizada por un crecimiento en los índices socioeconómicos de los países: en esta “ola” García ubicaba a los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Y por el otro, un área andina con alta conflictividad política en donde, mediante la puesta en marcha de asambleas constituyentes, se había logrado reducir las fuertes tensiones políticas. Bajo esta área se ubicaban Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Por otro lado, el historiador Mario Toer (2011) sostiene que los proyectos políticos regionales durante este periodo se caracterizaron por las diferencias entre los orígenes de los liderazgos en cada nación, la base social y electoral de las organizaciones y los contrastes entre sus sistemas de partidos y alianzas. Según el argentino, los proyectos “distintos pero convergentes” lograron conformar alternativas políticas “sin dar flancos que permitan una fácil desestabilización como en el pasado”. Por lo que el historiador considera que dichos procesos son “todas experiencias, en su formato, francamente diferentes unas de las otras. Ninguna se asemeja; casi pareciera que, a propósito, estuvieran siendo concebidas desde un historial de laboratorio en el que lo que debe predominar es la diferencia”. (p.223)

Por su parte, Franklin Ramírez Gallegos (2006) sostiene que en la región existió un conjunto de iniciativas llevadas adelante por gobiernos denominados “progresistas”. Dichas iniciativas pueden ser definidas bajo la concepción del retorno de la acción del Estado neodesarrollista a partir de: la inversión conjunta entre Estado y empresas privadas, la recuperación de empresas, la integración regional con una política exterior dinámica, la cooperación económica y el impulso de la democracia.

A su vez, un buen número de estudios teóricos se han abocado al análisis de la realidad política suramericana bajo la amplia concepción de “populismo”. Una definición que no posee ninguna unidad referencial, dado que no se atribuye a un fenómeno delimitable, sino a una lógica cuyos efectos atraviesan una variedad de fenómenos. Por lo que el populismo es, simplemente, un modo de construir lo político (Laclau, 2005). Empero, este término ha sido utilizado peyorativamente con el fin de señalar aquellos aspectos “negativos” que poseen determinados proyectos políticos.

Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán (2015) elaboraron un ensayo denominado “La democracia a la deriva en América Latina”. Allí definen algunas de las dimensiones que debería

tener un régimen político para ser considerado democrático y clasifican así a los países de la región según las categorías de: régimen democrático, semidemocrático o autoritario. Sin embargo, la contradicción entre las propias variables empleadas y la dudosa rigurosidad académica de la única fuente utilizada<sup>8</sup> debilitó un interesante trabajo conceptual y lo transformó en un artículo que busca condenar ciertas medidas políticas bajo el mote de “populismo”. De esta forma, el uso arbitrario de las clasificaciones y la pretendida neutralidad ideológica de varios análisis han demostrado que los esfuerzos por condenar al populismo y a determinados modelos de integración regional como UNASUR se volvieron contra las propias intenciones de muchos estudios de hacer teoría política. En relación a ello, el profesor Carlos Vilas nos dice:

Irónicamente la búsqueda de una pretendida ontología que dé precisión conceptual al asunto alimenta la inflación de populismos *urbi et orbi* y pierde de vista que, en definitiva, lo que permite identificar y diferenciar a los regímenes políticos, y no solamente al populismo, son los objetivos que persiguen, los intereses que promueven, los actores sociales en los que se apoyan y a los que adversan, en escenarios socioeconómicos, institucionales y culturales específicos. (Vilas, 2017: 2)

De esta forma, y retomando algunas de estas concepciones, en el presente capítulo definiremos el modelo de integración propuesto por la Unión de Naciones Suramericanas en el marco de un regionalismo post-hegemónico, a partir de la dimensión agonista de la integración regional. Identificando la naturaleza y los principios de la UNASUR, indagaremos en el modo en el que el organismo proyectó el abordaje de los conflictos políticos a fin de comprender la importancia del modelo adversarial y del consenso conflictual en el proceso de estabilidad política de la región.

---

<sup>8</sup>Las clasificaciones utilizadas en el estudio se desprenden de la puntuación que la organización *Freedom house* otorga a los países de la región. Su presidente, Adrián Karatnitski sostiene en el documental *Estados Unidos: a la conquista del Este* que *Freedom* financió actividades contra gobiernos con los que no comulgan.

## 2. El abordaje conceptual y la naturaleza de la UNASUR

A lo largo de las últimas décadas, algunas teorías en las relaciones internacionales establecieron una estrecha vinculación entre la integración regional y la pérdida de soberanía de los Estados nacionales. Esta perspectiva, surgida a partir de los graves efectos causados por la segunda guerra mundial, fue alentada con la firme idea de poder ganar terreno en materia de paz global a cambio de que el Estado nación ceda parte de su poder y evitar, de este modo, el desenlace de nuevos conflictos bélicos a escala planetaria. Otros planteos también en relación al vínculo entre integración y pérdida de soberanía de los Estados, se dedicaron a advertir sobre aquellos peligros que generaría el avance de organismos supranacionales, considerando que las influencias de estas instituciones irían en detrimento del poder estatal y se transformaría en una seria amenaza para la soberanía de los Estados.

Según la corriente institucionalista, el rechazo de los Estados nacionales a concesionar competencias hacia determinadas estructuras supranacionales ha alejado a la región de la posibilidad real de consolidar un proceso integracionista sólido y una estabilidad política duradera. Sin embargo, existen otras miradas que se contraponen. Para el argentino Aldo Ferrer (2007) la integración regional no implica, necesariamente, pérdida de soberanía de los Estados nacionales. Según el economista la soberanía es una condición necesaria para el desarrollo de las naciones y refiere a su capacidad de gobernarse a sí misma, esta capacidad es definida como “densidad nacional” y se vale de instituciones estables, liderazgos fuertes y una defensa del interés de la nación. Lo relevante aquí es que dicha densidad nacional también habilita, para Ferrer, la validez de un proyecto de alcance regional y de un desarrollo por fuera del sistema de potencias dominantes.

Por su parte, Pia Riggirozzi y Diana Tussie (2018) nos invitan a abordar al regionalismo en América del Sur desde una perspectiva que vincula la integración regional con la soberanía

de los Estados. Las autoras consideran al regionalismo post-hegemónico como una extensión propia de la política nacional, un proceso que logra gestionar las tensiones entre la autonomía política y económica frente a las influencias externas, permitiendo así una mayor cooperación para el desarrollo. En tal sentido, consideramos viable el abordaje de la Unión de Naciones Suramericanas desde el regionalismo post-hegemónico ya que su Tratado Constitutivo establece en el artículo segundo que:

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados. (UNASUR, 2008)

En nuestra entrevista con el exministro de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, Sacha Sergio Llorenti Soliz, observamos significativas coincidencias con las características del regionalismo post-hegemónico. El actual Secretario General de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) nos detalla que

UNASUR nace en lo que podría llamarse la década de oro de los proyectos de integración latinoamericanos y caribeños en general, pero en particular suramericanos. Su fortalecimiento y su nacimiento tienen que ver con un momento en particular en la historia del continente, el periodo post lucha contra el ALCA en el que hay obviamente una mayoría de gobiernos de tinte progresista en la región, además en el que existe una sintonía entre las dos potencias sudamericanas, me refiero a la Argentina y Brasil, además en un contexto en el que la relación con los Estados Unidos no era de

subordinación ni sumisión sino de un diseño de un proyecto propio de integración. (S.S.

Llorenti, comunicación personal, 19 de julio de 2020)

De alguna manera, trascender el carácter meramente territorial que posee la noción de soberanía y revalorizarla en su plano regional nos permite advertir la original forma en la que la UNASUR potenció las decisiones nacionales por sobre aquellos intereses del sistema de relaciones articulado en torno a las potencias dominantes, particularmente de los Estados Unidos. Una perspectiva que también comparte la expresidenta de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Gabriela Alejandra Rivadeneira, quien agrega en nuestra conversación:

La visión estratégica de la UNASUR fue presentar al mundo un nuevo bloque de negociación tanto a nivel comercial, económico, pero, sobre todo, a nivel de soberanía e igualdad de condiciones con otros bloques del mundo. Cambiar la geopolítica fue justamente uno de esos objetivos, ver al mundo multipolar y dejar de ver a los países de América Latina con una relación unipolar exclusivamente hacia la hegemonía que buscaba, y busca, Estados Unidos (...) una integración real de nuestros pueblos de manera soberana, digna y sin injerencia de EE. UU ni otros bloques. (G. Rivadeneira, comunicación personal, 18 de agosto de 2019)

De esta forma, diferenciándose del proceso conducido por las fuerzas del mercado durante el “regionalismo abierto” del paradigma neoliberal, el regionalismo post-hegemónico se caracterizó por la recuperación de algunas de las funciones del Estado que le otorgaron legitimidad en su papel conductor del modelo de desarrollo e integración. Ante el fracaso que implicó concebir al mercado como único organizador de la vida social y tras el impulso de los valores de los *commodities*, la participación del Estado en la dinámica del crecimiento económico favoreció el impulso del mercado interno, la inversión pública, la infraestructura y el empleo. A medida que las principales políticas económicas ortodoxas del neoliberalismo eran impugnadas, los profundos cambios en el comercio internacional y las mejoras en los términos

de intercambio con potencias emergentes -principalmente a partir del relacionamiento de la región con China- anticiparon la forma de inserción del bloque. El nuevo escenario global requería el fortalecimiento de las relaciones comerciales Sur-Sur, la ampliación de mercados y la diversificación exportadora de materias primas y productos básicos, pero principalmente, la coyuntura demandaba la coordinación de políticas y estrategias regionales más amplias.

En el año 2008 la crisis financiera internacional, las nuevas preocupaciones geopolíticas globales y el creciente avance del multilateralismo impactaron en el territorio norteamericano. A pocos meses de suscribir el Tratado de la UNASUR, uno de los principales bancos de Estados Unidos, el Lehman Brothers, declaró públicamente su quiebra y la crisis comenzó a propagarse a nivel global. Gran parte de los derechos de la población norteamericana y europea en materia de salud, vivienda, trabajo, previsión y educación se vieron afectados por el ajuste estructural aplicado por los gobiernos centrales, quienes inyectaron masivos fondos públicos para el rescate de bancos privados. Ese mismo año el candidato demócrata, Barack Obama, triunfó en las elecciones presidenciales de Estados Unidos auspiciando una nueva era en las relaciones con la región. Los posibles efectos de la crisis global en nuestra región impulsaron un interés entre las naciones por coordinar políticas que, al menos, mantengan los índices socioeconómicos alcanzados.

Aunque el ritmo de crecimiento y los precios de las materias primas se vieron afectados por la crisis mundial, los países de la región buscaron, con sus matices, evitar dar un clásico ajuste ortodoxo a la economía generando una serie de políticas anticíclicas fiscales, cambiarias y de inversión destinadas a los principales sectores de la economía nacional. De este modo, según Arturo Porzecanski (2018) la crisis internacional en nuestra región “no tuvo el tipo de consecuencias que eventualmente tuvo en Europa, donde países que nunca habían acudido al Fondo Monetario Internacional tuvieron que pedir su ayuda”. El economista señaló que desde la época de la independencia latinoamericana todo descalabro financiero global dejaba una

profunda crisis en la región, sin embargo, “ni un solo país de América Latina tuvo que acudir al FMI”. De tradición liberal y abiertamente opositor a los gobiernos progresistas suramericanos, Porzecansky reconoció el buen desempeño en materia de reducción del desempleo, crecimiento del PIB y disminución de las vulnerabilidades de los países de la región y señaló que mientras en EE.UU. y Europa la crisis provocó cambios de gobierno, en varios países latinoamericanos los electores re-eligieron a los presidentes o a las fuerzas políticas en el poder (parr.5).

Según Riggirozzi y Tussie (2012), el regionalismo post-hegemónico representó así el desplazamiento parcial del proyecto neoliberal de Estados Unidos hacia nuevas formas de organización política, determinantes para lograr un entendimiento en torno a la UNASUR como principal espacio regional. En este sentido, la entonces presidenta de la República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner (2009) definió, en este contexto de crisis financiera internacional que en la región existía, por un lado, una estrategia de globalización unilateral, homogénea y hegemónica que tenía como objetivo asegurarse el acceso a los recursos estratégicos, promoviendo la especulación financiera y el libre comercio. Y por el otro, una estrategia de universalización heterogénea, multilateral y multicultural promotora de la diplomacia y la política como una decisión política autónoma sin la participación de la potencia hegemónica norteamericana como eje rector del sistema.

En síntesis, esta última estrategia fue determinante para definir la importancia del nuevo espacio regional, ya que el desarrollo de la UNASUR también estaría acompañado por una agenda política a escala global. La reformulación en las relaciones con las potencias, las cumbres de América del Sur y África (ASA), América del Sur y Países Árabes (ASPA), BRICS-UNASUR y Unión Europea-UNASUR le otorgaron al organismo un reconocimiento como principal canal de diálogo político de la región suramericana con el mundo. Antes de adentrarnos en la propuesta de integración de la UNASUR, resaltamos aquí tres medidas de

aquella agenda política de alcance internacional que tuvo el organismo: 1) la propuesta de crear el Banco del Sur; 2) la actitud de los países de la región sobre los acreedores internacionales denominados “fondos buitres”; y 3) el posicionamiento de los Estados de la Unión sobre la legitimidad de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas.

Aunque el Banco del Sur no pertenece formalmente a la UNASUR, la propuesta aglutina a varias naciones detrás de un esquema financiero que buscaba impulsar la autonomía y la estabilidad de la economía productiva regional para poder hacer frente al creciente poder de capitales especulativos, a la fuga de divisas y a los centros financieros *offshore*. Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela firmaron el Acta Fundacional del Banco del Sur el 9 de diciembre de 2007. Con la firma del Convenio Constitutivo el 26 de septiembre de 2009, que entraría en vigencia en abril de 2012 al recibir la ratificación de cinco de los siete países fundadores, se diseñaron los métodos para su administración. La propuesta del Banco del Sur representó un desafío a los mecanismos empleados por las instituciones tradicionales de crédito global que, bajo poder de imposición, condicionan la soberanía de las economías nacionales. Pese al amplio alcance de la propuesta y los desafíos que implicó, la decisión de avanzar con el Banco encontró serias limitaciones tras las diferencias en relación a los métodos de financiamiento que se dieron entre las propuestas de los países miembros.

En segundo lugar, dentro de los condicionantes del sistema financiero, las prácticas predatorias y especulativas de los *holdouts* (fondos buitres) representan un grave impedimento para las negociaciones sobre las deudas externas soberanas de las naciones del Sur. En este sentido, Argentina había podido reestructurar su deuda pública externa a partir de negociar con el 93% de los acreedores, sin embargo, el 7% de los tenedores restantes, aprovechando la ausencia de un marco jurídico regulatorio a nivel global, iniciaron una demanda contra el país. En el año 2012, un fallo judicial de EE.UU. congeló los pagos que Argentina había realizado a los bonistas del acuerdo y sentenció al país a pagar la totalidad de su deuda con intereses. En

2014, Argentina ejerciendo su poder de Estado soberano, promulgó la ley de reestructuración y pago soberano de su deuda.

Así, otorgando el respaldo a la renegociación argentina de su deuda soberana y rechazando el comportamiento de los agentes especulativos, el Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR emitió una declaración de carácter histórico el 24 de junio de 2014. La Declaración exigía que no se afecte el proceso de reestructuración logrado en Argentina y condenaba el accionar de los fondos especulativos considerándolos “un riesgo para la región” (UNASUR, 2014). De esta forma, con el firme respaldo de los países de la UNASUR, Argentina elevó una propuesta ante la Asamblea General de las Naciones Unidas denominada *hacia el establecimiento de un marco legal multilateral para procesos de reestructuración de deuda soberana*. El 9 de septiembre de 2014, la ONU adoptó la Resolución A/RES/68/304 propuesta por Argentina y aprobada por 124 de las 193 naciones del mundo la cual solicitaba crear un marco regulatorio global que diera legalidad a las renegociaciones de las deudas (ONU, 2014).

Por último, la ocupación ilegal de las Islas Malvinas, Georgia del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes representa una agudización de aquellas relaciones centro-periferia que no puede ser pasada por alto en el estudio de la integración regional ni en el escenario internacional que planteó la UNASUR. La particular combinación de mecanismos de sometimiento, dependencia, sabotaje y bloqueo que el Reino Unido aplicó en el caso de las Islas Malvinas enfrentó, por primera vez, la unidad de todo el continente suramericano. Denunciando la injusta situación colonial, UNASUR condenó la explotación de recursos en las zonas ilegales, denunció el uso de licencias ilegales de empresas y logró concretar el acompañamiento de la República Cooperativa de Guyana y la República de Surinam a los derechos de soberanía argentina sobre las Islas. El organismo regional también denunció la militarización del atlántico sur y sus naciones parte se negaron a permitir el amarre de buques provenientes de la zona.

Mediante la diplomacia y la solidaridad entre naciones, UNASUR logró transformar el debate sobre las Islas Malvinas en una “causa” regional expresada en sus declaraciones.

### 3. El modelo adversarial: su rol como instrumento para la estabilidad política regional

Luego de un año y cuatro meses de un profundo proceso de debate político en Bolivia sobre el proyecto de la Nueva Constitución del Estado Plurinacional, y tras fracasar el intento de frenar el curso de la Asamblea por parte de un sector opositor del frente *Poder Democrático y Social*, se logró el acuerdo para aprobar la Nueva Constitución Política del Estado. El proyecto de la nueva carta magna en Bolivia apuntó a la refundación política del Estado boliviano lo que, naturalmente, permitiría avanzar en el reconocimiento de las diversas identidades y nacionalidades existentes. Sin embargo, el proceso de discusión también dejó al descubierto las latentes tensiones históricas y antagónicas del país andino. Al conflicto inicial sobre el quórum necesario para la aprobación de los artículos de la nueva constitución, se incorporaron las tensiones surgidas ante reclamos por autonomías departamentales, territorios y recursos.

Así, a la nacionalización de los hidrocarburos decretada por el gobierno de Morales le siguió la radicalización de la postura política de los prefectos departamentales de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija en relación al reclamo de la autonomía del poder central, amenazando con la interrupción de suministro de gas a los países vecinos. Los líderes de la “media luna fértil”, como se denomina a la zona conformada por los departamentos más ricos del país, reclamaban la autonomía de sus territorios y rechazaban la aprobación de la nueva constitución por considerarla una imposición del sector indígena.

El enfrentamiento entre sectores “autonomistas” y adherentes al proyecto constituyente creció a medida que los actos racistas contra la población indígena se tornaban frecuentes. El reclamo de la oposición en favor del traslado de la capital, de La Paz a la ciudad de Sucre, profundizó el conflicto que tuvo sus primeras víctimas fatales en las manifestaciones. Con la

aprobación de la ley que permitió el referéndum revocatorio para todos los cargos, se convocó a elecciones para el 10 de agosto de 2008. El referéndum arrojó un aplastante 67% de acompañamiento en la ratificación del cargo presidencial de Evo Morales y, a su vez, se revalidaron los mandatos de los prefectos opositores, con excepción de los de Cochabamba y La Paz.

A pocos días de los resultados del referéndum, la oposición convocó a “paros cívicos” y desconoció la autoridad del gobierno central. La toma de edificios gubernamentales y los crecientes ataques racistas provocaron la movilización de organizaciones sociales e indígenas en apoyo al gobierno de Evo Morales. El 11 de septiembre en la localidad de El Porvenir, en el departamento de Pando, luego de un enfrentamiento con personas vinculadas a la Prefectura de Pando, un grupo campesino fue capturado, torturado y asesinado. Un hecho que se conocería como la Masacre de Pando. Las imágenes de campesinos siendo torturados en televisión puso en pie de guerra a la población originaria y despertó un escenario político que algunos calificaron de “guerra civil”.

En su trabajo sobre “El enfoque de la UNASUR en la intervención de Pando”, Gabriel Sánchez (2015) estudia en profundidad cuatro documentos emitidos por dicho organismo en referencia a la crisis desatada en Bolivia: la Declaración de la UNASUR del 12 de septiembre de 2008: la Declaración de La Moneda: la Declaración del Consejo de jefas y jefes de Estado y de gobierno de Salvador de Bahía y el Informe de la comisión de la UNASUR sobre los sucesos de Pando. Según Sánchez, estos documentos demostraron el eficaz gerenciamiento de la UNASUR sobre un conflicto que había sido percibido como una amenaza a la estabilidad política de toda la región. Y aquí una aclaración fundamental.

Una definición muy importante, que tal vez debe ser tomada con mayor profundidad y densidad de cuándo interviene la UNASUR. La UNASUR no interviene cuándo hay un conflicto interno en un país. No, la UNASUR ha intervenido en cada oportunidad que

se ha visto amenazada la soberanía del pueblo, la voluntad popular de cada nación.

(Fernández de Kirchner, 2015:70)

Al día siguiente de la Masacre de Pando, la UNASUR, a través de la Presidencia *pro tempore* a cargo de la República de Chile, emitió una declaración solicitando el respeto del orden democrático y comunicó que el organismo se encontraba a disposición del gobierno de Bolivia para la implementación del diálogo político entre partes. Así, la presidenta chilena Michelle Bachelet, convocó a una reunión de urgencia en la ciudad de Santiago de Chile para el 15 de septiembre de 2008. En la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, con el fin de salvaguardar la estabilidad y luego de 5 horas de debate, los Estados parte de UNASUR expresaron que “sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia” (UNASUR, Declaración de La Moneda, 2008).

Con una declaración de nueve puntos, la UNASUR buscó terminar rápidamente con la violencia y la desestabilización para poder recomponer el diálogo político entre las partes. Allí mismo se acordó crear espacios especialmente diseñados para la investigación de los sucesos en el país, la promoción del diálogo y la asistencia al gobierno andino. La “Comisión para el Esclarecimiento de los Hechos de Pando”, como se denominó al equipo de trabajo de la UNASUR que investigó la masacre en Bolivia, finalizó su trabajo meses más tarde. A partir de la recolección de testimonios y la presentación de conclusiones, se estableció que los hechos representaron un crimen contra la humanidad y se recomendó la apertura de un proceso de enjuiciamiento a los responsables y de reparación de las víctimas.

Tras la Declaración de La Moneda, la Presidenta Michelle Bachelet visitó Bolivia por invitación del Presidente Morales y estableció una agenda de reuniones que tenían como principal meta dar un respaldo político al gobierno nacional. Allí se reunió con el líder de la

oposición, el prefecto del departamento de Tarija, Mario Cossío, a quien le expresó que no reconocerían a ningún gobierno que no sea el legítimo (Bachelet, 2017), así mismo, dispuso que el excanciller chileno, Juan Gabriel Valdés, sería el encargado de continuar coordinando los encuentros entre la oposición y el gobierno. Con el diálogo político se impulsó la principal estrategia política promovida por UNASUR: la confrontación agonista.

La confrontación agonista difiere de la antagónica no en que admita un posible consenso, sino en que no se considera al oponente como un enemigo que destruir; más bien, como un adversario cuya existencia es percibida como legítima. Sus ideas pueden ser combatidas enérgicamente, pero su derecho a defenderlas nunca va a ser cuestionado. Pese a ello, la categoría de ‘enemigo’ no desaparece, ya que sigue siendo apropiada para definir a quienes, al rechazar las bases mismas de la democracia pluralista, no pueden formar parte de la lucha agonista. (Mouffe, 2016:26)

Los efectos del apoyo unánime al primer mandatario boliviano llegaron con la advertencia de que UNASUR no reconocería otra autoridad legítima y con la exigencia de poner fin a los actos de violencia y a cualquier intento secesionista en el territorio. Con el respaldo de UNASUR y el fortalecimiento del diálogo político, los principales sectores de la oposición boliviana abandonaron la estrategia de desconocimiento a las autoridades e instituciones legalmente constituidas. Con la primera reunión de urgencia del organismo -convocada por la máxima autoridad de un país con el que históricamente Bolivia mantiene una disputa territorial por su reclamo de salida al mar- la Unión de Naciones Suramericanas reafirmó la apuesta del espacio agonista y el reconocimiento del “adversario” como categoría elemental de la política democrática, sentando así las bases del modelo adversarial.

La Comisión de la UNASUR para esclarecer los hechos de Pando concluyó que la masacre fue consecuencia de un desproporcionado uso de la fuerza ejercido desde un sector de la comunidad -personal de la Prefectura de Pando- contra otro -campesinado-, lo que representó

y “desencadenó una clara persecución de un grupo o colectividad con identidad propia”. Es por ello que, la Comisión recomendó al gobierno nacional impartir justicia a las víctimas del conflicto y tomar las medidas necesarias para evitar la beligerancia política, condenando toda acción por fuera de la doctrina democrática y del Estado de derecho. Tras finalizar el trabajo de la Comisión, coordinada por el especialista en derechos humanos, Rodolfo Mattarollo, los jefes y jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR se reunieron en la ciudad brasileña de Salvador de Bahía en diciembre de 2008 y declararon que

finalmente se congratula de que la promoción y la protección de los derechos humanos y el apoyo irrestricto a la institucionalidad democrática haya sido el objeto de uno de los primeros pasos concretos de la UNASUR, en el esfuerzo de afianzar el proceso de integración suramericano basado en la consolidación de la democracia, el Estado de derecho, las políticas de desarrollo humano sostenible y de integración política, económica, social y cultural. (UNASUR, Declaración de Salvador de Bahía, 2008)

En enero de 2009, con una participación del 90% de la ciudadanía, resultó aprobada la nueva carta magna con el 60% de los votos. Evo Morales sostuvo, tiempo después, que “cuando hubo este intento de golpe de Estado ya no viene la OEA, ni viene la Embajada de Estados Unidos ya no, sino que, internamente les reunimos y resolvemos” (Morales Ayma, 2017). Sin embargo, diez años más tarde con la UNASUR ya paralizada y desmantelada, un golpe de Estado derrocó a Morales y el gobierno de facto impondría la persecución política selectiva que derivaría en una serie de masacres y en el exilio masivo de representantes del gobierno derrocado. El exministro del gobierno de Evo Morales que debió exiliarse en la Argentina, Sergio Sacha Llorenti nos define el rol que desempeñó la UNASUR en el conflicto del año 2008.

En Bolivia en particular, tuvo un impacto directo histórico. Porque fue poco después del nacimiento de UNASUR, en la Presidencia *pro tempore* de Chile del año 2008,

que el organismo lideró un proceso de negociación política en Bolivia. Después de los intentos de separatismo, de golpe de Estado en el año 2008, fue la UNASUR la que tuvo un rol protagónico para una resolución de esta situación. Tuvo una relación directa con el proceso democrático boliviano porque el hecho de resolver los problemas nosotros mismos, impedía que otros intereses geopolíticos, me refiero más allá de los sudamericanos, intervengan en las resoluciones de estas circunstancias. (S. S. Llorenti, comunicación personal, 19 de julio de 2020)

A meses de aquel triunfo de la Nueva Constitución en Bolivia, la República de Honduras sufría un golpe de Estado. En la madrugada del 28 de junio de 2009, día en que se celebrarían elecciones en el país centroamericano, el presidente José Manuel Zelaya era secuestrado en su residencia por miembros de las Fuerzas Armadas y enviado a la zona Palmerola, donde se ubica la base militar norteamericana “Soto Cano” en Honduras, para luego ser expulsado a Costa Rica. Las características tradicionales del golpe de Estado cívico-militar en Honduras recordaban los métodos empleados en el golpe de Estado en la República de Haití del año 2004 que, como consecuencia de las tensiones entre el gobierno y determinados grupos de poder, el presidente electo democráticamente también fue secuestrado por las Fuerzas Armadas y obligado a abandonar el país.

La dirigente del Frente Nacional de Resistencia contra el golpe de Estado en Honduras, Berta Cáceres, sostuvo que los motivos del golpe de Estado en su país fueron la consecuencia de que “Honduras tuviera un acercamiento mayor con América del Sur y el Caribe y a todo ese posicionamiento diferente que sale del control de los EE.UU. de fuerzas emancipadoras liberadoras”<sup>9</sup>. Luego de la decisión del presidente Zelaya de incorporar a Honduras a organismos y espacios regionales e informar sobre la decisión de convertir la base militar

---

<sup>9</sup> Declaración de Cáceres en la II Conferencia Internacional por la Abolición de las Bases Militares Extranjeras del Consejo Mundial por la Paz. Buenos Aires, 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009. pág. 40.

norteamericana en un aeropuerto civil, Honduras presencié el primer golpe de Estado del siglo XXI en la región. Con la represión desplegada en las calles y la violencia ejercida contra la población y personal de embajadas, se violentó el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional Público y se desestabilizó la institucionalidad en todo el territorio nacional. Tiempo después Berta Cáceres, como otros líderes y lideresas sociales en la región, fue asesinada.

Los miembros de la UNASUR repudiaron rápidamente el golpe de Estado de forma unánime permitiendo dar visibilidad al conflicto y, así, evitar una masacre en Honduras. También solicitaron, como miembros de la Organización de Estados Americanos, la expulsión del gobierno de facto de la OEA hasta tanto no se le restablezca el poder al presidente legítimo Manuel Zelaya. Con el llamado a elecciones por parte de las autoridades que propiciaron el golpe y la posterior denuncia de fraude electoral de la oposición hondureña, la UNASUR estableció que hasta tanto no se obtuviera el informe de la comisión de verificación electoral, no se reconocerían las nuevas autoridades, exigiendo con ello el cumplimiento de determinados procedimientos democráticos mínimos en el país.

Mientras tanto, el conflicto armado en Colombia ingresaba a un nuevo capítulo. El país había afianzado su cooperación militar con los Estados Unidos a partir del fortalecimiento del sistema defensivo y del despliegue de una estrategia interna de “Seguridad Democrática” que contaba con financiamiento externo bajo programas como el Plan Colombia. El 15 de julio de 2009 el gobierno colombiano anunció oficialmente la negociación de un acuerdo con el gobierno norteamericano que permitiría el uso de una serie de bases militares para operaciones antidrogas de Estados Unidos en suelo colombiano.

La decisión política de establecer el acuerdo de cooperación militar representaba, según los argumentos oficiales del gobierno de Álvaro Uribe, una decisión legítima del Estado

colombiano para combatir el flagelo de la droga y la violencia de grupos insurrectos. Sin embargo, para los Estados parte de la UNASUR fue interpretado como un preocupante incremento militar extra regional de los Estados Unidos –luego de que el gobierno de Rafael Correa decidiera no renovar el acuerdo para la continuidad en la base militar de Manta en la República de Ecuador-. A poco del golpe de Estado en Honduras y con el acuerdo de cooperación en marcha, la confrontación entre Colombia y Venezuela llegó a un punto máximo de tensión y, con ella, creció la desconfianza de las naciones del sur en torno a la posición de los Estados Unidos en Suramérica.

La convocatoria a la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR en la ciudad argentina de Bariloche el 28 de agosto de 2009 puso en discusión no solo las implicancias del conflicto armado en Colombia sino sus alcances regionales. Pese a la resistencia inicial del Presidente Uribe, se obtuvo el compromiso de que, para continuar definiendo a la región suramericana como territorio de paz, las naciones se abstendrán de cualquier acuerdo que implique la presencia de tropas extranjeras que pueda tornarse una amenaza para la soberanía o seguridad de otra nación o de la región (UNASUR, Bariloche, 2009).

Uribe cuestionó la intención de algunos mandatarios de convocar al presidente norteamericano, Barack Obama, a que brinde explicaciones sobre la cooperación militar en la región. Sin embargo, el mandatario colombiano logró instalar el compromiso para la creación del Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico dentro de la UNASUR. Los acuerdos sobre las bases militares entre su gobierno y el de Estados Unidos se mantuvieron hasta que fueron paralizados por la justicia colombiana por haber eludido la aprobación del

Congreso. “Esa presencia norteamericana con base militar nos hizo despertar la lucha por la soberanía y por la dignidad”<sup>10</sup>, recuerda sobre el encuentro Evo Morales Ayma.

A partir de la enunciación de los temas abordados durante la reunión en la ciudad de Bariloche se evidenció una lógica de reconocimiento a la legitimidad y reclamos de un “otro”. Estos contrastes y disputas retóricas fueron fundamentales en la construcción de la identidad y reflejo del carácter de UNASUR como un espacio agonista. En Bariloche “los discursos permitieron inferir las representaciones de la integración regional, asociadas con los diferentes posicionamientos, que excedían los marcos nacionales y en las cuales la forma de percibir el vínculo con Estados Unidos no era en absoluto secundaria” (Arnoux, 2012:218). Así, los discursos que se extendieron por más de siete horas de reunión televisada permitieron exponer diversas problemáticas en relación a la presencia de bases militares, el narcotráfico y el reclamo de soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, entre otros asuntos. Finalmente, en una Declaración conjunta se expresó el compromiso de que las naciones se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra otro Estado miembro.

A nueve meses del acuerdo en Bariloche, el presidente de la República de Colombia denuncia en la OEA a la República Bolivariana de Venezuela y acusa al gobierno venezolano por supuestos vínculos con las FARC y el narcotráfico. A partir de ello, Venezuela rompe relaciones con la vecina nación. Sin embargo, durante la escalada del conflicto entre ambos países, transcurrieron dos elecciones cruciales. Por un lado, la elección de Néstor Kirchner como primer Secretario General de la UNASUR, quien sería elegido por unanimidad el 4 mayo de 2010 y, por el otro, la elección de Juan Manuel Santos como presidente de la República de Colombia, el 20 de junio por casi el 70% de los votos en segunda vuelta.

---

<sup>10</sup> Capítulo II de UNASUR TV. Secretario General Ernesto Samper habla con el Presidente Evo Morales. Consultado 10/06/2020. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=avaulp9JTfI&list=UUqTuT3dfm6AW\\_7F5kL2f4hw&index=29](https://www.youtube.com/watch?v=avaulp9JTfI&list=UUqTuT3dfm6AW_7F5kL2f4hw&index=29)

Luego de la denuncia de Uribe ante la OEA y el quiebre de las relaciones diplomáticas con su vecino país, el Canciller de Venezuela, Nicolás Maduro Moros solicitó la intervención de la UNASUR. La inmediata reunión de Cancilleres convocada por el organismo, no arribó a un acuerdo definitivo, pero permitió reunir la información necesaria para establecer una estrategia en las negociaciones. Durante los últimos días de mandato presidencial de Uribe hasta la asunción de Santos como Presidente, el recién electo Secretario General entabló conversaciones directas con las principales figuras políticas del conflicto, del organismo y la región. Kirchner viajó a Venezuela el 5 de agosto de 2010 y luego de una reunión de seis horas, se arribó al “Acuerdo de Santa Marta”. Esta Declaración de Principios fue un entendimiento político entre el recién electo y asumido Juan Manuel Santos y su par venezolano, Hugo Chávez, en la ciudad colombiana de Santa Marta e implicó el restablecimiento diplomático de sus relaciones y la creación de cinco comisiones de trabajo conjuntas en áreas supervisadas por el Secretario General. También buscaba impulsar las relaciones comerciales, lograr el pago de las deudas entre ambas naciones, promover la inversión social en los puntos fronterizos y avanzar con el desarrollo de obras y control sobre la seguridad en dichas zonas (Declaración de Principios, 2010).

Los logros de esta iniciativa fueron vistos con especial atención por funcionarios y funcionarias de la administración Obama, como la Secretaria de Estado Hillary Clinton o la Secretaria de Estado adjunta de la Casa Blanca para Asuntos de Organizaciones Internacionales, Esther Brimmer. Esta última se reunió con Kirchner en Argentina luego de los acuerdos y le solicitó establecer una agenda permanente de diálogo de la UNASUR con los Estados Unidos. A medida que UNASUR comenzó a abordar con mayor rapidez determinados conflictos políticos, principalmente aquellos de carácter histórico, más se asociaba el organismo a la idea de paz y estabilidad política regional.

Piénsese al respecto en el prolongado tiempo que llevó resolver la controversia entre Argentina y Uruguay sobre la instalación de una fábrica de celulosa en territorio uruguayo –con sentencia de la Corte Internacional de Justicia incluida- y la celeridad con que se resolvieron los serios conflictos diplomáticos en Venezuela y Colombia. (Rey, 2012:154)

Además, dicha celeridad estuvo acompañada del cumplimiento de acuerdos políticos que lograron ser efectivizados sin la existencia de estructuras supranacionales. Mientras que, por citar un ejemplo regional, desde que se estableció el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en 1996 para resolver tensiones políticas mediante disposiciones emitidas bajo carácter de obligatoriedad, las principales sentencias no han sido cumplidas.

Con la Secretaría General en movimiento, el Acuerdo de Santa Marta puso fin a cinco años de tensiones en las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela. Incluso la propuesta del exmandatario Uribe sobre el problema del narcotráfico que había sido elevada al organismo, logró su Estatuto en abril de 2010 el cual, bajo el nombre de Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, mantuvo los objetivos de vincular agencias especializadas y fortalecer una posición común ante el flagelo. Así, la mediación de Kirchner ante la tarea encomendada por la UNASUR desarticuló toda posibilidad de un conflicto armado fronterizo, hizo efectivo el compromiso para establecer el control y prevenir la acción de grupos armados insurrectos y, principalmente, permitió dar el primer paso regional para comenzar con el proceso de paz en Colombia, frente al conflicto armado más largo en nuestro continente.

De esta forma, la capacidad que demostró tener la Unión de Naciones Suramericanas para conducir pacíficamente las controversias se erigió sobre el reconocimiento de las disputas legítimas entre “adversarios”. Esto también fue observado por Ana María Machado, Vicepresidenta de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba, quien destacó que “cuando la UNASUR se constituyó, no estaba conformada solo por gobiernos

progresistas, había gobiernos neoliberales y con la unidad en la diversidad se pudieron afrontar varios problemas regionales”. En nuestra entrevista la Vicepresidenta advirtió que

la unidad en la diversidad, como dice la plataforma fundacional de la CELAC y UNASUR, es lo que debe unir a cada uno de los países para que le den vida efectiva a estas organizaciones que han llegado para fortalecernos como pueblos. Allí está toda la declaración de paz de América Latina y el Caribe, podremos querer muchas cosas, pero si no tenemos paz no vamos a lograr todo lo demás. (A. M. Machado, comunicación personal, 31 de enero de 2019)

Como dijimos, durante la Cumbre realizada el 4 de mayo del 2010 en Argentina, Provincia de Buenos Aires, el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno nombró a Néstor Kirchner como Secretario General del organismo por unanimidad. Allí, el recién electo Presidente de la República de Chile, Sebastián Piñera, declaró que dentro del espacio regional “las metas las compartimos, es posible que los caminos para lograrlas puedan ser distintos” y destacó la importancia del fortalecimiento del diálogo político para abordar la estabilidad política de la región. Con el reconocimiento inicial al modelo adversarial y la designación de su primer Secretario General, UNASUR dio un importante paso en la construcción de un nuevo esquema de integración y una nueva institucionalidad.

#### 4. El consenso conflictual: entre el acuerdo y las interpretaciones

Gran parte del pensamiento liberal ha buscado relacionar la inestabilidad política en Suramérica con la falta de institucionalización de los sistemas políticos. Los argumentos para sostener tal afirmación giran, principalmente, en torno a la cuestión del conflicto. El carácter racionalista e individualista que define a este tipo de liberalismo político se guía por aquella pretensión de conciliar todos los puntos de vista, una decisión que impide reconocer el carácter conflictivo que posee la propia naturaleza de las identidades colectivas y, a su vez, lleva a negar el carácter conflictivo de la propia diversidad. Ante ello, Chantal Mouffe sostiene que

lo importante es que cuando surja un conflicto, no tome la forma de un 'antagonismo' (una lucha entre enemigos), sino la de un 'agonismo' (una lucha entre adversarios). La confrontación agonista es diferente de la antagónica, no porque admita un posible consenso, sino porque no considera al oponente como un enemigo por destruir; lo considera, en cambio, como un adversario cuya existencia percibe como legítima. (Mouffe, 2018:117)

En este sentido Ludolfo Paramio (2006) logra definir con mayor precisión lo que aquí pretendemos señalar. En la antesala a la firma del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas en el año 2008, el autor sostiene en su trabajo *Giro a la izquierda y el regreso del populismo* que

el nuevo populismo ha dado origen a tensiones regionales en los últimos meses, precisamente en un momento en que la buena marcha de la economía y la opinión de amplios sectores parecían haber creado las condiciones para avanzar hacia una mayor integración y una mejor coordinación de las políticas nacionales. (Paramio, 2006:72)

En su artículo, Paramio describe una serie de conflictos políticos regionales -entre los cuales se destacan las disputas entre los presidentes Hugo Chávez y Alan García por aspectos ideológicos, las diferencias de "Lula" da Silva y Evo Morales por la nacionalización de los hidrocarburos o las pujas entre las empresas estatales PDVESA de Venezuela y la brasileña PETROBRAS por la producción de recursos- los cuales representan, según el sociólogo español, un limitante al proceso de crecimiento e integración regional. Sin embargo, Paramio no logra reconocer que es la naturaleza conflictual de la propia política la que, precisamente, habilitó aquellas políticas públicas que establecieron nuevas condiciones materiales que, según él mismo, son alentadoras. El autor concluye en su escrito: "el populismo, incluso si se somete a las reglas del juego de la democracia, no es un proyecto democrático".

Vale aclarar que nuestra perspectiva sobre la democracia busca alejarse de toda imitación dogmática y esquemática, por lo que adherimos a la definición conceptual de Chantal Mouffe, quien sostiene que

(...) pondremos un concepto de democracia que, lejos de buscar el consenso y la transparencia, sospecha de todo intento de imposición de un modelo unívoco de discusión democrática. Alertada de los peligros del racionalismo, esta es una perspectiva que no sueña con dominar o eliminar la indeterminación, ya que reconoce que esa es la propia condición de posibilidad de la decisión, y por lo tanto de la libertad y el pluralismo. (Mouffe, 2000:50)

Así pues, la idea de que los conflictos políticos en el espacio regional representan un permanente obstáculo para la integración pareciera que busca cancelar toda relación entre el conflicto político y las disputas democráticas de proyectos en pugna, algo que alejaría aún más la idea de concebir la política como forma de organizar el conflicto permanente. Por ello la politóloga belga advierte que

a pesar de lo que muchos liberales desean que creamos, la especificidad de la política democrática no es la superación de la oposición nosotros/ellos, sino el modo diferente en el que ella se establece. Lo que requiere la democracia es trazar la distinción nosotros/ellos de modo que sea compatible con el reconocimiento del pluralismo, que es constitutivo de la democracia moderna. (Mouffe, 2007:21)

Desde otra perspectiva, Carlos Vilas (2011) nos ilustra sobre el vínculo entre el conflicto y las democracias regionales a partir del carácter populista de estas. El autor sostiene que el populismo busca esforzarse por expandir la democracia más allá de las fronteras definidas por el liberalismo, lo que le permite establecer que las democracias populistas poseen tres características: son democracias *expansivas* en su concepción de ampliación de derechos, son democracias *de transformación* a partir de establecer importantes cambios y, principalmente,

son democracias de *conflicto* ya que “la promoción de transformaciones de ese tipo siempre suscita tensiones, resistencias y enfrentamientos entre quienes ganan y quienes pierden, hasta que la configuración de poder resultante alcance una cierta estabilidad”. (p.2)

Sin embargo, existen lecturas entre sectores liberales que vinculan el conflicto político desde una perspectiva novedosa. El exministro de educación del gobierno boliviano de Sánchez de Lozada, Hugo Carvajal Donoso, describió a la UNASUR mejor que ningún otro detractor. En un texto publicado en el año 2016 por la Fundación FAES, dirigida por el expresidente del gobierno del Reino de España, José María Aznar, Donoso definió que

(...) este contexto económico y político permite organizar un instrumento propio de la región sin la tutela de Estados Unidos, para contrarrestar a la débil y desacreditada Organización de Estados Americanos (OEA), tradicionalmente vinculada a los intereses del Departamento de Estado norteamericano. Irrumpe así UNASUR para convertirse en un organismo esencialmente político, un instrumento contrahegemónico. (Donoso, 2016:55)

Por su parte, quien fuera Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas, Alí Rodríguez Araque también asoció el rol del organismo regional con la estabilidad política. Araque sostuvo que la UNASUR es

un proyecto político, y la política por definición es el problema del poder, este proyecto y esta región se mueve en medio de una realidad mundial con una dinámica caracterizada por numerosos conflictos, por amenazas constantes a la paz y la pregunta que tenemos que hacernos es... ¿en qué medida puede nuestra región, realmente, contribuir a la estabilidad y el equilibrio del mundo?<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Palabras de Alí Rodríguez Araque al ser declarado Visitante Ilustre el 7 de junio de 2014 por la intendencia de Montevideo, República Oriental del Uruguay. Consultado 20/08/2020. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=me69sT8ljRA>

En sintonía con la lectura de Araque, el artículo “Espejismo y realidad del poder en UNASUR” (Comini, 2014) aborda con detenimiento la relación entre el conflicto y el poder. El trabajo estudia los distintos niveles de desigualdad de poder que existen, tanto hacia el interior de cada una de las naciones parte del organismo, como entre ellas y en su relación con el resto de las naciones del mundo. Allí se afirma que la conformación jurídico-institucional de UNASUR entiende la dinámica del conflicto como una consecuencia de la coexistencia de, por un lado, un esquema de horizontalidad expresado en la representación -el método de votación por consenso- y por otro, un esquema de verticalidad formalizado en el control que posee el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno del organismo. En el estudio se sostiene que

la principal herramienta de poder intangible que tienen los Estados al interior de la Unasur, deriva de su método de *toma de decisiones*, a saber, el consenso. Evaluar el significado estratégico de la construcción institucional, particularmente tratando de comprender cómo y quiénes son los que toman las decisiones ayuda a comprender que el mecanismo adoptado, bajo la intención de igualar a los Estados miembros bajo el paradigma de “un Estado, un voto”, no produce más que una persistencia de sus desigualdades. En muchos casos, ha resultado más fácil impulsar objetivos ambiciosos, aunque genéricos, para armar secretarías, crear órganos ad-hoc y tomar decisiones que hacer converger políticas, implementar proyectos y cumplir con lo pactado. (p. 21)

En relación a ello, el ex Representante de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental del Uruguay, Pedro Schinca, nos hace una aclaración en la entrevista:

La regla del consenso no fue un problema de funcionamiento en términos reales, se puede ver cómo, para Uruguay, es lo mejor que nos puede pasar. En UNASUR los consensos se trancaban cuando uno de “los grandes” no quiere acompañar, el acompañamiento de Brasil o Venezuela podía generar algún tipo de quiebre con Chile

o Colombia. Pero si uno genera una amplia mayoría, trancar genera un costo muy alto.

(P. Schinca, comunicación personal, 20 de mayo de 2021)

La participación y los aportes de países pequeños como Uruguay en la UNASUR fortalecieron, según Schinca, la creación de una agenda positiva para toda la región ya que “todos nos sentamos en una mesa, si bien hay sobre representatividad y las economías muy fuertes son determinantes, es una ganancia para países como Uruguay”. Los criterios igualitarios entre miembros de la UNASUR expresaron, desde nuestra óptica, un carácter profundamente democrático, sin embargo, algunas figuras con fuerte liderazgo político en la región han observado en la denominada “regla del consenso” una seria limitación para el proceso de integración e incluso la han considerado un “poder de veto”. Aunque se requiere de un quórum de tres cuartos de los miembros para tomar una decisión y existe la posibilidad de que un Estado opte por intervenir gradualmente o abstenerse una vez tomada la decisión, establecer decisiones por consenso sería utilizado, según algunas perspectivas críticas, contra el propio funcionamiento de la UNASUR. Por ejemplo, Rafael Correa definió al método como “la regla del fracaso” o “la fórmula del desastre” y opinó que una mayoría cualificada impediría vetar decisiones importantes alcanzadas por la mayoría de los miembros para brindar mayor dinamismo, una crítica que también mantuvo el expresidente peruano Alan García.

El expresidente del Brasil, Luiz Inácio “Lula” Da Silva consideró que, inicialmente, la regla del consenso era el único mecanismo posible dentro de la UNASUR “para mantener la unidad, porque si tuviéramos votaciones y después necesitáramos aprobación del Congreso tal vez las cosas no funcionarían” (Da Silva, 2017). Por su parte, la expresidenta chilena Michelle Bachelet definió que, al funcionar por unanimidad, la UNASUR “parte de una meta realista sobre los temas abordados, dado que es lo que empuja el cumplimiento de muchas metas compartidas”. Sin embargo tres miembros de su gobierno, que se desempeñaron como Cancilleres de Chile y participaron activamente del organismo, definieron que la principal falla

estructural y operativa que condujo a la parálisis de la UNASUR fue, precisamente, “la regla de la unanimidad que permitía que cualquier país pudiera paralizar su funcionamiento utilizando el simple mecanismo de derecho a veto”<sup>12</sup>.

En su exposición ante el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas del año 2013, la entonces presidenta de la República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner definió la “doctrina de América del Sur” aludiendo al formato de la UNASUR para la solución pacífica de las controversias. Allí destacó el rol del organismo en materia de prevención y gestión de conflictos y sostuvo: “Puse en comparación lo que había sucedido con UNASUR...que tenemos mecanismos que llegamos a consensos, esto nos obliga fundamentalmente, a discutir, a debatir y a no levantarnos de nuestro lugar hasta que no hayamos tenido una solución”<sup>13</sup>. Por su parte, el expresidente de Colombia, Ernesto Samper interpretó como un obstáculo “la exigencia constitutiva de que todas las decisiones tenían que ser tomadas por consenso lo cual, en la práctica, consagró el derecho de veto de las minorías”. Sin embargo, para Samper eso no afectó las “intervenciones oportunas y exitosas [de la UNASUR] en evitar rupturas democráticas en Bolivia, Venezuela, Paraguay y Ecuador”<sup>14</sup>.

El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas reconoce una forma de abordar las controversias que se aparta de la tradicional forma con la que el derecho internacional resuelve los conflictos jurídicos entre Estados. En su artículo 21, se habilita una primera instancia de negociaciones directas que, en caso de fracasar, los Consejos de Delegadas y Delegados serán habilitados para formular recomendaciones interpretativas sobre la cuestión a atender. A su vez, se admite que dichas interpretaciones pueden fracasar también, por lo que

---

<sup>12</sup> Extracción de la carta titulada “La improvisación en política exterior es mala consejera”. Marzo, 2019. República de Chile. Consultado 12/05/2021. Disponible en <https://media.elmostrador.cl/2019/03/CARTA-POLI%CC%81TICA-EXTERIOR.pdf>

<sup>13</sup> Declaraciones emitidas al cierre de las Sesiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 6/08/2013.

<sup>14</sup> E. Samper, comunicación personal, 15 abril de 2020.

la cuestión puede ser elevada al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Un procedimiento directamente relacionado a la idea de “consenso conflictivo” que sostenemos.

Sin duda, la democracia no puede sobrevivir sin un consenso relativo a la lealtad de los valores ético-políticos que constituyen sus principios legítimos, pero no obstante debe permitir la expresión agonista del conflicto. Por ello, en una democracia agonista debe existir un ‘consenso conflictivo’: si bien debe haber un acuerdo sobre los principios ético-políticos que dan forma a la asociación política, también es necesario que existan interpretaciones diferentes de los mismos y de las instituciones en las cuales se insertan. (Mouffe, 2016:27)

Al estudiar el Tratado del organismo, Elvira Narvaja de Arnoux (2012) sostiene que “el consenso, abierto a la transformación y la controversia, se estabiliza en la producción del documento. La escritura resuelve, pero no anula las múltiples tensiones y diferencias que atraviesan el proceso de integración regional” (p.195). Por ello, mediante la utilización del “Diálogo Político” como principal método para administrar aquellas crisis que pongan en jaque la estabilidad política de la región, el modelo adversarial propuesto por la UNASUR permitió desactivar tensiones sin por ello pretender eliminar el carácter conflictual de la política.

Mientras que el antagonismo constituye una relación nosotros/ellos en la cual las dos partes son enemigos que no comparten ninguna base común, el agonismo establece una relación nosotros/ellos en la que las partes en conflicto, si bien admitiendo que no existe una solución racional a su conflicto, reconocen sin embargo la legitimidad de sus oponentes. Esto significa que, aunque en conflicto, se perciben a sí mismos como pertenecientes a la misma asociación política, compartiendo un espacio simbólico común dentro del cual tiene lugar el conflicto. Podríamos decir que la tarea de la democracia es transformar el antagonismo en agonismo. (Mouffe, 2007:27)

De esta forma, el modelo adversarial de la UNASUR permitió transformar el antagonismo amigo/enemigo mediante la permanente práctica de una democracia agonista. Práctica que también se puede observar en aquellos conflictos de carácter histórico tales como el conflicto armado en Colombia o el reclamo de soberanía de Argentina sobre las islas Malvinas. En relación a ello, la plena participación de la República de Chile en el proceso de integración implicó una actitud superadora frente a las voces críticas dentro del propio gobierno chileno contra la UNASUR. Allí el Canciller de la República, Alfredo Moreno Charme, un banquero proveniente del sector más duro de la derecha de la Unión Demócrata Independiente (UDI) ocupó el cargo de Ministro durante el primer mandato del Presidente Sebastián Piñera. A poco de asumir su cargo se reunió con su par argentino, Jorge Taiana, quién recibió el respaldo del gobierno de Chile al legítimo reclamo de soberanía sobre las Malvinas; respaldo que además se trasladó a todas las Declaraciones de la UNASUR.

El excanciller Jorge Taiana reiteró en nuestra entrevista que “No hay ninguna duda que la creación de UNASUR ayudó a fortalecer identidades comunes, a dar respuestas comunes y a aliviar tensiones internas, porque creó un marco de discusión y de contención que de otra manera no hubiese existido”. Y concluyó:

[UNASUR] Tuvo muchas implicancias. Y de hecho la idea misma de la UNASUR y la forma en la que se crea tiende a generar ese espacio de estabilidad, porque la UNASUR se crea con, claramente, una visión de integración regional sin hegemonismos políticos. Hay que recordar que de esa UNASUR participaba Chávez, pero también participaba Uribe, participaba Lula, pero también participaban Piñera, Tabaré, Mujica... Hay hechos concretos, el secesionismo en Bolivia donde actuó específicamente la UNASUR, la rebelión policial desestabilizadora contra Correa en Ecuador, las negociaciones en relación a las bases norteamericanas en Colombia, la solución de varios de esos temas y las facilitaciones que realizó el Secretario General, Néstor

Kirchner, entre Venezuela y Colombia en momentos de mucha tensión bilateral. (J. Taiana, comunicación personal, 2 de junio de 2021)

A partir de otorgarle reconocimiento y legitimidad al adversario, el consenso conflictual facilitó el desarrollo del modelo de integración propuesto por UNASUR y la transformación del antagonismo al agonismo político. La asambleísta del Ecuador, Gabriela Rivadeneira, reflexiona sobre la importancia del modelo adversarial y recuerda que “el expresidente Uribe fue quien promovió el Consejo de Seguridad, para que el mismo Consejo promueva la cooperación interna entre países y la inspección de las bases norteamericanas en la región”<sup>15</sup>, algo impensado sin el espacio de reconocimiento adversarial que ofreció el organismo. Por su parte, el ex Secretario General de la UNASUR, Ernesto Samper resalta a lo largo de nuestra entrevista que:

La corta existencia de UNASUR [diez años] fue suficiente para demostrar que, sin ningún tipo de consideración por el signo ideológico de los gobiernos (participaban gobiernos de todas las ideologías) cuando existían comunes denominadores como los que propone el proyecto de integración suramericana, los acuerdos eran posibles. Lamentablemente, esta posibilidad de navegar en consensos no la entendieron los gobiernos que, después de mi retiro de la Secretaría, se marginaron de la UNIÓN precisamente por razones ideológicas. Realizaciones de UNASUR como la creación del Consejo Suramericano de Defensa que nos alejó de la política de seguridad hemisférica interamericana basada en “hipótesis de conflictos” entre nosotros mismos, quedan ante la historia como las posibilidades de una integración exitosa y provechosa. (E. Samper, comunicación personal, 15 abril de 2020)

---

<sup>15</sup> G. Rivadeneira, comunicación personal, 18 de agosto de 2019.

## Capítulo III. Institucionalidad en la UNASUR

*Somos una nación, fragmentada por las causas conocidas, externas e internas, pero somos una nación, una gran nación, y la gran tarea, precisamente, es integrarla definitivamente.*

Alí Rodríguez Araque (1937-2018)  
Secretario General de UNASUR

### 1. Introducción

Hace exactamente 110 años Manuel Ugarte<sup>16</sup> pronunció una conferencia de prensa en la Universidad de Columbia, en Nueva York, sobre las implicancias de la política internacional de Estados Unidos en América Latina. Tras exponer ante el público norteamericano las graves consecuencias que traería continuar con la política de carácter imperial hacia la región latinoamericana, Ugarte advirtió: “Se está creando entre la América latina y la América anglosajona un ambiente de antagonismo y de repulsión. Nuestro mutuo buen sentido debe evitar la ruptura”. Una centuria más tarde de aquella conferencia de Ugarte, las graves consecuencias de la política imperial en la región han sido proporcionales a los sacrificios por preservar nuestra soberanía.

A través de dictaduras adeptas o de gobiernos civiles serviles, América Latina había cumplido históricamente un rol funcional a los intereses foráneos implicados en esta disputa. En cambio, a partir de comienzos del siglo XXI, la eclosión social devenida de diversas crisis desatadas en la región, en convergencia con la aparición providencial de un puñado de líderes populares que supieron interpretar el hartazgo y la voluntad de cambio de sus pueblos, puso un corte histórico a esa relación complaciente con los poderes fácticos. (Raimundi, 2015:163)

---

<sup>16</sup> Escritor, diplomático y político argentino.

Tal como vimos en el capítulo anterior, el papel del Estado en la recuperación de las economías y en el control de aquellos recursos estratégicos puso en el centro del debate su carácter intervencionista e integracionista. Según Chaves García (2010) para conformarse como instancia de integración del espacio suramericano, la creación de la UNASUR respondió a diversos intereses económicos, geopolíticos e ideológicos de los países miembros, en donde sobresalió la conformación de un eje político conformado por Argentina, Brasil y Venezuela que sería fundamental para el nuevo proceso político suramericano.

En esta tercera parte estudiaremos con detenimiento la estructura institucional de la Unión de Naciones Suramericanas y su estructura orgánica, principalmente a través del desempeño que ha tenido la Secretaría General del organismo y las gestiones sucedidas entre 2010-2018. Así mismo profundizaremos las implicancias de los Consejos Sectoriales y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre Compromiso con la Democracia de la UNASUR en la estabilidad política de la región y en el proceso de integración.

## 2. Estructura orgánica: el aporte de los Consejos Sectoriales

Como consecuencia de la ratificación de su Tratado Constitutivo, la Unión de Naciones Suramericana comenzó a experimentar un proceso de fortalecimiento institucional. La estructura inicial del organismo contó con un Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno como órgano superior del organismo, encargado de establecer los principales lineamientos, programas y proyectos; una Presidencia *pro tempore* ejercida de manera sucesiva por los Estados miembros por períodos anuales y por orden alfabético; un Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores como principal órgano ejecutivo constituido para adoptar resoluciones e implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado en reuniones semestrales; un Consejo de Delegadas y Delegados que compatibilizan las decisiones de los dos Consejos citados anteriormente en reuniones bimensuales y una Secretaría General que

ejecuta los mandatos de los órganos, designada por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, por un período de dos años. Además, la Secretaría General posee una Jefatura de Gabinete y áreas con rango de Direcciones (UNASUR, 2008).

El acompañamiento de los países a la propuesta de Ecuador para establecerse como sede permanente de la Secretaría General de la UNASUR, le permitió comenzar con la construcción del edificio central ubicado en la Ciudad Mitad del Mundo, en el norte de Quito. La sede del organismo fue inaugurada en 2014 y lleva el nombre del expresidente argentino y primer Secretario General del organismo, Néstor Kirchner. Financiada por el Estado ecuatoriano, la sede de cinco pisos contó con sala de exposiciones, biblioteca y salones inteligentes con sistemas tecnológicos integrados. Así mismo, la normativa del organismo se estableció en un Reglamento General de ochenta y cuatro artículos aprobado en la República de Colombia el 11 de junio de 2012.

La estructura orgánica contó con 12 Consejos Sectoriales de rango ministerial que tuvieron como fin incorporar a la agenda de la integración regional una amplia gama de temas y áreas de trabajo: el Consejo Energético de Suramérica (CES) creado en 2007 durante la Primera Cumbre Energética en la República Bolivariana de Venezuela; el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) creado en 2008 durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno en la República Federativa del Brasil; el Consejo de Salud Suramericano (CSS), creado en la misma reunión; el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) creado en la Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en 2009 en la República del Ecuador; junto con este último se crearon el Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación -que más tarde se dividiría en tres: CSE, CSC y COSUCTI-, el Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS) y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD).

Durante la Cuarta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en la República Cooperativa de Guyana en 2010, se creó el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF); mientras que durante 2012, en la Sexta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en la República del Perú se tomó la decisión de formalizar los últimos consejos del organismo: aprobar el Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR (CEU) y avanzar con la creación del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT).

El Tratado Constitutivo de la UNASUR estableció que el Consejo de Delegadas y Delegados es el encargado de poner en consideración el Proyecto de Presupuesto Anual de todo el organismo con el fin de que el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores lo apruebe. Esto permitió establecer un control pleno por parte de cada nación sobre las finanzas y los gastos del organismo. Tras aprobarse bajo Resolución en 2015 (Res. N° 07/2015), los aportes monetarios de cada Estado se establecieron a partir de un mecanismo de Alícuotas Combinadas Ajustadas Finales. lo que lo distinguió de otros organismos con fuerte dependencia financiera de un solo Estado.

El Consejo de Delegados y Delegadas, desde su primera reunión en 2007, logró avanzar en la construcción de Grupos de Trabajo Especializados, lo que facilitó la referencia de varios países en determinadas áreas de trabajo, otorgando la coordinación del Grupo de Educación a Perú, de Energía a Venezuela, de Finanzas a Argentina, de Infraestructura a Colombia, de Políticas Sociales a Chile y de Soluciones de Controversias en Materia de Inversiones a Bolivia. Así, la diversificada agenda de UNASUR logró vincular los mecanismos de cooperación y solidaridad entre naciones desde el inicio de sus actividades. Aquí destacamos los Consejos que tuvieron mayor actividad institucional e impacto en la estabilidad política y en la agenda integracionista.

Previamente a la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR y en el marco de la I Cumbre Energética, en abril de 2007, se constituyó el primer Consejo de nivel Ministerial: el Consejo Energético de Suramérica (CES). Este se transformó en la primera experiencia de política común en favor de la cooperación y la equidad entre sus miembros, una visión conjunta que permitiría ir afianzando rápidamente la posición del bloque regional a nivel global. Lejos de aquella desintegración energética que produjo el modelo de desarrollo neoliberal, el CES permitió construir una visión conjunta que facilitó el establecimiento de decisiones en materia de política energética a fin de revertir los efectos de la paradoja de la abundancia en la región, es decir la paradoja de poseer un territorio con enormes recursos naturales y poblaciones con dificultades para acceder a ellos.

Las recientes experiencias históricas sobre las disputas por los recursos energéticos advirtieron las serias consecuencias sociales causadas por la falta de autoabastecimiento, interconectividad o de conflictos en áreas explotadas. Casos como el golpe de Estado contra el Presidente venezolano Hugo Chávez en 2002, el “paro petrolero” que por meses frenó todas las actividades económicas y laborales de la petrolera PDVESA en el país caribeño o la “Guerra del Gas” que condujo a la Masacre de Octubre contra la población que reclamaba la estatización de la industria gasífera durante 2003 en Bolivia, otorgaron centralidad a aquellos conflictos provenientes de la disputa por los recursos. Por ello, con la creación del CES se buscaba habilitar la discusión de marcos regulatorios, intercambio de experiencias y la posibilidad de establecer un Tratado Energético Suramericano. El CES, aunque sin obtener el Tratado Energético, logró reinstalar el debate político sobre la división de las utilidades y los riesgos de la explotación y gestión de los recursos de toda la región.

A diferencia del Consejo Energético de Suramérica, creado en abril de 2007, los demás Consejos de nivel Ministerial se formaron con posterioridad a la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR. Todos los Consejos poseen un Estatuto que establece sus principios rectores,

objetivos delimitados y funcionamiento interno. La presidencia de cada Consejo pertenece al país que ocupa la PPT del organismo y desde allí se aprueban sus normas, se establecen las convocatorias a las reuniones y se realizan las recomendaciones. Integrados por Ministras y Ministros de cada cartera de los Estados parte o delegaciones que los gobiernos asignen, los Consejos Sectoriales establecieron una fuerte dependencia de las agendas de los Ejecutivos nacionales.

La propuesta original de “Lula” Da Silva de avanzar con la creación de una doctrina suramericana en materia defensiva que establezca una visión conjunta entre autoridades militares junto a los Ministerios de la región, fue promovida por su Ministro de Defensa, Celso Amorim, quien compartía la idea de desarrollar una estrategia regional de colaboración y protección conjunta de los recursos. La propuesta fue encomendada a un Grupo de Trabajo Especializado y más tarde se la denominó Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Con la aprobación de las doce naciones durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno en la República Federativa del Brasil en diciembre de 2008, el CDS representó una importante apuesta para superar aquella estrategia hegemónica de alianzas militares tradicionales en materia defensiva.

El 10 de marzo del año 2009, en la capital chilena, el CDS arribó a un esquema de tres reuniones anuales y la elaboración de un Plan de trabajo que, entre sus principales acciones se destacaban: la política de defensa, la cooperación militar, la industria defensiva y la formación y capacitación. Estos ejes fueron establecidos bajo la idea de promover acuerdos e intercambios de información para consolidar la paz y resolver disputas dentro del territorio, como así también establecer una coordinación de la seguridad externa de todos los Estados parte. En la primera reunión del Consejo se logró incluir la propuesta de Chile para establecer la homologación de los gastos militares y un principio de no extraterritorialidad. A partir de allí, el CDS estableció una agenda con propuestas concretas como la apertura de la Escuela de Defensa Suramericana,

la fabricación de un avión de entrenamiento primario básico (el *IA-73 UNASUR I*), la empresa constructora “UNASUR Aero SA” o el Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa Suramericano (CEED).

En relación a los recursos y la defensa, la histórica apropiación de recursos naturales para la expansión de la economía global ha llevado a las naciones desarrolladas, principalmente a los Estados Unidos, a desplegar una serie de estrategias, organizaciones y recursos sobre los territorios considerados vitales. Así, con la existencia de las cuencas energéticas en Suramérica y ante la aparición de nuevas áreas energéticas, se elaboraron nuevos objetivos para su apropiación desde donde partieron las principales hipótesis de conflicto en toda nuestra región. Entre las hipótesis destacamos la teoría de la inviabilidad del Estado y sus procesos vinculados a la migraciones y el narcotráfico, en la cuenca energética del Golfo de México; la hipótesis del conflicto armado en Colombia y la presencia del chavismo en la República Bolivariana de Venezuela en relación a la cuenca energética del Orinoco; el indigenismo cocalero en relación a la cuenca energética andina; la violencia del narcotráfico en relación a la cuenca marítima del Brasil o los reclamos de los pueblos originarios en relación a la cuenca patagónica de Argentina y Chile. En cualquier caso, cada hipótesis de conflicto se sostuvo mediante la desconfianza entre las propias naciones de la región.

Identificando los recursos naturales como fuente facilitadora de integración y estabilidad para la región, la UNASUR propuso el diseño de un sistema cooperativo de todos los Estados miembros para la protección conjunta de los recursos. Reconociendo que los conflictos políticos regionales tienen relación con el proceso de ejercicio de propiedad, cuidado, explotación y distribución de los recursos, el Consejo de Defensa Suramericano propugnó la coexistencia de visiones sobre la defensa y logró transformarse en una de las instituciones de mayor relevancia dentro del organismo. A partir de la construcción de un pensamiento alternativo en relación a la defensa, el Consejo redujo las especulaciones sobre cuestiones

defensivas entre los Estados, reemplazando aquellas hipótesis de conflicto latentes por la confianza entre las partes.

Sin dudas, la adopción de un pensamiento estratégico regional marca el cambio de era que se refleja en la búsqueda de un espacio autónomo puesto al servicio de los intereses de los Estados. Así, Sudamérica forjará una identidad propia en materia de defensa y seguridad que la pondrá al resguardo de toda amenaza extra regional pero que al mismo tiempo coadyuvará al fortalecimiento de sus democracias. (Racovschik, 2011:4)

Por su parte, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), incorporó a los intereses históricos en materia de obras en comunicación, energía y transporte aquellas áreas de infraestructura vinculadas al desarrollo social, la economía sustentable y los avances tecnológicos. En base a las estrategias de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), COSIPLAN dio inicio a la planificación, financiamiento y ejecución de varias obras que, junto con la “Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración” buscaron fortalecer la integración física y el desarrollo en toda América del Sur.

En diciembre de 2008 también se creó el Consejo de Salud Suramericano (CSS). En los primeros lineamientos del Plan de Trabajo se contempló la promoción de un sistema universal de salud. Para el año 2010 se creó la Red de Institutos Nacionales de Cáncer de UNASUR (RINC/UNASUR) y el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) que avanzó hacia la creación de un Plan Quinquenal en 2013. La nueva visión regional en materia epidemiológica, de acceso universal y antimonopólica de la salud se evidenció, en primer lugar, con la creación del Banco de Medicamentos que pondría a disposición de todos los países miembros un listado de precios de referencias de cada medicamento, esto sin duda traería un importante ahorro económico para las sociedades suramericanas y un aumento del poder de los Estados frente a las negociaciones con otros grupos. En segundo lugar, el Mapeo de Capacidades Productivas significó la posibilidad de identificar productores, productos y

capacidades de medicamentos en toda la región. Así UNASUR llevó la visión conjunta de acceso universal y atención de enfermedades ante la Asamblea Mundial de la Salud, algo que le valió el reconocimiento y el acompañamiento de la India, los países de África y del Sudeste Asiático.

Según Herrera (2020) la UNASUR se distanció del modelo vertical de cooperación tradicional en materia de salud estableciendo un enfoque en favor de los sistemas de acceso a las políticas públicas de carácter universal, fortaleciendo la soberanía y la autonomía productiva Sur-Sur. La participación directa de los Ministros y las Ministras de salud de las doce naciones en el Consejo permitió superar la visión técnica del ámbito, identificando a la salud como un derecho universal y elevando sus recomendaciones coordinadamente a las agendas globales y a organismos multilaterales.

Durante su corta existencia desde su creación en 2008, el rol de UNASUR como un mecanismo de gestión de crisis, ha sido confirmado. Se ha convertido en una alternativa a la Organización de Estados Americanos (OEA), fortaleciendo así la autonomía de Sudamérica frente a Estados Unidos. También ha continuado su desarrollo institucional con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD), el Consejo de Salud Sudamericano (UNASUR-Salud), y otros órganos especializados, como el Consejo Electoral de UNASUR. (Sanahuja, 2012: 26)

De esta forma, el proceso de institucionalización de la Unión de Naciones Suramericanas se guió por preceptos constitucionales, democráticos y pacíficos en sus doce Consejos, en las Cumbres y en la diplomacia presidencial. Las autoridades máximas de las naciones del sur y sus delegaciones oficiales, se consideraron formalmente habilitadas para participar del proceso de negociación y diseño de los proyectos encarados en el organismo, donde el grado de compromiso de las autoridades se tornó crucial para el impulso de las propuestas ya que

(...) la arquitectura jurídico-institucional de la UNASUR no le otorga potestades a la organización como para comprometer realmente a los miembros que sus objetivos sean cumplidos. Se pone en juego "la palabra" de cada uno de los Estados, ya que es su propia responsabilidad lograr concluir un proyecto. (Comini, 2015:15)

Ahora bien, varias propuestas dentro del organismo no lograron avanzar con la rapidez con las que otras se concretaron. Al quedar inconclusos proyectos fundamentales para el desarrollo y la integración -algunos de los cuales no pudieron dar pasos más allá de sus declaraciones e intenciones iniciales- algunas miradas sobre la responsabilidad reposaron sobre la propia institucionalidad de la UNASUR. El Observatorio de Desarrollo Social, Humano e Incluyente (OBSERVASUR) dependiente del Consejo Suramericano de Desarrollo Social que buscaba identificar e intervenir sobre las principales fuentes que promueven la desigualdad en la región, solo recibió la aprobación de sus dos planes bianuales. Con algunos matices, ciertos proyectos avanzaron con gran entusiasmo, pero no lograron sus principales objetivos. Tal es el caso del Avión UNASUR I que, con la firma del estatuto, las reuniones entre delegaciones, el marco jurídico establecido, la logística y las unidades de venta establecidas, no logró concluirse. Espacios como el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) o el Centro de Comunicación e Integración (CCI), este último similar a un archivo general, dejaron al descubierto que la información que los Estados parte no incorporaban al organismo terminaba limitando la construcción de nuevas políticas públicas y, por consiguiente, imposibilitando el cumplimiento de las metas y objetivos de la propia UNASUR.

Sin embargo, la demora o la falta de realización de muchos de los proyectos que en este apartado hemos desarrollado no puede ser explicada únicamente desde la mirada institucionalista. La permanente intermitencia en las reuniones de todos los niveles dentro de la UNASUR afectó la posibilidad de discutir y lograr mayores avances en los proyectos, empero, algunas de esas propuestas encontraron otros limitantes, por ejemplo, en materia de energía o

transporte. Algunos proyectos colisionaron con perspectivas que buscan superar aspectos más generales del proceso de integración, tales como el rol primario exportador o el carácter extraccionista que poseen nuestras economías dentro del sistema global. Aquellas posiciones en favor de la industrialización o de grandes obras de infraestructura también despertaron la renuencia de otros sectores como los pueblos originarios, los movimientos ambientalistas o las comunidades locales en donde se pretendían instalar algunas de las propuestas. Así, las nuevas miradas sobre el desarrollo regional, o sobre los novedosos criterios para establecerlo, pusieron de manifiesto los límites de algunos proyectos dentro de la UNASUR, lo que también confirmó el amplio alcance del proceso de transformación política y social gestado en América del Sur.

### 3. La Secretaría General: los mandatos y las agendas

El Tratado Constitutivo de la UNASUR estableció que el cargo en la Secretaría General del organismo debía recibir el apoyo unánime de las naciones y constaría de un mandato fijo de dos años con posibilidad de renovar por una única vez, garantizando así la alternancia en el cargo y la sucesión de las diversas nacionalidades. Aunque la Presidencia *pro tempore* del organismo es la encargada de convocar a las reuniones y ejerce la representación internacional, la Secretaría General participa en todos los ámbitos del organismo ejecutando los mandatos que le confieren los órganos internos y cuenta con la posibilidad de proponer iniciativas en todas las áreas (UNASUR, 2008).

A partir de la propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno designó en el cargo de la Secretaría General de la Unión durante los años de actividad del organismo (2008-2018) a cuatro personas de alto perfil político: el expresidente de Argentina, Néstor Carlos Kirchner (2010); la exministra de Colombia, María Emma Mejía (2011-2012); el exministro de Venezuela, Alí Rodríguez Araque (2012-2014); y el expresidente de Colombia, Ernesto Samper Pizano (2014-2017). Sin negar

sus posicionamientos políticos –Kirchner provenía de una corriente nacional/popular, Rodríguez Araque poseía bases teóricas fuertemente vinculadas al materialismo histórico, mientras que Samper y Mejía eran de procedencia liberal- desde la Secretaría General cada figura que ocupó el cargo, amplió y profundizó los temas de agenda priorizando el interés por el proceso de integración regional de América del Sur.

Como ya sostuvimos en el capítulo anterior, el primer Secretario General del organismo, Néstor Kirchner desempeñó una intensa labor en el breve periodo que pudo ejercer el cargo. Durante su mandato se normalizaron las relaciones diplomáticas entre Colombia, Ecuador y Venezuela, rotas luego del ataque militar colombiano realizado en suelo ecuatoriano contra las FARC-EP durante 2008. Si bien durante la XX Cumbre del Grupo de Río, realizada siete días después del ataque, las jefas y los jefes de Estado de la UNASUR arribaron a un acuerdo para distender tensiones, la situación fronteriza y diplomática no se normalizó hasta la llegada de Kirchner a la Secretaría General en 2010.

Durante la Cumbre en Buenos Aires que eligió a Kirchner como Secretario General de la UNASUR, el Canciller de la República de Colombia que se había desempeñado como vocero durante la crisis entre su país y los vecinos, Jaime Bermúdez Merizalde, sostuvo que

UNASUR ha dado señales muy claras de responder de manera rápida a dificultades, pero eso tenemos que continuarlo y mantenerlo. Ejemplo particular el caso Bolivia y la pronta reacción que tuvo toda la región y todos los países para estar acompañando a ese país, a su presidente, a su gobierno democrático en momentos de dificultades sin ambigüedades, donde hubo un respaldo explícito a la democracia y un rechazo explícito a acciones ilegítimas. Eso debemos mantenerlo y preservarlo. (UNASUR, Los Cardales, 2010)

Con la elección presidencial en Colombia y la designación de Kirchner como Secretario General, el conflicto entre Colombia, Ecuador y Venezuela ingresó a un terreno agonista,

permitiendo que el acercamiento inicial entre el Presidente del Ecuador, Rafael Correa, y el Ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, confluyera en el acuerdo de Santa Marta. Para el 23 de agosto de 2010, apenas dos semanas después de la asunción de Santos a la Presidencia de Colombia, las FARC hizo pública su intención de abrir un camino de diálogo oficial con el nuevo gobierno. En la “Carta abierta de las FARC-EP a UNASUR” se denunciaba las consecuencias de las políticas del expresidente Uribe y reiteraban la intención de FARC de exponer su visión del conflicto armado. La PPT del organismo regional estaba en manos de Ecuador quien, mediante su Canciller Ricardo Patiño, aclaró que “UNASUR es un espacio de integración de gobiernos”<sup>17</sup>, reconociendo con ello al Estado colombiano como principal interlocutor para iniciar cualquier negociación. De esta forma, el conflicto armado más largo en América del Sur conseguía un espacio en la agenda de integración regional que, a partir del modelo adversarial, despertó el interés por iniciar una salida política negociada.

Tras el repentino fallecimiento de Néstor Kirchner se presentaron las candidaturas para sucederlo en el cargo. Colombia y Venezuela, quienes habían salido recientemente del conflicto fronterizo y diplomático, bregaban por la elección de sus representantes. Ante ello, el canciller argentino Héctor Timerman propuso, en el seno del Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores, la posibilidad de alternancia del mandato entre ambos países. El presidente venezolano Hugo Chávez acompañó la propuesta y ofreció a Colombia ocupar la Secretaría el primer año. “Dejamos atrás la época en que Colombia iba a UNASUR a que la sentaran en el banquillo y cuestionaran sus políticas”<sup>18</sup> afirmó María Ángela Holguín, Canciller e interlocutora del gobierno de Santos durante sus dos mandatos presidenciales (2010-2018).

---

<sup>17</sup>Declaraciones del Canciller Patiño. Consultado 07/04/21. Disponible en <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/83483/unasur-pedido-de-las-farc-sera-consultado-a-colombia/>

<sup>18</sup> Canciller de Colombia. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9007871>

María Emma Mejía fue electa como Secretaria General para el período 2011-2012. Durante su gestión la diplomática colombiana institucionalizó los mecanismos y procedimientos internos, activando un Consejo Sectorial fundamental dentro del espacio regional. En marzo de 2012, durante una reunión entre Mejía y autoridades electorales de todos los Estados parte de la unión, se comenzó a elaborar el Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR (CEU). Esta nueva herramienta de fortalecimiento electoral fue aprobada el 30 de noviembre de ese año en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado en la ciudad de Lima, República del Perú. Allí también se convocaría a crear el último de los doce Consejos Sectoriales: el Consejo Suramericano de Seguridad Ciudadana, Justicia y Delincuencia Organizada Transnacional (CSSJDOT).

El CEU impulsado por Mejía se destacó por sus preceptos de profesionalismo técnico y de participación ciudadana. A partir de un convenio, cada misión electoral contó con dos autoridades, por un lado, la coordinación general técnica a cargo de una autoridad electoral de uno de los países de la unión y, por el otro, una representación especial elegida por el consenso de las 12 cancillerías a fin de realizar el acompañamiento político del proceso. A su vez, cada misión contó con personal técnico especializado en sistemas electorales y un nutrido grupo de observadores de diversas nacionalidades. El CEU realizó el acompañamiento de numerosos procesos electorales en toda la región durante los años 2012 a 2018, trabajando sobre todo tipo de elecciones: presidenciales, generales, municipales, legislativas, judiciales, seccionales, consulta popular, plebiscito y extra regionales. En relación a ello, el Exjefe de Gabinete de la UNASUR, Yuri Chillán reflexiona durante nuestra entrevista:

Es de destacar el gran trabajo que ha venido realizando el consejo electoral de UNASUR, concretado en más de cincuenta misiones de observación de las elecciones en los doce países de la Unión. Esta gestión ha logrado fortalecer los sistemas de conteo electoral y los procesos democráticos, pues estas misiones están conformadas por

técnicos especializados y con larga trayectoria en el manejo electoral y no por voluntarios o personal poco experto. Con esto se consigue de un lado, observar que el proceso se desarrolle de la manera más transparente posible y de otra, desde lo técnico, ayudar al desarrollo institucional de los organismos encargados para garantizar el pleno funcionamiento de la democracia. (Y. Chillán, comunicación personal, 11 de junio de 2021)

UNASUR no solo realizó observaciones, sino que las autoridades electorales acompañantes promovieron un apoyo técnico calificado en materia de seguridad, sistemas y comunicaciones electorales. Los gastos del organismo regional en materia electoral también representaron una importante diferencia en comparación con otros organismos. Por ejemplo, en la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia dependiente de la OEA -un espacio que cumple funciones similares al Consejo Electoral de UNASUR- los gastos equivalen a uno de los montos más elevados de todo su presupuesto<sup>19</sup>.

Por otra parte, durante la gestión de Mejía también se abordaron temas vinculados a la seguridad ciudadana y al delito transnacional. En mayo de 2012 la Secretaria General, junto al Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y el Consejo de Ministros y Ministras, firmaron la Declaración de Cartagena, un acuerdo sobre los principales lineamientos del CSSJDOT con recomendaciones del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la UNASUR (CEED). Con el debate y aprobación del Estatuto y del Plan de Acción del último consejo se definieron las políticas de seguridad que buscaba erradicar la trata de personas, profundizar el control de armas y reducir los índices de violencia de la región a partir del diseño de políticas de seguridad y justicia con perspectiva de género y derechos humanos.

---

<sup>19</sup> Presupuesto de la Organización de Estados Americanos (OEA) desagregado por partidas. Consultado el 12/09/2020. Disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2019/CP40631SPROYECTOPROGRAMAPRESUPUESTO.pdf>

Durante el mandato de Emma Mejía la UNASUR adquirió estatus legal a nivel internacional como consecuencia de la puesta en vigencia del Tratado Constitutivo, además se continuó con el diseño y discusión del Reglamento General de la UNASUR. Hacia la finalización de su gestión, luego de que el organismo regional obtenga su carácter de “Organismo Observador” ante las Naciones Unidas, la exministra colombiana destacó que hasta la llegada del organismo suramericano “no existía en la región ese grado de autonomía y de pensamiento propio en común”<sup>20</sup>. El 10 de junio del año 2012 en Bogotá, el Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores, estableció el traspaso de la Secretaría General al excanciller venezolano Alí Rodríguez Araque. De esta manera, la gestión de Mejía dejó una importante agenda institucional caracterizada por nuevos Grupos de Trabajo, el fortalecimiento de los Consejos, el inicio de las obras de la sede principal del organismo y la activación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS).

Alí Rodríguez Araque fue elegido al frente de la Secretaría General de la UNASUR por el período 2012-2014. Además de haber sido Ministro de Energía, de Minas, de Petróleo, de Economía y de Finanzas y Canciller de la República Bolivariana de Venezuela, Araque se desempeñó como Presidente de Petróleos de Venezuela (PDVSA), lo que lo llevó a afirmar en reiteradas oportunidades que “lo que puede convertir a UNASUR en un proceso irreversible, es una política común en torno a los recursos naturales” (Araque, 2014:284). Como Secretario consideró que el organismo regional representó la conjugación de las voluntades políticas transformadoras de la época y las necesidades históricas de los pueblos, insistiendo en que el eje rector y dinamizador del proceso de integración debía ser el ejercicio de la soberanía de los

---

<sup>20</sup> Declaraciones de la Secretaria General de la UNASUR, Emma Mejía. Consultado el 22/10/2020. Disponible en <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/maria-emma-mejia-dice-que-deja-unasur-enormemente-solida/20120610/nota/1703405.aspx>

propios recursos. Una perspectiva compartida por varios mandatarios y mandatarias de la región.

Las grandes potencias tienen una planificación estratégica a largo plazo. Y obviamente yo creo que Estados Unidos puede haber visto que en la región estaba ingresando la República Popular China, estaba ingresando la Federación Rusa, y que esto podía ser objeto de disputa en una región que es: uno de los acuíferos más importantes del mundo, reserva de minerales de las más importantes del mundo, reserva energética de las más importantes del mundo –Venezuela, nuestra propia Vaca Muerta-, además otras cosa fundamental, somos la gran productora de alimentos, de materias primas en el mundo, con lo cual somos una región estratégica para el desarrollo y el mantenimiento de cualquier país potencia hoy en el mundo. (Fernández de Kirchner, 2019:242)

En igual sentido, Mónica Bruckmann (2014) sostiene que el creciente interés de las naciones poderosas sobre los recursos de la región apunta al carácter de reservorio natural que posee el continente. Según la socióloga peruana, los catálogos parciales sobre las potencialidades de recursos naturales estratégicos de UNASUR demuestran que bajo la superficie de las doce naciones se hallan las fuentes principales de minerales del planeta tierra: alrededor del 65% del litio, el 42% de plata, 36% de cobre, 33% de estaño, 21% de hierro, además del 30% de agua dulce, el 20% de las reservas mundiales de petróleo crudo probadas, una importante biodiversidad y millones de hectáreas cultivables. Es por ello que la investigadora destaca el rol de la UNASUR como defensa de la soberanía de los Estados y naciones sobre los recursos naturales.

En sintonía con el análisis de Bruckmann, Rodríguez Araque señaló que Estados Unidos busca aplicar un proceso de recolonización mundial con el fin de obtener recursos indispensables que garanticen su seguridad nacional. Sin embargo, con el diseño de estrategias conforme al carácter pacífico y soberano de la UNASUR quedó descartado el supuesto carácter

“anti-norteamericano” del organismo y se continuó fortaleciendo el modelo adversarial. Aunque, según el ex Secretario de la UNASUR, la región requería una estrategia sólida ya que

(...) del desarrollo económico, político, social de esta región, los Estados Unidos van a obtener beneficios importantísimos. Un mercado en expansión en Sudamérica generará demandas de bienes y servicios que pueden ser prestados por EE.UU. al mismo tiempo que le aporta bienes y servicios a la economía norteamericana y puede contribuir incluso, a resolver buena parte de los problemas de la economía estadounidense. (Araque, 2014:291)

Durante la gestión de Araque UNASUR promovió documentos y encuentros tales como “Los recursos naturales como eje dinámico en la estrategia de integración y unidad de nuestros países” (Perú, 2012), la “Conferencia Recursos Naturales y Desarrollo Integral de la Región” (Venezuela, 2013) o la conferencia sobre “la Defensa y los Recursos Naturales” (Argentina, 2014). También se propuso crear el Servicio Geológico Suramericano (SGSA), un organismo que mediante la sistematización y la administración de información le permitiría a la región cuantificar sus reservas, riesgos, datos, archivos y conocimientos sobre recursos en suelo suramericano por fuera de los datos estadísticos de empresas privadas transnacionales y catálogos parciales e incompletos.

En el año 2013, la República de Perú entregó a la República de Surinam la Presidencia *pro tempore* de la UNASUR. Pero tras el deterioro de salud de Alí Rodríguez Araque, la vacancia del cargo de Secretario se transformó en uno de los principales desafíos del organismo que las candidaturas de Perú, Bolivia y Uruguay tampoco lograron resolver. Finalmente, Ernesto Samper Pizano fue electo en julio de 2014 como Secretario General del organismo. Como expresidente de la República de Colombia, Samper reconoce las implicancias que posee en el campo de las identidades colectivas la relación antagónica amigo/enemigo –durante su campaña presidencial a finales de los años ochenta recibió once disparos en su cuerpo y gobernó

el país en la época de mayores actos de narcoterrorismo-. Por ello, Samper considera que la agenda social, económica y política del organismo debía tener una correlación con los principios del Tratado Constitutivo y los preceptos de democratización y derechos humanos. En su asunción como Secretario General sostuvo que “aquí no hemos necesitado ningún tipo de ruptura democrática para confirmar los proyectos políticos y sociales que han sido y se han realizado libremente en los últimos 20 años, por más diferencia que tengan en cuestiones ideológicas”<sup>21</sup>.

En la entrevista que le realizamos al expresidente de Colombia, Ernesto Samper Pizano nos describe su perspectiva sobre la Unión de Naciones Suramericanas.

UNASUR nació, precisamente, para estabilizar la región. Cuando, después del fracaso del modelo neoliberal de desarrollo, el quiebre del sistema interamericano (OEA) de integración y la agudización de los conflictos sociales de la época, se vio la necesidad de crear un espacio político a través del cual los países tuvieran la oportunidad de identificar políticas públicas y hacerle el seguimiento al logro de tres de sus ejes articuladores: la preservación de la región como zona de paz en el mundo, la continuidad del proceso de democratización iniciado después de las dictaduras militares y el aseguramiento de la vigencia en la aplicación de los derechos humanos. (E. Samper, comunicación personal, 15 abril de 2020)

Durante el período en el que Samper ejerció la Secretaría General (2014-2016) entró en vigencia el Foro de Participación Ciudadana de la Unión de Naciones Suramericanas. Un espacio que permitía la elaboración de agendas de acción por parte de la comunidad y los movimientos sociales para la creación de políticas públicas que debían ser tenidas en cuenta por las autoridades y Consejos del propio organismo. Desde la Secretaría, Samper promovió la

---

<sup>21</sup> Discurso del Secretario General de UNASUR en ceremonia de posesión. Consultado el 08/03/21. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=jA2-Bgw3O78&list=UUqTuT3dfm6AW\\_7F5kL2f4hw&index=73](https://www.youtube.com/watch?v=jA2-Bgw3O78&list=UUqTuT3dfm6AW_7F5kL2f4hw&index=73)

comunicación y la convocatoria de espacios de participación tales como el modelo “Todos Somos UNASUR” que permitía a las juventudes participar, a partir de la selección de una temática de interés que fuera abordada por alguno de los doce Consejos Sectoriales, y replicar la estructura del organismo seleccionando alguno de sus tres formatos de reuniones - presidencial, ministerial o delegación-. El modelo podía ser solicitado de manera independiente por universidades, institutos, organizaciones, grupos barriales, entre otros, permitiendo ampliar los vínculos de la comunidad, más allá de las tradicionales relaciones entre el Estado y los organismos regionales.

Precisamente, algunas de las críticas que recibió la UNASUR en materia institucional apuntaron a la falta de fortalecimiento de aquellos procesos de participación de la sociedad civil como el Foro de Participación Ciudadana, el Parlamento Suramericano o la propuesta de Ciudadanía Suramericana, experiencias que apuntaban a reconocer otros actores dentro del proceso integracionista. Sin embargo, algunas limitaciones del organismo en materia de participación se dieron desde sus inicios, tal como nos afirma el Exdirector de Asuntos Económicos de la Unión de Naciones Suramericanas, Pedro Silva Barros

Chile y Colombia, en cualquiera de sus gobiernos, siempre estuvieron en contra de la participación del Foro de participación ciudadana, en el Tratado aparece catorce veces el concepto de la participación, toda la idea que fuera un espacio con participación, pero estos dos países nunca aceptaron, por ejemplo, un estatuto para organizar las formas de participación ciudadana. (P. S. Barros, comunicación personal, 3 de junio de 2021)

La dependencia de la Secretaría General de la UNASUR respecto a los jefes y jefas de Estado se transformó en una importante crítica hacia el organismo suramericano. Más allá de que existieron discusiones permanentes en todos los niveles de la estructura, como consecuencia del carácter presidencialista de los sistemas políticos y el lugar preponderante que tiene el Poder Ejecutivo, la dependencia de la Secretaría se reflejó en el diseño, negociación,

implementación y seguimiento de las decisiones, como así también, en la análoga estructura del organismo en relación a los Ministerios de cada nación.

#### 4. Hacia la firma del Protocolo sobre Compromiso con la Democracia

En 1985 la Organización de Estados Americanos reformó su carta fundacional de 1948 y estableció que los gobiernos de la región debían tener como “condición indispensable” una democracia representativa. Con la Resolución número 1080 del año 1991 y el Protocolo de Washington de 1992, la OEA dispuso la posibilidad de suspender aquellos gobiernos que se hicieran del poder por medios no democráticos. El 11 de septiembre de 2001 se aprobó por unanimidad la Carta Democrática Interamericana (CDI) ampliando la posibilidad de establecer una suspensión cuando se “constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado miembro” (OEA, 2001).

Sin embargo, la administración norteamericana de George W. Bush reconoció inmediatamente al gobierno de “transición” en Venezuela tras el golpe de Estado del 11 de abril del año 2002. Esto facilitó a sectores de la patronal empresarial, sindical, clerical y de las grandes empresas de comunicación disolver automáticamente los poderes públicos del Estado, militarizar el territorio nacional y hacerse del control del ejecutivo. La asunción del empresario Pedro Carmona como presidente del “nuevo gobierno” desató masivas movilizaciones callejeras que fueron reprimidas brutalmente, lo que llevó a las Fuerzas Armadas a reponer el orden democrático en 48 horas y permitir el retorno del Presidente constitucional de la República, Hugo Rafael Chávez Frías.

Del mismo modo que en Venezuela, en la República de Haití el Presidente electo Jean-Bertrand Aristide fue secuestrado y derrocado. El suministro de armas y entrenamiento de grupos rebeldes, junto con la asistencia internacional mediática, diplomática y económica

terminaron por afectar la ya débil estabilidad política de Haití que, tras haber sido negado los créditos internacionales necesarios para la reconstrucción del país, terminó por consumar el Golpe de Estado contra el Presidente Aristide en 2004. A pesar de la evidente ruptura del orden democrático e institucional, la OEA tampoco aplicó la Carta Democrática y los Estados Unidos, al igual que con Venezuela, reconocieron rápidamente al gobierno golpista.

Ahora bien, dentro de la agenda política de los Estados Unidos la cuestión electoral ha jugado un papel fundamental. Con el financiamiento y el asesoramiento político electoral de cada administración, Estados Unidos buscó mantener su designio geopolítico de tutela en el continente mediante diversas agencias. Durante la década de pleno funcionamiento de la UNASUR, el cambio de gobierno en los Estados Unidos implicó el reemplazo de una política unilateral de tutelaje de la administración neoconservadora del presidente Bush, por la de una estrategia de tutelaje de la administración Obama basada en las influencias de la diplomacia, de los centros de pensamiento y de diversas instituciones públicas. De esta forma, el mecanismo de EE.UU. para resolver los conflictos se mantuvo intacto: identificar y combatir las amenazas reales o potenciales a sus propios intereses (Lieberman, 2011).

Una de las agencias oficiales de los Estados Unidos es la Oficina de Inteligencia Nacional. Esta agencia presenta en el Senado norteamericano ante el Comité Selecto un informe anual denominado “Registros y evaluación mundial de amenazas”, un documento que permite a miembros del parlamento tomar conocimiento sobre los principales riesgos que existen mundialmente para la seguridad del país. Desde la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR, la agencia oficial comenzó a advertir al Senado norteamericano sobre el proceso de integración en América del Sur; en uno de sus informes se sostiene que “las iniciativas para fortalecer la integración regional ofrecen mayores oportunidades a países como Venezuela o

Brasil para tratar de limitar la influencia de los Estados Unidos, pero se ven obstaculizados por diferencias ideológicas y rivalidades regionales”<sup>22</sup>.

En este sentido, Pedro Silva Barros relaciona los límites que la región señaló a la influencia externa y el crecimiento económico en Suramérica como procesos que terminaron favoreciendo la redistribución del ingreso y la estabilidad política regional. Es de destacar que, según el Exfuncionario de la UNASUR, dentro del organismo regional “no eran todos gobiernos similares, pero tenían un discurso más integracionista”, lo generó un determinado posicionamiento de la potencia hegemónica:

Estados Unidos, por un lado, veía a la UNASUR como algo malo porque nunca quiso a la región unida y con su exclusión, no le gustaba el protagonismo de Suramérica como una región política única, pero, por otro lado, veía con buenos ojos que Venezuela esté en un mismo espacio con Brasil y sobretodo con Colombia, Chile y Perú era un poco la garantía que no iba a generar una gobernanza antiimperialista explícita o acercar a la región a China o Rusia. No estaba a favor en absoluto, pero no era una oposición completa, jugaba de forma suave en algunos puntos, algo importante para temas más sensibles como defensa. (P. S. Barros, comunicación personal, 3 de junio de 2021)

El accionar de las administraciones norteamericanas y de la Organización de Estados Americanos ante los procesos de ruptura institucional, como los de Venezuela o Haití, advirtió a la región suramericana las serias limitaciones de no disponer de mecanismos propios que permitan contener aquellos procesos desestabilizadores. Con el fortalecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas como herramienta soberana, y a partir de las crisis políticas que afrontó desde la firma de su Tratado, el organismo se dispuso a dar un paso fundamental para coadyuvar la estabilidad política: ampliar y fortalecer la democracia regional.

---

<sup>22</sup> Declaración para el Registro de Evaluación mundial de Amenazas de la Oficina de Inteligencia de EE.UU. para el Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes. 10 de febrero de 2011.

En febrero de 2010 los Estados miembros de la UNASUR dispusieron promover ayuda a la República de Haití luego del devastador terremoto y le encargaron al organismo desplegar una “Secretaría Técnica de UNASUR-Haití”. Durante el mandato de Néstor Kirchner, la Secretaría brindó soporte en materia de salud, alimentación y asesoramiento, también contribuyó a acompañar la reforma del código penal haitiano, el programa de democratización de las fuerzas de seguridad, la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos y el acompañamiento en juicios de lesa humanidad. En Haití, la UNASUR se diferenció de la tradicional ayuda humanitaria ya que las medidas tomadas estuvieron bajo la coordinación, lineamientos y condiciones establecidas por el gobierno democrático de la República de Haití, lo que le valió el reconocimiento de las autoridades y de la población del país (ST-UNASUR Haití, 2013).

El presidente Rafael Correa ocupaba la Presidencia *pro tempore* de la UNASUR y fue el encargado de informar el lanzamiento del plan de asistencia y apoyo financiero en Haití. Correa había obtenido en 2009 la reelección como Presidente de la República del Ecuador con el 52% de los votos y la nueva constitución del país, también aprobada por amplia mayoría, había incorporado el Referéndum como nuevo mecanismo democrático capaz de interrumpir la continuidad del mandato presidencial. En los últimos 40 años, el sistema político del Ecuador se había caracterizado por la destitución presidencial, el juicio político, el desplazamiento, abandono del cargo, golpe de Estado tradicional y revuelta popular. Sin embargo, durante la gestión de Correa, la articulación del poder del Estado y la amplia participación le permitió a la “revolución ciudadana” diseñar un proceso de estabilidad política basado en los venturosos resultados económicos, sociales e institucionales de su gobierno.

El 29 de septiembre de 2010, la Asamblea Nacional del Ecuador ratificó la Ley Orgánica de Servicio Público, una norma que buscaba instaurar mecanismos de uniformidad dentro del sistema público de empleo de personal militar y civil, establecida en la nueva Constitución del

Estado (LOSEP, 2009). Al día siguiente de aprobarse la norma, los principales medios del país informaban la existencia de una “sublevación” dentro de un sector de fuerzas de seguridad que cuestionaba la nueva ley. El Presidente de la República decidió presentarse en el epicentro de la manifestación para establecer un diálogo directo con los uniformados y explicar los beneficios que traería la nueva normativa para los cargos inferiores. Al ingresar a la zona, fue recibido con gases, golpes y disparos. Rafael Correa fue retenido por la fuerza en el Hospital de la Policía Nacional con serias amenazas de muerte, mientras se incrementaba la violencia en la zona. Tras confirmarse las primeras víctimas del enfrentamiento, se rompió la cadena de mando en el país y se ocuparon los principales ingresos a la Capital, la Asamblea Nacional, el aeropuerto, y las repetidoras de los canales estatales, dejando en evidencia el carácter coordinado de las acciones militares. Con el secuestro del presidente Correa, la UNASUR y sus máximas autoridades reaccionaron con urgencia.

Cualquier Estado parte de la unión puede solicitar una reunión extraordinaria a través de la Presidencia *pro tempore* ante situaciones de desorden institucional. Pero como el cargo de PPT era ejercido por el mandatario secuestrado, el Secretario General, Néstor Kirchner decidió convocar a una reunión de urgencia en Buenos Aires. Con la presencia inmediata de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, la UNASUR declaraba que las naciones no reconocerían a ninguna autoridad que no fuese el legítimo presidente electo y en funciones. Finalmente, en medio de una balacera, el Presidente de la República fue liberado.

Al conocerse la noticia sobre la situación política en Ecuador, el presidente colombiano Juan Manuel Santos ordenó cerrar las fronteras como acto de solidaridad con la nación ecuatoriana. “Cuando a un presidente se lo tiene retenido por más de 10 horas, y no tiene

posibilidad de salir del sitio, hay unas condiciones de que el orden democrático se rompió”<sup>23</sup> declaró la Canciller de Colombia, María Ángela Holguín. La decisión de los ejecutivos de enviar a sus cancilleres a la ciudad de Quito con urgencia sería una muestra de respaldo incondicional de la UNASUR a uno de los miembros plenos. En palabras de Holguín ello era “reafirmar el compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática” y de que la situación “no se puede volver a presentar en ninguna parte”.

Durante la convocatoria, de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en Argentina, se decidió aprobar la “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador”. Además, se ordenó a Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores viajar a la capital ecuatoriana al día siguiente. La declaración de seis puntos expresó la posición unánime de las autoridades en rechazo a cualquier intento de quiebre de la institucionalidad democrática y, al igual que la “Declaración de la Moneda” en 2008, condenó cualquier ataque al sistema democrático y al gobierno legítimo. Allí mismo, se acordó la adopción de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que establezca el diseño de medidas en caso de que se vulnere el poder civil legítimamente electo.

El Tratado Constitutivo estableció que “la concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos” (UNASUR. Artículo 14). Por ello, la reunión en Buenos Aires representó un avance significativo en la construcción institucional de la UNASUR y, sobre todo, en su capacidad agonista de coadyuvar a la estabilidad política regional. Allí se propuso avanzar en el fortalecimiento del diálogo político como instrumento relacional entre el proceso de integración

---

<sup>23</sup> Declaraciones de la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuellar, en la radioemisora Caracol 1/10/2010. Consultado el 04/05/2021. Disponible en <https://www.razon.com.mx/mundo/valora-colombia-postura-de-unasur-frente-a-crisis-en-ecuador/>

y la democracia regional bajo un mecanismo con formato de Cláusula o Protocolo. En relación a ello, el exministro de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, Sacha Llorenti nos señala en la entrevista que

(...) en esa reunión recuerdo que, no fue un presidente de izquierda, fue Sebastián Piñera quien propuso la incorporación de una cláusula democrática para la UNASUR, es decir que aquellos países que violen los principios democráticos o se dé una situación de ruptura democrática sean alejados de la instancia de integración. La UNASUR está íntimamente relacionada con los procesos democráticos, de fortalecimiento de los procesos democráticos además de, creo que esto es muy importante, intentar resolver nuestros problemas nosotros mismos. En la época de esplendor de la UNASUR no se llamaba a la OEA, no participaba la Unión Europea en los temas álgidos que teníamos que resolver, en las emergencias, sino que UNASUR se fortalecía cada vez más como una instancia propia de resolución de esos conflictos en algunos países. (S. S. Llorenti, comunicación personal, 19 de julio de 2020)

El Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas, Jorge Bolaños (2011) sostiene que la tradición legalista desde fines de la dictadura militar en la República de Chile había puesto de manifiesto su voluntad de respeto hacia las instituciones democráticas en las relaciones internacionales a través de las cláusulas democráticas en los tratados. Algo que, según él, facilitó la coexistencia entre diferentes concepciones sobre la democracia regional. “Al determinar [en la Cláusula Democrática de UNASUR] qué se entiende por democracia en el bloque suramericano, Chávez y sus aliados han adquirido cierta ventaja posicional, facilitada por la cesión de Chile o Colombia, países comprometidos con el concepto tradicional, ligado a una economía de mercado” (p.10)

Sin embargo, los conflictos limítrofes históricos con Bolivia y Perú incentivaron a la República de Chile a tener una participación activa en la UNASUR. El gobierno conservador

de Sebastián Piñera (2010-2014) se acercó inmediatamente al proceso de entendimiento político regional y ante los sucesos en la República del Ecuador, el mandatario chileno expresó: “nos reunimos para incorporar una cláusula democrática que establezca que el férreo compromiso a la defensa de la democracia, de los derechos humanos, no tiene fronteras, no tiene límites” y aseveró que “cualquier atentado a la democracia en cualquier país de la América del Sur es un atentado a la democracia de todos los países de América del sur”<sup>24</sup>.

En la República Cooperativa de Guyana, el 26 de noviembre de 2010, se llevó adelante la IV Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. El conflicto histórico de este país con la República Bolivariana de Venezuela sobre el denominado Territorio del Esequibo salió de su punto de tensión en 2007 al iniciarse la explotación de recursos regulada entre ambas naciones, algo que también le permitió a Guyana comenzar a identificarse como nación suramericana. El Jefe de Estado guyanés y líder del Partido Progresista del Pueblo (PPP), recibió de manos del presidente Rafael Correa el cargo de la Presidencia *pro tempore* del organismo.

En la ciudad de Georgetown, capital guyanesa, se estableció el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Este protocolo permite, en situaciones de ruptura o riesgo democrático de un Estado parte, tomar una serie de medidas específicas hasta que se restablezca el orden político democrático en la nación afectada –medidas que van desde la suspensión del Estado de la UNASUR y de otros organismos, hasta la disposición del cierre de las fronteras, limitación o suspensión de derechos y servicios-. Paralelamente al establecimiento de las sanciones, el Protocolo define el ejercicio de la diplomacia como principal herramienta de la democracia y la necesidad de coordinar la aplicación de otros instrumentos internacionales que respeten la soberanía y la integridad del

---

<sup>24</sup>Declaraciones del Presidente Sebastián Piñera en el documental de Rodolfo Muñoz. “Muchedumbre 30S”. Ecuador, 2011.

territorio. El protocolo también señala la obligatoriedad de aplicar medidas de forma consensuada a petición del Estado afectado o de otro miembro de UNASUR.

Una importante diferencia entre el Protocolo de la UNASUR con la Carta Democrática Interamericana de la OEA es que esta última es una Resolución que tipifica procedimientos aplicables a posteriori de la ruptura del orden democrático, mientras que el Protocolo consiste en la aplicación del Tratado Constitutivo como consecuencia de las obligaciones jurídicas de sus miembros. Además, se reconocen las posibles amenazas o alteraciones al orden democrático lo que le permite a los Estados parte de la UNASUR pronunciarse en su defensa y preservación.

En suma, el reconocimiento de la legitimidad del oponente evitó disolver la pertenencia a la asociación política y permitió, a su vez, profundizar la dimensión agonista de UNASUR a partir de la propuesta de establecer un Protocolo sobre el compromiso con la democracia regional. Luego de la Declaración de Buenos Aires y el acuerdo para la aprobación del Protocolo, Rafael Correa sostuvo que

la mayor disuasión a los golpistas es saber que si logran desestabilizar un gobierno legítimo y ellos acceden al poder van a tener el ostracismo internacional, pero de verdad no a medias tintas, no ese ‘cumplimos, pero no cumplimos’ como pasó con el caso de Honduras. UNASUR demostró que está decidida a nunca más en Suramérica permitir gobiernos frutos de golpes de Estado<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Declaraciones del Presidente Rafael Correa en el documental de Rodolfo Muñoz. “Muchedumbre 30S”. Ecuador, 2011.

## Capítulo IV. El debate sobre la estabilidad política regional

La unidad de América Latina, que se manifiesta en la sincronía de sus procesos históricos, marca las naciones del continente como integrantes de un destino común.

Alcira Argumedo (1940-2021)

### 1. Introducción

Como hemos señalado hasta aquí, la plena vigencia del orden constitucional democrático, el irrestricto respeto a la soberanía y la integridad de los territorios, en un contexto de una zona de paz, se establecieron como principales fundamentos de la estabilidad política regional dentro de la Unión de Naciones Suramericanas. Sin embargo, la estabilidad política en el continente experimentó importantes obstáculos, muchos de los cuales afectaron las diversas estrategias de desarrollo autónomo de las naciones del Sur.

En el año 2011, mientras la República Cooperativa de Guyana realizaba el traspaso de la Presidencia *pro tempore* de la Unión de Naciones Suramericanas a la República del Paraguay, la Oficina de Inteligencia Nacional de los Estados Unidos reiteró la amenaza que representaban aquellas iniciativas de integración regional que pretendían “atenuar la influencia estadounidense”. Para el año siguiente, el informe elaborado por la Oficina de Inteligencia sostuvo que “el entusiasmo por UNASUR probablemente superará la capacidad de la institución”<sup>26</sup>, aunque la Oficina denunció en el Senado norteamericano que los “líderes populistas y autoritarios en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua están socavando la democracia representativa”. Paralelamente, UNASUR sufría la primera ruptura del orden democrático de uno de sus miembros: La República del Paraguay.

---

<sup>26</sup> Declaración para el Registro de Evaluación mundial de Amenazas de la Oficina de Inteligencia de EE.UU. para el Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes. 31 de enero de 2012.

Con la destitución de Fernando Lugo como Presidente del Paraguay en el año 2012, Suramérica, en general, y la UNASUR, en particular, experimentaron una etapa de serios desafíos a la estabilidad política. Los hechos políticos que derivaron de la expulsión de Paraguay del organismo regional, los sucesos en la República Bolivariana de Venezuela tras del fallecimiento de Hugo Chávez y el triunfo de Nicolás Maduro o el inicio de las negociaciones para alcanzar un acuerdo de paz en Colombia, nos ofrecen una aproximación sobre el alcance que tuvo el organismo en materia de estabilidad política regional en escenarios adversos.

En la República Argentina, el 22 de noviembre de 2015 Mauricio Macri triunfó en la segunda vuelta electoral frente al candidato oficialista a la presidencia. Aunque la diferencia a favor de Macri fue menor a los tres puntos, el nuevo escenario político argentino hizo eco en la región. Los sectores opositores al chavismo en la República Bolivariana de Venezuela reeditaron la alianza entre partidos políticos bajo la denominación de Mesa de Unidad Democrática (MUD) y triunfaron en las legislativas el 6 de diciembre de 2015 por más de 15 puntos de ventaja contra la coalición oficialista del Gran Polo Patriótico. Por primera vez desde la llegada del chavismo, la oposición tenía mayoría en la Asamblea Nacional. El abrupto cambio del escenario político regional se profundizó con la destitución de Dilma Rousseff de la presidencia del Brasil y el rechazo al plebiscito por la Paz en Colombia durante 2016.

Con el retorno de nuevos gobiernos de corte neoliberal en la región suramericana se pretendió desalentar aquellas iniciativas políticas de integración del regionalismo post-hegemónico. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y los intentos por reactivar la desacreditada Organización de Estados Americanos terminaron por impulsar una estrategia de parálisis y desmantelamiento de la Unión de Naciones Suramericanas. Así, en un contexto global de profunda debilidad del multilateralismo, el organismo regional debió enfrentar las

medidas tendientes a recuperar parte de la influencia que había perdido Estados Unidos, lo que facilitó el deterioro de los principios de la UNASUR y reactivó el antagonismo político.

La capacidad de la UNASUR para realizar misiones de acompañamiento en medio de fuertes tensiones internas en la República Bolivariana de Venezuela permitió establecer un espacio de discusión política agonista entre gobierno y oposición durante los años 2016 y 2017. Sin embargo, la suspensión de Venezuela del MERCOSUR y la estrategia del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, de lograr la suspensión del país de este último organismo y aislar políticamente a la nación caribeña desechó los acuerdos y terminó por cancelar los legítimos canales políticos agonistas propuestos por UNASUR.

De esta forma, la eliminación de aquellos canales para las voces en disenso favoreció el surgimiento de conflictos antagónicos y la adopción de formas violentas en varias zonas de la región suramericana. El creciente uso de herramientas constitucionales para consumir actos antidemocráticos o, al menos, de cuestionada legitimidad, debilitó profundamente el modelo adversarial de la UNASUR. Así, casos como el de Michel Temer en Brasil (2016), Juan Guaidó en Venezuela (2017) o Jeanine Áñez en Bolivia (2019) configuran proyectos políticos que, sin someterse a la voluntad popular, terminarían por desplazar la confrontación agonista.

## 2. La consolidación de la UNASUR y los desafíos a la estabilidad

Como líder y obispo de la República del Paraguay, Fernando Lugo había encabezado protestas multitudinarias contra la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANRPC) y los intentos reeleccionistas del Presidente Nicanor Duarte Frutos. El Partido Colorado llevaba seis décadas gobernando ininterrumpidamente, incluyendo los 35 años de la dictadura de Alfredo Stroessner. Convertido en candidato a la presidencia de la República para 2008, Fernando Lugo formó la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), un acuerdo entre 16 partidos políticos que le brindaron el apoyo electoral y que tuvo como gran articulador al tradicional

Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). El armado de todas las candidaturas al parlamento quedó en manos del Partido Liberal quién, a su vez, designó a un histórico anti-colorado como candidato a Vicepresidente: Fernando Franco. Por menos de 600 votos Franco se convirtió en el compañero del binomio presidencial y, al poco tiempo, en el encargado de liderar la resistencia contra el propio Lugo.

Bajo la gestión de Fernando Lugo se promovieron una serie de políticas públicas y programas sociales que apuntaron, inicialmente, a transformar la estructura profundamente desigual del país. Además, se modificó la política exterior de Paraguay que, si bien mantuvo la alianza con los Estados Unidos, permitió incorporar nuevos acuerdos políticos con los países suramericanos, principalmente con Argentina, Brasil y Uruguay, lo que tensionó la cada vez más contradictoria alianza electoral (Kersffeld, 2013).

A medida que el Partido Colorado y el Partido Liberal se unían como bancada opositora en el parlamento, las propuestas del Presidente comenzaron a recibir una serie de bloqueos legislativos que dificultaron la tarea de gobierno. El 29 de octubre de 2011 Paraguay asumió la presidencia *pro tempore* de la UNASUR en medio de fuertes tensiones internas. Mientras el Partido Liberal exigía a Lugo el nombramiento de partidarios en el gabinete nacional, en el Congreso ejercía un freno parlamentario al ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, lo que terminó por confirmar la ruptura de la alianza de gobierno.

Hacia junio de 2012, en la ciudad de Curuguaty, sectores campesinos denunciaron la compra irregular de tierras y exigían la titularidad de los campos que se encontraba en manos de un ex parlamentario del Partido Colorado. El enfrentamiento entre campesinos, la fuerza pública y personal privado de seguridad derivó en 17 víctimas fatales. El Congreso convocó a una sesión especial de urgencia y, adjudicándole al Presidente de la República la responsabilidad política de los hechos, se puso en marcha el juicio político. Con 76 votos a

favor y 1 en contra, la Cámara de Diputados aprobó la acción legal para la remoción del Fernando Lugo por “mal desempeño de sus funciones” y estableció una Comisión Investigadora con cinco legisladores opositores encargada de establecer los cargos. El Vicepresidente de la República, Federico Franco, apoyaba la destitución y era el encargado de conducir la estrategia en el Congreso Nacional de la República.

En este sentido, Chantal Mouffe (2007) nos dice que el sistema parlamentario también cumple un rol fundamental en la transformación del antagonismo en agonismo. Mouffe sostiene que “cuando las instituciones parlamentarias son destruidas o debilitadas, la posibilidad de una confrontación agonista desaparece y es reemplazada por un nosotros/ellos antagónico” (p.30). En el Senado de la República del Paraguay, durante el juicio político contra el primer mandatario, la categoría de “mal desempeño” se utilizó de forma tan arbitraria que cada miembro del Comité acusatorio le adjudicó a Fernando Lugo una serie de hechos que no se correspondían con los sucesos en la localidad de Curuguaty. Los sectores opositores que inicialmente le habían ofrecido al Jefe de Estado menos de 24 horas para realizar su defensa, constituyendo mayoría absoluta en la Cámara, impidieron la exposición de Lugo y percibieron sus demandas como “ilegítimas”, ubicándolo en términos Mouffeanos como “un enemigo a ser erradicado”. Así, el Senado estableció la expulsión del legítimo Presidente bajo una tramitación tan breve e irregular que transgredió todos los principios de la defensa, incluso aquellos procedimientos aceptados democráticamente entre adversarios.

El 22 de junio de 2012, el mismo día que inició el juicio en la Cámara alta, Fernando Lugo fue destituido del cargo de Presidente de la República. De un Senado con 45 miembros, sólo tres pertenecían al espacio político de Lugo, lo que estableció un resultado anticipado. Tras la destitución, el Presidente calificó la decisión del parlamento de “golpe de Estado” aunque

acató la decisión “para que la sangre de los justos no se derrame nunca más”<sup>27</sup>. El Congreso tomó juramento al Vicepresidente, Federico Franco, quien asumió el cargo hasta el 15 de agosto de 2013. El proceso trajo el inmediato desplante diplomático de la mayoría de los países de la región, la exclusión de Paraguay de la Unión de Naciones Suramericanas, junto a la del Mercado Común del Sur, y el desconocimiento de Franco como Presidente legítimo.

Tras el juicio político, las principales líneas editoriales del país apuntaron contra las naciones suramericanas que decidieron no reconocer al gobierno del Paraguay hasta tanto no se realizaran elecciones y denunciaban una “nueva triple alianza”<sup>28</sup> contra el país. Las dirigencias colorada y liberal ya mantenían una postura crítica hacia la UNASUR y con la llegada de Franco a la Presidencia su posicionamiento se recrudeció. Un año antes de la destitución del Presidente Lugo el Senador Alfonso González Núñez, miembro del Partido Colorado, escribía en relación al Protocolo adicional del organismo:

Imaginen la diferencia de contenido e intenciones entre las sanciones establecidas por el MERCOSUR y las instituidas por la UNASUR. Mientras las primeras se ciñen estrictamente al marco regulatorio de los procesos de integración regionales; las segundas, en consonancia con los más severos códigos penales de la antigüedad, amenazan con aislar a los hipotéticos Estados infractores<sup>29</sup>

Una semana más tarde de la destitución de Lugo, en la Cumbre del MERCOSUR en la República Argentina, las máximas autoridades de las naciones parte suspendieron a la República del Paraguay por atentar contra el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con

---

<sup>27</sup> Mensaje del Presidente constitucional Fernando Lugo al ser informado de su destitución. Consultado 18/06/2020. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=SHWjpZQFv2k>

<sup>28</sup> Editorial del diario ABC. Consultado 07/09/2020. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/una-nueva-triple-alianza-se-venga-del-paraguay-420605.html>

<sup>29</sup> Comunicado de prensa de la delegación de Paraguay ante el Parlamento del MERCOSUR. Consultado el 09/09/2020. Disponible en [https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/5656/1/secretaria/parlamentarios\\_de\\_paraguay\\_cuestionan\\_clausula\\_democratica\\_de\\_la\\_unasur.html](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/5656/1/secretaria/parlamentarios_de_paraguay_cuestionan_clausula_democratica_de_la_unasur.html)

la Democracia. Mientras que el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia no había sido ratificado aún, las naciones parte del organismo establecieron la suspensión de Paraguay como consecuencia del incumplimiento de los objetivos del propio Tratado Constitutivo. En el proceso de destitución se evidenció la violación del derecho al debido proceso y la UNASUR confirmó que hasta que no se reestablezca la democracia en Paraguay, el país no sería incorporado al organismo. Posteriormente, se realizó una reunión en la cual destacó que el Consejo Electoral de la UNASUR podría cumplir un rol destacado en el próximo proceso electoral de Paraguay, algo que garantizaría la transparencia de los comicios (Kersffeld, 2013).

La decisión de Venezuela de cortar el suministro de petróleo a Paraguay por la violación al Tratado, entre otras sanciones aisladas, evidenció las dificultades de la falta de ratificación del Protocolo sobre la Democracia. La UNASUR encontró en Paraguay mayores dificultades que en aquellos conflictos descritos anteriormente en nuestro trabajo, como los sucedidos entre Colombia y Venezuela (2008), en Bolivia (2008) o en Ecuador (2010). Sin embargo, la suspensión del país llevó al inmediato adelanto de la Presidencia *pro tempore* de Paraguay a la República del Perú, permitiendo al organismo poder enfrentar el desafío a la estabilidad política desde el diseño de una misión electoral. En este sentido, el Jefe de Estado del Perú, Ollanta Humala, señaló que “lo que tenemos en UNASUR es un bloque de naciones suramericanas que hoy día tiene un dinamismo mayor que la misma OEA, sobre todo para la resolución de conflictos donde ha puesto la pauta en el caso de Paraguay”. Por su parte, la mandataria argentina, Cristina Fernández agregó:

La UNASUR ha logrado una densidad inédita en la historia de América del Sur. Hemos resuelto conflictos internos entre los países de la región que tal vez en otros momentos hubieran devenido enfrentamientos armados, momentos graves que vivimos y que pudimos superarlos con nuestras propias instituciones y con nuestra propia diplomacia.

Yo creo que es hora de darle mayor densidad y profundidad a esa metodología que se ha revelado como mucho más eficaz y eficiente que organismos multilaterales consagrados y reconocidos internacionalmente pero cuyos procedimientos y recomendaciones no son escuchados ni aceptados por nadie<sup>30</sup>

En noviembre del 2012, durante la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado en la ciudad de Lima, República del Perú, se constituyó el Grupo de Alto Nivel para abordar la situación de Paraguay. Con el impulso del Consejo Electoral, la UNASUR buscaba efectivizar su participación en los comicios de abril de 2013 en la nación suspendida y, a su vez, evitar que se repita un escenario como el de Honduras -en donde el reclamo unánime de la región por la restitución del poder a Manuel Zelaya desatendió la importancia del proceso electoral siguiente que concluyó con un fraude electoral masivo y un nuevo desconocimiento de las autoridades por parte de varias naciones-. Finalmente, tras haber participado del proceso electoral que dio como ganador a Horacio Cartes como Presidente de la República por casi el 47% de los sufragios, la Misión Electoral del Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento y Evaluación de la Situación en Paraguay de la UNASUR reconoció la transparencia de los comicios y felicitó al nuevo Jefe de Estado.

Las misiones electorales continuaron con una activa agenda electoral en la región durante el año 2013 y para el año 2014 los resultados de las elecciones dieron el triunfo a Dilma Rousseff en Brasil, Evo Morales en Bolivia, José Mujica en Uruguay y a Juan Manuel Santos en Colombia -este último obtuvo la reelección frente al candidato crítico a la UNASUR<sup>31</sup>-. De

---

<sup>30</sup> Encuentro entre la Jefa de Estado de la República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, y el Jefe de Estado de la República del Perú, Ollanta Humala, 27 de noviembre de 2012. Consultado 11/10/2020 Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=\\_PCIS23qKWQ](https://www.youtube.com/watch?v=_PCIS23qKWQ)

<sup>31</sup> Óscar Iván Zuluaga del Centro Democrático, candidato elegido por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, expresó durante la campaña su descontento con la UNASUR y acompañaría tiempo después la salida de Colombia del organismo suramericano.

esta manera, las fuerzas políticas que se opusieron abiertamente a los procesos de integración regional sufrieron importantes reveses en las elecciones populares.

Así mismo, el respaldo a la política internacional encaminada a fortalecer la integración regional también facilitó la ampliación de aquella referencia discursiva respecto a la identidad suramericana. Tal como sostuvimos durante todo este trabajo, las identidades colectivas implican una discriminación nosotros/ellos y es, precisamente, la política democrática la encargada de construir esta distinción en torno a una confrontación bajo categorías políticas y no bajo categorías morales. Por ello, “para actuar políticamente, las personas necesitan ser capaces de identificarse con una identidad colectiva que les brinde una idea de sí mismas que puedan valorizar. El discurso político debe ofrecer no sólo políticas, sino también identidades...” (Mouffe, 2007:32).

Durante un vuelo oficial en el que se trasladaba el Presidente Evo Morales, luego de una visita a la Federación Rusa en 2013, la República de Francia decidió retirar el permiso de sobrevuelo del avión por su territorio. Al igual que la República Francesa, Portugal e Italia también quitaron su autorización de sobrevuelo y aterrizaje. Ante el riesgo de no poder regresar a Rusia por falta de combustible, el avión presidencial solicitó a Austria un aterrizaje de emergencia que le fue concedido. En el aeropuerto de Viena, el embajador de España le informó al Jefe de Estado boliviano que las cancillerías europeas habían decidido revisar la nave. Según la inteligencia norteamericana dentro del avión se encontraba el ciudadano estadounidense Edward Snowden -un ex empleado buscado por hacer públicos documentos que revelaban el espionaje masivo que realiza Estados Unidos en todo el mundo-. Tras varias horas de estar retenido, el presidente Morales pudo retornar a su país.

Con una reunión de urgencia convocada en Bolivia, la UNASUR condenó unánimemente a las potencias europeas por la violación de la inmunidad del Jefe de Estado, de

la nave y de los acuerdos de sobrevuelo y aterrizaje. La Jefa de Estado de Argentina expresó que “nos hemos sentido violentados todos” y sostuvo que los hechos reflejan un “colonialismo decadente”. El mandatario del Ecuador, Rafael Correa reflexionó: “Podemos decir con solvencia, sin temor a equivocarnos, que su prosperidad [la de los países desarrollados] dependió de la expoliación que hicieron a nuestros pueblos originarios y a nuestros pueblos ancestrales”. Por su parte, el presidente del Uruguay, José Mujica finalizó: “tenemos derecho a que no nos traten de párvulos, ya no somos colonias...” y concluyó: “UNASUR siempre tiene que tener la capacidad de diálogo en la diversidad, de entendernos, pero sobre todo entender que juntos somos alguien, existimos, somos, separados no existimos”. De esta forma, los discursos políticos expresaron una identidad colectiva, en el encuentro sostuvieron que

frente a estas denuncias, estamos convencidos que el proceso de construcción de la patria grande en el que estamos comprometidos debe consolidarse en pleno respeto a la soberanía e independencia de los pueblos, sin la injerencia de los centros hegemónicos mundiales, superando las viejas prácticas en las que se pretende imponer países de primera y segunda clase. (UNASUR, Declaración de Cochabamba, 2013)

Por otra parte, el proceso político en la República Bolivariana de Venezuela se había transformado en un importante desafío a la estabilidad política de la región. Luego del fallecimiento del presidente Hugo Chávez el 5 de marzo de 2013, Nicolás Maduro Moros triunfó como Presidente en las elecciones del 14 de abril. Pero el desconocimiento de los resultados por parte de un sector de la oposición y la subsiguiente violencia callejera con decenas de personas fallecidas motivó a una reunión de urgencia del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR en la ciudad de Lima, Perú. Allí se respaldó al mandatario electo democráticamente, se exigió el reconocimiento de los resultados electorales a la oposición y se convocó a reuniones con la mediación de Brasil, Colombia y Ecuador. No obstante, para ese entonces, la región se encontraba en un proceso de desaceleración de los

índices de crecimiento y las tensiones políticas en Venezuela reflejaban la complejidad de ese escenario regional.

Ante la llegada de las elecciones parlamentarias venezolanas del año 2015, la Canciller colombiana, María Ángela Holguín se reunió en Venezuela con sectores del oficialismo, de la oposición y de los poderes públicos de la nación. Los acercamientos se iniciaron por pedido de la UNASUR con el fin de llevar tranquilidad a los sectores políticos opuestos al chavismo que cuestionaban al órgano electoral, pero un enfrentamiento con la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la frontera entre Colombia y Venezuela activó la tensión entre las dos naciones. No obstante, logrando repetir la experiencia del año 2009 en la que UNASUR permitió activar los legítimos canales políticos agonistas entre ambos países, los mandatarios de Colombia y Venezuela convocaron a una reunión binacional.

La Canciller Holguín consideró que, pese a la confrontación, era “impensado e imposible”<sup>32</sup> romper las relaciones entre ambas naciones. Con la reunión binacional entre Maduro y Santos la tensión armada en la frontera fue superada por el modelo adversarial. “Tenemos unas profundas diferencias, tenemos dos modelos de país de desarrollo, modelos muy diferentes, pero podemos comenzar a respetarnos”, sostuvo Juan Manuel Santos. “Tengo que agradecerle, hoy que es el día de la paz, a Venezuela por el papel que ha jugado en la paz de Colombia”, finalizó el mandatario colombiano en el encuentro público.

Luego de 22 procesos electorales transcurridos desde la llegada de la “revolución bolivariana” al poder en Venezuela, el chavismo había sido derrotado sólo en dos ocasiones por márgenes muy estrechos -en elecciones en las que no se puso en juego la conducción del ejecutivo nacional-. El 6 de diciembre de 2015, luego de haberse aprobado en noviembre la misión electoral de la UNASUR encabezada por el expresidente de República Dominicana

---

<sup>32</sup>Declaraciones en rueda de prensa de la Canciller Holguín 28/08/2015. Consultado 12/09/2020. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-280398-2015-08-28.html?mobile=1>

Leonel Fernández, se celebraron elecciones para la Asamblea Nacional. La oposición había cuestionado el sistema electoral en varias oportunidades durante la campaña, sin embargo, al final de la jornada la oposición obtuvo la mayoría de los escaños en la Asamblea y el presidente Nicolás Maduro reconoció los resultados.

En la primera sesión de la Asamblea Nacional durante 2016 un sector de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) anunció que pondría fin al mandato del Presidente de la República. Por su parte, la convocatoria a manifestaciones contra el gobierno nacional profundizó las tensiones entre oficialismo y oposición. Tras la declaración en “desacato” de la Asamblea por parte del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela –el cual exigía que se realicen elecciones nuevamente en los distritos donde se confirmó la existencia de fraude electoral que implicaba a varios partidos políticos- aumentaron los actos de violencia política y callejera. La UNASUR hizo un llamado a pacificar el país tal como lo había hecho en 2013 y 2014. Y a partir del envío y acompañamiento de los expresidentes Martín Torrijos (Panamá); Leonel Fernández (República Dominicana) y Rodríguez Zapatero (España) se buscó desactivar el lenguaje bélico de toda la dirigencia política nacional, convocándoles a participar de mesas de diálogo y acciones concretas para enfrentar la crisis en el país.

El por entonces Jefe de Gabinete de la Unión de Naciones Suramericanas, Yuri Chillán coincide en señalar que, en la República Bolivariana de Venezuela, el organismo suramericano permitió reconstruir el ámbito de discusión y disputa entre adversarios. El diálogo político logró desplazar el antagonismo amigo/enemigo que había radicalizado a varios sectores de la política nacional entre 2013 y 2015 en Venezuela, instalando así la idea de adversario. En nuestra entrevista Chillán sostiene que

por iniciativa de UNASUR se abrió el espacio de diálogo más importante hasta ahora entre el Gobierno y la oposición venezolana. Diálogo en el que participaron los expresidentes Rodríguez Zapatero de España, Martín Torrijos de Panamá, monseñor

Claudio María Celli en representación de El Vaticano y el propio Secretario General del Organismo, el expresidente de Colombia Ernesto Samper. Los contradictores llevaban casi 15 años sin encontrarse para negociar alternativas de solución al conflicto y durante varios meses trabajaron diferentes escenarios para buscar una salida a la difícil situación por la que atraviesa el país. Se avanzó en el tema económico con una propuesta de ajuste que preparó la misma UNASUR. Hubo planteamientos muy serios para buscar solucionar la crisis política a través de elecciones libres, asegurando la transparencia del proceso a través de reformas al tribunal electoral, garantías para los participantes, respeto de los resultados, estatuto de la oposición. También se puede mencionar que como resultado de estas gestiones se logró la liberación de un número muy significativo de presos políticos. (Y. Chillán, comunicación personal, 11 de junio de 2021)

Paralelamente, la UNASUR acompañaba los acercamientos y las negociaciones de paz en Colombia. Mediante declaraciones, documentos y un permanente apoyo en las reuniones y organismos internacionales, los Estados parte brindaron apoyo a la nación caribeña y al gobierno colombiano frente al conflicto armado. El interés por arribar a un acuerdo final de paz en Colombia, entre la mayoría de Jefes y Jefas de Estado, buscaba “terminar con ese conflicto interno y entonces sí, rescatarnos como una tierra de unidad total y absoluta, tanto entre nuestros pueblos como también internamente en cada uno de nuestros territorios”<sup>33</sup>.

La trágica tradición del recurso de la violencia como principal mecanismo del ejercicio de la política nacional había impedido poder elaborar alternativas duraderas a la militarización en la República de Colombia. Sin embargo, luego de la disolución de la alianza política con el expresidente Álvaro Uribe Vélez, el presidente Juan Manuel Santos inició un proceso de negociaciones con los grupos insurgentes. Desde el genocidio contra la Unión Patriótica en la década de los años ochenta hasta los resultados del *Plan Colombia* o los *falsos positivos*, la

---

<sup>33</sup> Discurso de Cristina Fernández de Kirchner desde el Salón de los Patriotas de Casa Rosada, Homenaje a Néstor Kirchner, a 5 años de su elección como primer Secretario General de UNASUR, 4 de mayo de 2015.

categoría de adversario sólo había sido percibida como “enemigo a ser exterminado”, por lo que los diálogos representaban una oportunidad histórica real que, desde la formación de las FARC en 1964, exigía abordar el conflicto armado desde una perspectiva alejada del antagonismo amigo/enemigo. Finalmente, con el acompañamiento regional, el proceso de paz estableció una mesa de negociaciones que concluyó con un *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y la posterior consulta popular del acuerdo.

### 3. Periodo de inestabilidad y desintegración en la región

En octubre de 2014, luego de la segunda vuelta electoral en la República Federativa de Brasil, Dilma Rousseff obtuvo su reelección por un margen más estrecho que en 2010. La presidenta obtuvo una diferencia de tres millones y medio de votos de ventaja sobre su contrincante, Aécio Neves, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Las acusaciones que buscaban desacreditar el proceso electoral se iniciaron con denuncias anticipadas de fraude. Luego de su contundente derrota, el candidato Neves solicitó una auditoría de los comicios que, sin presentaciones formales de irregularidades, la justicia electoral desestimó. Sin embargo, el descrédito al triunfo de Rousseff fue determinante para instalar el concepto de juicio político o *impeachment*. Así, durante casi un año, se realizaron amenazas de iniciar un proceso de destitución contra la Presidenta de la República por diversas causas.

En diciembre de 2015, tras el triunfo de Macri en Argentina y la MUD en Venezuela, la compleja alianza gobernante en Brasil se disolvía y la facción conservadora, representada por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), paralizó las principales iniciativas del ejecutivo. El nulo avance de las reformas prometidas por el gobierno en materia agraria, política, tributaria, urbana y comunicacional se combinó con un despliegue mediático que

expuso los casos de corrupción de las principales dirigencias de todos los partidos políticos, pero asociándolos directamente al Partido de los Trabajadores (PT). La pérdida de prestigio del partido de gobierno en los movimientos sociales se profundizó luego de aquella alianza con los sectores conservadores que, con medidas favorables a los agronegocios y la banca financiera, alentó manifestaciones masivas “contra la corrupción”. Algo que fue presentado como un rechazo contra el PT, Dilma Rousseff e Inácio “Lula” Da Silva (Breda, 2016).

El impedimento judicial para que el expresidente “Lula” sea designado en el gabinete de Dilma Rousseff profundizó el antagonismo político dentro del escenario nacional. El Vicepresidente de la República, Michelle Temer y el Presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, aceleraron la formación de una comisión para determinar los “crímenes de responsabilidad” que le cabrían a la presidenta para iniciar su destitución –lo que buscaba distanciarse del proceso bochornoso sucedido en la República de Paraguay durante la destitución de Lugo en 2012-. Así, el 17 de abril de 2016 se inició el *impeachment* contra la Jefa de Estado bajo el argumento de que había habilitado la transferencia de fondos de una dependencia de gobierno a otra. El 12 de mayo, a partir de la suspensión administrativa de Rousseff, Temer asumió la Presidencia de la República.

Ante el proceso destituyente en Brasil el mandatario boliviano, Evo Morales, solicitó una reunión de urgencia de la UNASUR. Morales sostuvo que “como no puede haber golpes militares, buscan golpes congresales o judiciales”<sup>34</sup>. Ante el avance de fuerzas conservadoras, el Presidente de Bolivia instó a evitar el antagonismo amigo/enemigo: “si nos ganan democráticamente [las fuerzas de derecha], tendremos que respetar”. Y expresó la confianza que se había depositado en la UNASUR como herramienta de estabilidad política para toda la región suramericana.

---

<sup>34</sup> Declaraciones del Presidente Morales. Disponible en <https://videos.telesurtv.net/video/522818/evo-morales-pide-reunion-de-unasur-para-defender-democracia-brasilena/>

Ojalá tengamos la oportunidad de defender las democracias, respetar las democracias, respetar las autoridades que salgan de las elecciones, izquierdistas, nacionalistas, antiimperialistas, pero también pueden ser derechistas o, finalmente, procapitalistas o proimperialistas, es una decisión unánime de UNASUR. Que vengan conspiraciones de carácter judicial solo traerá problemas profundos<sup>35</sup>

Desde la Secretaría General de la UNASUR se denunció que el *impeachment* no cumplía con el debido proceso, no respetaba pruebas ni la presunción de inocencia por lo que se recomendó a los Jefes y las Jefas de Estado y de Gobierno aplicar el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, a fin de enviar misiones para el seguimiento del proceso destituyente. El Secretario General del organismo, Ernesto Samper, declaró que “en Brasil hay actores que están haciendo política sin responsabilidad, comprometiendo la gobernabilidad democrática de la región”<sup>36</sup>. Por su parte, el primer mandatario de Colombia, Juan Manuel Santos, exigió el compromiso “para que la institucionalización democrática de Brasil se preserve, el debido proceso se reserve y la estabilidad política se mantenga...podemos hablar a nombre de todos los países de América Latina frente a la necesidad de mantener la estabilidad democrática”<sup>37</sup>.

El 31 de agosto de 2016, tras 180 días de suspensión, Dilma Rousseff fue destituida del cargo por el que fue electa por más de 55 millones de votos. El impacto del *impeachment* en materia de integración regional fue inmediato. Si bien Brasil ya había visto desacelerada su proyección internacional como consecuencia de la falta de convocatorias a encuentros y

---

<sup>35</sup> Conferencia del Presidente Evo Morales. Consultado el 14/03/21. Disponible en <https://videos.telesurtv.net/video/523236/morales-llama-a-miembros-de-unasur-a-defender-la-democracia/>

<sup>36</sup> Declaraciones del Secretario General Ernesto Samper. Consultado el 17/03/21. Disponible en <https://www.nodal.am/2016/05/gobierno-de-temer-repudia-a-unasur-y-paises-que-cuestionan-el-golpe-contra-dilma/>

<sup>37</sup> Declaraciones del Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos. Consultado 21/03/21. Disponible en <https://videos.telesurtv.net/video/544919/unasur-acusa-peligro-de-poderes-facticos-en-la-region/>

cumbres, el Exdirector de Asuntos Económicos de UNASUR, Pedro Silva Barros describe las implicancias del proceso destituyente:

Brasil nunca participó de iniciativas fraccionadas [de integración regional] hasta 2017.

Venezuela invitó a ser observador del ALBA y dijo que no, Chile y Perú invitan a Brasil para participar como observador de la Alianza del Pacífico y Brasil dijo que no, tampoco de Telesur porque no era una televisión regional, era fraccionada, era algo que iba contra la idea de integración de Brasil y contra la ambición global de Brasil de tener un espacio de salida, es un gigantesco activo de Brasil que otros países parecidos en la gobernanza global no tienen. (P. S. Barros, comunicación personal, 3 de junio de 2021)

Por otro lado, Colombia arribaba para esa misma fecha a un acuerdo final de paz tras la negociación que buscaba mantener la confrontación, pero bajo condiciones y procedimientos democráticos aceptados entre adversarios. Tras 52 años de conflicto armado ininterrumpido en el país, el 24 de agosto de 2016 se firmó, como consecuencia de un largo proceso de negociaciones entre delegados y delegadas del gobierno y de la FARC-EP, el acuerdo iniciado en 2012. La ciudadanía fue convocada a ejercer su voto ante la consulta popular de una sola pregunta: ¿Apoya usted el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?

La UNASUR conformó una misión electoral para el plebiscito del 12 de octubre. Con 38 miembros de 10 países de la región y guiados por Ecuador y Uruguay, la UNASUR participó en el conteo de los 13 millones de votos emitidos en el territorio. Al finalizar los comicios, 6.377.464 personas votaron por el “Sí” y 6.431.372 lo hicieron por el “No”, es decir, un margen de diferencia de 53.908 votos (0,4%). En las zonas donde mayor cantidad de víctimas fatales y desplazamientos forzados tenía el conflicto, mayor cantidad de apoyo recibió el acuerdo, a excepción del departamento de Antioquia, lugar de referencia política del expresidente Uribe y referente político del “No” al acuerdo de paz. El resultado suspendió de manera inmediata las

cinco propuestas del acuerdo: la reforma rural integral, la participación política de exguerrilleros/as, el cese al fuego, la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y, por último, las propuestas para la solución al problema de las drogas ilícitas. Aun así, el proceso había logrado poner de relieve algunos avances, tales como la importancia de los foros de participación de las víctimas, el impacto en la desmovilización de los grupos armados y la referencia indiscutida de la UNASUR como un espacio de acompañamiento sin injerencia en asuntos internos, como así también, la capacidad de las naciones hermanas de ser facilitadoras de diálogo.

Con el triunfo del “No” y a poco de las elecciones presidenciales en el país, el gobierno de Colombia buscó dar un giro en su política exterior. La Canciller Holguín se expresó abiertamente contra el gobierno de Nicolás Maduro y declaró ante el Senado de su país que solicitará una reunión urgente de Jefes y Jefas de Estado de UNASUR para buscar el camino que conduzca a que la República Bolivariana de Venezuela “pueda encontrar una salida democrática y pacífica”<sup>38</sup>. Finalmente, para las elecciones presidenciales de 2018, la candidatura del partido político de Juan Manuel Santos y la Canciller Holguín obtuvo el 2% de los votos, ocupando el último lugar entre las opciones del pueblo colombiano. El partido del expresidente Álvaro Uribe, quien llevaba al ultraconservador Iván Duque Márquez como candidato, se alzó con la presidencia de la República de Colombia el 17 de junio de 2018. Se iniciaban allí los primeros ataques contra la UNASUR que era, en palabras de un exministro colombiano, “un cadáver que reclama su piadosa sepultura por ser un instrumento de propaganda política del régimen chavista”<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Declaración de la Canciller Holguín ante el Senado de Colombia. Consultado 20/04/21 Disponible en <https://efectococuyo.com/politica/colombia-pedira-reunion-de-unasur-para-fijar-posicion-sobre-venezuela/>

<sup>39</sup> Editorial de Rodrigo Botero Montoya. Consultado 12/05/21. Disponible en <https://www.larepublica.co/analisis/rodrigo-botero-montoya-500048/darle-sepultura-a-unasur-2519764>

Mientras la administración norteamericana de Donald Trump dictaba nuevas órdenes ejecutivas para sancionar económicamente a Venezuela, el Grupo de Lima – una instancia que en 2017 reunió a siete de los doce países de Suramérica para desconocer al gobierno de Nicolás Maduro- anunciaba la creación de un equipo de seguimiento de propuestas para establecer nuevas medidas contra la nación caribeña. Hacia fines de 2018, el bloqueo económico contra Venezuela ya contaba con: medidas de confiscación de capitales y empresas en el extranjero como la petrolera CITGO; la imposibilidad de realizar transacciones como con la criptomoneda denominada Petro; la obstaculización de embarcaciones; la suspensión de líneas de suministros de alimentos por orden directa del ejecutivo colombiano contra el programa Comité Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP); la suspensión de pagos de deuda en materia eléctrica como las deudas contraídas por Brasil y Paraguay, quienes dejaron de abonar sus compromisos al país; entre otras medidas.

Además de promover sanciones contra Venezuela, el Grupo de Lima desconoció los resultados de las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de 2017 y los comicios presidenciales de abril de 2018. El Grupo de Lima exigía la renuncia del presidente Maduro como “única salida pacífica al conflicto”, lo que terminó por alentar acciones violentas de pequeñas facciones opositoras que atentaron contra las instalaciones públicas del “gobierno ilegítimo”, tornando aún más antagónicas las relaciones políticas en el país. Las nuevas autoridades de la Asamblea Nacionales desconocieron a Nicolás Maduro como presidente de la República, mientras la máxima autoridad de la Asamblea sostenía que “Venezuela es el foco de la inestabilidad y todo lo que significa la degradación social, que puede ser una enfermedad contagiosa en toda América Latina”<sup>40</sup>. La suspensión de las mesas de diálogo en 2017 terminó por afectar la agenda económica que UNASUR había construido en torno a acuerdos mínimos

---

<sup>40</sup> Declaraciones del presidente de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, Julio Borges, ante la prensa extranjera. Consultado 17/07/21. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=nYAe7E\\_NCQ4](https://www.youtube.com/watch?v=nYAe7E_NCQ4)

entre oficialismo y oposición para hacer frente a la crisis y al desabastecimiento de medicinas y alimentos que sufría el país tras las sanciones económicas de Estados Unidos, aplicadas desde 2014 y endurecidas año tras año.

El 4 de agosto de 2018, mientras Nicolás Maduro daba un mensaje por cadena nacional durante el aniversario de la Guardia Nacional Bolivariana, un dron con explosivos estalló frente al palco presidencial dejando siete cadetes heridos. En sus primeras declaraciones Maduro acusó a Colombia de estar detrás de los hechos. Tres días más tarde, Iván Duque asumió la Presidencia de la República de Colombia y al cabo de unas horas informó que su país se retiraba de la Unión de Naciones Suramericanas. Así, Colombia fue el primer país en denunciar el Tratado Constitutivo y abandonar el organismo.

#### 4. El desmantelamiento de la UNASUR y su desplazamiento como espacio agonista

La República Argentina ejerció la Presidencia *pro tempore* de la UNASUR durante abril del año 2017 hasta el mismo mes de 2018. La canciller de la República Bolivariana de Venezuela, Delcy Rodríguez, debía entregar la PPT a la Canciller de la República Argentina, Susana Malcorra quien, tras haber acompañado la iniciativa de expulsar a Venezuela del MERCOSUR, decidió ausentarse del acto. Rodríguez había intentado participar de la reunión que decidió la expulsión de su país y al intentar ingresar a la Cancillería argentina la funcionaria fue violentada por las fuerzas de seguridad y una vez dentro fue censurada. La Canciller venezolana advirtió que “en la región comienza a surgir una intolerancia político e ideológica frente aquellos quienes somos distintos”<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup>Palabras de la Canciller de la República Bolivariana de Venezuela, Delcy Rodríguez, durante el acto oficial de la entrega de la PPT de la UNASUR. Consultado 19/07/21. Disponible en <https://www.dailymotion.com/video/x5j8ms7>

Chantal Mouffe (2007) considera que existen menos probabilidades de que surjan conflictos antagónicos “en tanto existan legítimos canales políticos agonistas para las voces en disenso. De lo contrario, el disenso tiende a adoptar formas violentas, y esto se aplica tanto a la política local como a la internacional” (p.28). Ante ello, observamos que la expulsión de Venezuela del MERCOSUR evidenció, por un lado, el desplazamiento de la apuesta agonista de la UNASUR y, por el otro, su reemplazo por un antagonismo político que impidió, entre otras medidas internas, designar un/a Secretario/a General en el organismo.

Ante el giro radical en la política exterior, la República Argentina propuso al diplomático José Octavio Bordón como Secretario General de la UNASUR, cargo que se encontraba vacante desde enero de 2017. El gobierno de Mauricio Macri buscaba posicionarse internacionalmente con la candidatura de la Canciller Malcorra ante la Organización de Naciones Unidas, sin embargo, la propuesta de designar a Bordón fue rechazada por Bolivia y Venezuela. Ante las dificultades para lograr acuerdo en torno a una candidatura por consenso, se propuso extender el mandato de Ernesto Samper, pero Argentina, Paraguay y Perú lo rechazaron. Tras la derrota de Susana Malcorra en la ONU, Argentina comenzó a desvincularse de la agenda del organismo regional.

La falta de convocatorias de la PPT de Argentina a reuniones ordinarias, extraordinarias, presidenciales o ministeriales debilitó varios de los instrumentos y espacios existentes en el organismo. Así, diversos programas y proyectos sufrieron una parálisis definitiva; el Festival Internacional de Cine UNASUR “Integrando la diversidad”; el programa “Manos Jóvenes Escriben en Grande”; los encuentros promovidos por las Universidades Nacionales como “Jóvenes de la UNASUR por una Economía Social y para la Integración Regional”; el Programa Internacional “Cruce de los Andes-UNASUR” que representó una experiencia cultural sin precedentes en término histórico; la Bienal Internacional de Arte UNASUR “BIAU”, entre otras propuestas, fueron interrumpidas.

También se vieron afectados aquellos mecanismos de participación que vinculan a la sociedad civil directamente con la UNASUR como el Congreso Internacional del Buen Vivir de los Pueblos Indígenas, el Foro de Participación Ciudadana, el modelo Todos Somos UNASUR como espacio de diálogo político con profundo alcance regional – MUNASUR, el Congreso Latinoamericano de Folklore de la UNASUR, las campañas que impulsan la ciudadanía suramericana bajo el nombre “Soy del SUR” o el Programa “UNASUR en sus Propias Palabras”, espacios que fueron aplazados y sólo resistieron unos pocos meses.

El exfuncionario de UNASUR, Pedro Silva Barros nos recuerda que “[Argentina] condujo el organismo por doce meses haciendo lo que quería hacer. En Ciencia y Tecnología no se hizo nada, como si no existiera, antes se había hecho mucho desde las PPT de Venezuela o de Uruguay...”. Y agrega, “en los temas que no tenían interés, los abandonaron”. A partir de la estrategia de acusaciones contra la UNASUR de ser un organismo ineficiente, generador de duplicidad de agendas y de poseer elevados costos, algunos gobiernos denunciarían el Tratado Constitutivo y renunciarían al organismo. En relación a ello Barros recuerda las dificultades que sufrió el organismo durante el último período:

Empezamos a mandar notas sobre todo lo que hacíamos en la Secretaría, de las cosas que no funcionaban. En Brasil además era la transición, pero Brasil no tenía interés, en ese entonces no bloqueó la situación. Pero sí empezó a súper controlar el presupuesto y lo que se hacía. Un director para viajar necesita de la aprobación de los doce países, entonces se bloqueaba a quienes denunciaban las irregularidades, o a quien no quería que se viaje, Brasil no daba el permiso para que viaje el boliviano, por ejemplo. (P. S. Barros, comunicación personal, 3 de junio de 2021)

De esta forma, la política comunicacional del gobierno argentino durante la etapa final de su paso por la PPT, también contribuyó a alterar la percepción que se tenía de UNASUR como esquema multidimensional y como espacio agonista. Los argumentos esgrimidos sobre

el presupuesto eran incongruentes frente a las equilibradas “Alícuotas Combinadas” acordadas en el organismo, las cuales no representaban gastos excesivos para ninguna nación y le permitían al espacio regional desagregar los gastos de cada programa y partida específica. Sin embargo, desde la asunción de la Presidencia *pro tempore* de Argentina, el Presupuesto de la UNASUR se vio afectado, inicialmente por el retraso de los pagos, luego, por dejar de percibir aportes de algunos Estados que iniciaron su retiro.

Conforme al mandato del Tratado Constitutivo y la Resolución 15/2014, Bolivia debía asumir oficialmente la Presidencia *pro tempore* el 17 de abril para el período 2018-2019. A diferencia de las ceremonias realizadas con anterioridad para el traspaso de mando, Argentina no elevó informe de gestión ni brindó conferencia sobre los desafíos de su primer paso por la PPT en los diez años de existencia del organismo regional; sólo publicó un comunicado<sup>42</sup> de cinco renglones en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del país.

El 12 de abril de 2018, evitando realizar el traspaso de mando en la sede oficial, el Canciller del gobierno argentino solicitó realizar la ceremonia por adelantado en la reunión preparatoria para la VIII Cumbre de las Américas en Lima, República del Perú. Mientras el ex Jefe de Gabinete de la Secretaría General, Yuri Chillán, asumió algunas de las atribuciones de la Secretaría General de la UNASUR, Bolivia informó públicamente que se convocaría a una reunión de Ministros y Ministras para establecer un debate sobre la elección del cargo vacante en la Secretaría General. Pedro Silva Barros, quien continuaba ejerciendo su cargo como Director dentro del organismo relata que

en abril de 2018 Bolivia había asumido la Presidencia *pro tempore*, y manejaba los temas administrativos, como pago de servicios y sueldos, el Consejo de Cancilleres

---

<sup>42</sup> Comunicado de la Cancillería argentina. Consultado el 20/05/21. Disponible en <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/la-argentina-traspaso-la-presidencia-pro-tempore-de-la-unasur-bolivia>

asumió todas las atribuciones políticas de la Secretaría y ya se empezaba a dificultar la tarea porque para realizar una reunión u organizar un evento, se necesitaba una nota de autorización de las doce cancillerías dando permiso. En abril de 2018 llegó la nota de los seis países que suspenden la participación, era evidente que iba a pasar. (P. S. Barros, comunicación personal, 3 de junio de 2021)

El 20 de abril de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, junto a sus pares de Argentina, Chile, Colombia, Brasil y Perú, informaron por nota a la embajada de Bolivia en Quito que ante la “extrema disconformidad con la situación que atraviesa la UNASUR”<sup>43</sup>, decidían “suspender de manera indefinida” su participación en el organismo. Esta decisión implicó la parálisis de todas las decisiones trascendentales de la UNASUR ya que, tal como exige su reglamento, se debe obtener un quórum mínimo de siete miembros, por lo que la suspensión de seis países dejaba en minoría a los Estados parte participantes. En una primera instancia, la República del Ecuador optó por condenar la decisión de los seis países de retirarse dada la afectación que generaría al funcionamiento y solicitó a Bolivia la convocatoria a una Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de UNASUR que no prosperó.

Como dijimos anteriormente, con la asunción de Iván Duque como Presidente de la República de Colombia, en agosto de 2018, la nación se transformó en la primera en denunciar el Tratado Constitutivo de UNASUR, un primer paso para el abandono definitivo tras diez años de permanencia. Al poco tiempo, el presidente Duque junto a su par chileno, Sebastián Piñera, establecieron un acuerdo político que buscaba reemplazar a la Unión de Naciones Suramericanas a partir de la convocatoria a ocho países de la región, la propuesta fue denominada, en 2019, como “Foro para el Progreso de América del Sur” (Prosur). El

---

<sup>43</sup> Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay. Consultado 06/06/21. Disponible en <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias/paraguay-y-cinco-paises-de-la-region-anuncian-el-retiro-temporal-de-la-unasur>

fundamento del nuevo espacio se sostuvo, según el Canciller chileno Roberto Ampuero, en que “UNASUR ya no tiene las condiciones para permitir la integración en América del Sur. Con la renuncia de cinco países es imposible pensar en revivirla. No se trata de decisiones ideológicas, es algo pragmático: Prosur tiene una agenda clara”<sup>44</sup>. Mientras tanto, el Presidente Piñera enviaba al Congreso el proyecto para desvincular a Chile del organismo regional que, cumpliendo con los requerimientos legales para abandonarlo, la Cámara de Diputados votó contra la decisión del Presidente. Sin embargo, no fue una votación vinculante.

Siguiendo los pasos de Colombia, el gobierno de Mauricio Macri denunció el Tratado Constitutivo de la UNASUR el 12 de abril de 2019 mediante un comunicado oficial<sup>45</sup> a la Cancillería de la República del Ecuador por tratarse del depositario del Tratado del organismo. La Constitución Nacional de la República Argentina establece en su Artículo 75 que *la aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara*, por lo que el gobierno de Mauricio Macri, consciente de que su alianza de gobierno carecía de la mayoría para aprobar la denuncia, terminó optando por no elevar ningún proyecto de denuncia al Congreso de la Nación. La decisión de denunciar el Tratado Constitutivo estuvo basada en “la agenda de alto contenido ideológico” del organismo y fue llevada adelante bajo la facultad discrecional del Poder Ejecutivo, discrecionalidad utilizada por otros mandatarios como el Presidente Chávez en Venezuela tras denunciar el Tratado y renunciar a la CAN en 2006 o el Presidente Santos en Colombia al denunciar el Tratado de Soluciones Pacíficas luego del fallo adverso de La Haya sobre sus límites marítimos en 2012 y abandonar por ello el Pacto de Bogotá.

---

<sup>44</sup> Declaraciones del Canciller Ampuero. Consultado el 02/11/20. Disponible en <https://ellibero.cl/alerta/canciller-tras-salida-de-chile-de-unasur-no-tenia-las-condiciones-para-permitir-la-integracion-de-america-del-sur/>

<sup>45</sup> Comunicado de la Cancillería argentina. Consultado el 06/10/20 en <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur>

El 15 de abril, mismo día que Bolivia informaba a la República Federativa del Brasil que realizaría el traspaso de mando, el nuevo Presidente brasileño, Jair Bolsonaro, expresó que su país no asumiría la PPT y que abandonaría la UNASUR. La salida se efectuó con la emisión del Decreto 10.086, no sin antes recibir un cuestionamiento por parte de las fuerzas políticas opositoras ante la derogación de 250 normas que se desprendían del Tratado Constitutivo del organismo. Posteriormente, el Partido Socialista Brasileño (PSB) realizó una acción de declaración de inconstitucionalidad ante la justicia por considerar que el Presidente atentó contra el artículo 84 de la Constitución el cual establece la necesidad de aprobación del Congreso Nacional. Cuatro meses más tarde, la Asamblea Nacional del Ecuador también denunció el Tratado del organismo y, en una sesión de menos de 40 minutos, se le quitó la sede administrativa a la UNASUR por 79 votos a 36, sin consulta previa ni fallo de la Corte Constitucional del Ecuador. La pérdida del inmueble y de los predios donados para su construcción planteó una disputa legal e hicieron peligrar los más de 1.500 documentos elaborados por la UNASUR.

A diferencia de la Alianza del Pacífico –espacio que buscó representar la vuelta a los preceptos de la integración clásica entre los países que mantenían acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos- el Grupo de Lima y el mencionado Prosur constituyeron, más que un modelo de integración, una estrategia solapada de la desintegración regional. Una planificación basada en la decisión de los gobiernos convocantes de abandonar la UNASUR, desmontar sus logros y reemplazarla por una iniciativa unilateral excluyente. Ambas estrategias dejaron afuera a las naciones no afines ideológicamente y ubicaban a los Estados Unidos en la conducción política de la región a través del fortalecimiento de la OEA y la subordinación de América del Sur a sus objetivos estratégicos. En referencia a ello, Silva Barros destaca que

Brasil organizó sólo una vez una reunión del Grupo de Lima, el 8 de noviembre de 2019, reunión con presencia de la OEA y la delegación de Estados Unidos, allí el

Secretario Luis Almagro utilizó el espacio para anticipar el informe de la misión electoral sobre Bolivia. Dos días más tarde de aquella reunión, Evo Morales renunciaba [a la Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia tras el golpe de Estado]. Sin embargo, Bolsonaro ya no participó de las reuniones presidenciales del Prosur. Por décadas, cuando un Presidente de Brasil confirmaba que iba a una reunión o posesión de otro mandatario, el resto de mandatarios confirmaban su presencia, pero Bolsonaro ya no influenció con su liderazgo, un liderazgo que quedó vacío, ya que ni Duque con apoyo de Trump, ni Piñera con la iniciativa Prosur, lograron conducir la región. (P. S. Barros, comunicación personal, 3 de junio de 2021)

Así, la complacencia con la conducción política de Estados Unidos llevó al Grupo de Lima a buscar integrarse en una propuesta más amplia y excluyente: el Prosur. Este acuerdo intensificó la participación directa de las delegaciones norteamericanas en los asuntos regionales. Quizás el caso más emblemático fue el reconocimiento que Estados Unidos le dio al diputado venezolano Juan Guaidó, autoproclamado “presidente encargado de Venezuela”, una decisión que llevó rápidamente a la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú a reconocer un cargo inexistente en la Constitución venezolana<sup>46</sup>. Un hecho que derivó en la usurpación de embajadas, toma de consulados, expulsión de personal diplomático por delegaciones del “gobierno encargado” y una serie de sucesos que tuvieron su correlato hacia el interior de la nación caribeña a través de la violación fronteriza del territorio, operaciones ilegales, sabotajes eléctricos o intentos de asaltos a cuarteles militares por parte de fuerzas insurrectas con abierta comunicación con las autoridades de otras naciones vecinas.

---

<sup>46</sup> La Constitución venezolana señala en su artículo 233 que *serán fallas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: su muerte, su renuncia, o destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, si incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional, el abandono del cargo, declarado como tal por la Asamblea Nacional, así como la revocación popular de su mandato.*

En relación al desmantelamiento de la UNASUR, algunas lecturas apuntaron a identificar al cambio de signo político de los gobiernos como el principal factor explicativo del proceso político en Suramérica. La ausencia de los principales liderazgos políticos progresistas de la región –aquellos que impulsaron inicialmente a la UNASUR y ya no se encontraban en el gobierno- junto con el surgimiento de nuevos liderazgos conservadores y neoliberales, fueron interpretados como una tendencia a debilitar y/o paralizar los mecanismos de integración regional existentes. La ex legisladora del PARLASUR por la República Argentina, Cecilia Merchan, describe esta transformación del escenario político regional:

La derecha se acopla [al proceso de integración regional] cuando los gobiernos progresistas tienen más fuerza regional, cuando líderes como ‘Lula’ Da Silva o Cristina Fernández de Kirchner o Rafael Correa dirigen sus países respectivos. Cuando se tiene una fortaleza regional del campo nacional, latinoamericanista, en defensa de los propios intereses, ahí quizás la derecha se acomoda. Pero cuando la derecha hegemoniza el poder regional y ocupa los gobiernos, como en este momento, no existe forma de que se acoplen a un proceso de integración en beneficio de la región. (C. Merchan, comunicación personal, 18 de agosto de 2019)

Por otra parte, el excanciller Jorge Taiana considera que el proceso de desaceleración de la integración regional se debió, fundamentalmente, a la pérdida de identidad común de la región en un contexto de menoscabo al multilateralismo. Según él, más allá de los gobiernos y liderazgos de distintos signos políticos, Suramérica dejó de verse a sí misma como un bloque regional y perdió aquella mirada integracionista. Taiana sostiene que

(...) ya sean más progresistas o menos progresistas, en general, [los liderazgos] coincidían que no había salvación solos, que la necesidad de integración era un elemento muy importante si se quería enfrentar la globalización con alguna posibilidad de éxito. Y eso primó e hizo que durante una década existieran gobiernos de distintos signos políticos que apoyaban esa tarea de integración, porque entendían –y creo que

ahora en esta época de pandemia vuelven a verlo con claridad- que aislados no se salva nadie y que es necesaria la integración. (J. Taiana, comunicación personal, 2 de junio de 2021)

A su vez, este proceso de desaceleración de la integración regional estuvo acompañado por otras estrategias tales como la injerencia externa o la manipulación de información. Es necesario recordar aquí que, tras conocerse en 2012 las filtraciones de miles de documentos secretos de los Estados Unidos sobre sus actividades exteriores y de espionajes masivos, la UNASUR emitió una resolución de carácter histórica. Con fin de respaldar al gobierno ecuatoriano de por aquel entonces y ante la amenaza de Reino Unido de violar el local de su misión diplomática en donde se encontraba Julian Assange -uno de los principales divulgadores de las filtraciones iniciadas desde la organización WikiLeaks -, UNASUR resolvió reafirmar el principio del derecho internacional, condenando el uso de la fuerza de los Estados por sobre las relaciones diplomáticas y reiterando la plena vigencia de las instituciones de asilo. El contenido de los documentos secretos no solo confirmó la injerencia de la potencia en asuntos internos, sino que expuso la manipulación de información y de persecución política (*Lawfare*) como principales estrategias políticas del nuevo tiempo. Estas últimas terminaron por pulverizar el modelo adversarial. En relación a ello, la expresidenta de la República Argentina, sostiene que

Estábamos –y estamos- frente a una campaña con ataques y demonización a escala regional contra las figuras que habíamos liderado los procesos nacionales, populares y democráticos en América del Sur durante la última década y que, con nuestras políticas, habíamos cambiado favorablemente las condiciones de vida de millones de hombres y mujeres. El posterior encarcelamiento de Lula en 2018 y la orden de detención contra Rafael Correa en el mismo año, son testimonios irrefutables. (Kirchner, 2019:51)

La conducción de los Estados Unidos en los asuntos políticos de la región se hizo ostensible en septiembre del año 2019 cuando se estableció la firma Declaración del Prosur en

la ciudad de New York<sup>47</sup>. La comunicación de este esquema político fue creada, diseñada, administrada y gestionada por el Banco Interamericano de Desarrollo desde una Plataforma Virtual. La estructura soberana de comunicación de la UNASUR -caracterizada por la excelencia de los mecanismos de comunicación diseñados por la propia región a partir de un novedoso sistema de videoconferencias entre las doce naciones en simultáneo- fue reemplazada por el seguimiento permanente de un banco internacional –BID- en todas sus áreas de trabajo<sup>48</sup>.

La UNASUR encontró serias limitaciones evidenciadas en la falta de instancias permanentes en su estructura, en la obstaculización de proyectos o iniciativas transformadoras y en una discontinuidad de casi todas las instancias de diálogo, lo que privó al organismo de cierta solidez y permanencia. La “falta de contención” hacia adversarios que inicialmente habían puesto énfasis en los intereses convergentes terminó por facilitar la propagación de aquellas acusaciones que definían al organismo ideológicamente o buscaban asociarlo a alguna tendencia política, lo que alentó a expresar lo político desde un registro moral y no desde categorías políticas. El señalamiento sobre la imposibilidad del organismo de reconciliar todos los intereses y valores en conflicto buscó, en primer lugar, negar la dimensión antagónica de “lo político” y, en segundo, dismantelar el mecanismo de confrontación de proyectos políticos hegemónicos entre adversarios reconocidos legítimamente, favoreciendo así el quiebre de la asociación política e imposibilitando que los conflictos adopten una forma agonista que es, en definitiva, una de las principales tareas de la política democrática.

Además de profundizar el distanciamiento entre aquellos intereses convergentes de proyectos en disputa, el veloz dismantelamiento de la UNASUR impidió reconocer los resultados obtenidos en materia de contribución a la estabilidad política de la región. Por ello,

---

<sup>47</sup> Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de Prosur. Consultado el 17/05/2021. Disponible en <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaracion-de-Ministros-de-RREE-1.pdf>

<sup>48</sup> Conexión Intal del Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado el 14/04/2021. Disponible en <https://conexionintal.iadb.org/2019/10/07/se-pone-en-marcha-el-prosur/>

para el ex Jefe de Gabinete de UNASUR la actual desintegración nos lleva a pensar en varios de los beneficios que hubiese podido ofrecer el organismo en nuestra región.

Piense por un momento lo que hubiera podido hacer el Instituto Suramericano de Gobierno de Salud de UNASUR (ISAGS) en esta pandemia. Su especialización y competencias le hubiera permitido reunir a los ministros de salud del área para compartir modelos epidemiológicos, tomar medidas sanitarias, unificar protocolos, definir atención de salud en las fronteras, trazar acciones conjuntas entre otras, y como región organizar la adquisición de medicinas y vacunas en las mejores condiciones, trabajo que ya viene adelantando UNASUR con el Banco de Precios de Medicamentos. (Y. Chillán, comunicación personal, 11 de junio de 2021)

Para recapitular, el proyecto caracterizado por el modelo adversarial que propuso la Unión de Naciones Suramericanas facilitó, como dijimos, el reconocimiento de la naturaleza de las identidades colectivas y, por consiguiente, la dimensión conflictual de la vida social. Así, la UNASUR propició la formación de una esfera agonista y un consenso conflictual que contribuyó a la contención de las disputas de forma democrática, impidiendo que el antagonismo se transforme en una relación de amigo/enemigo. Con la transformación del escenario político en la región, a partir de la destitución de Dilma Rousseff en Brasil, del rechazo al Plebiscito por la Paz en Colombia y de la insistencia del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, y el Grupo de Lima de aislar a la República Bolivariana de Venezuela, la estrategia de desarticulación de la UNASUR terminó por consumarse a través del reemplazo del modelo adversarial por el modelo antagónico.

De esta manera, el antagonismo amigo/enemigo afectó las relaciones diplomáticas, jurídicas y legales entre los Estados. El creciente antagonismo amigo/enemigo de la política regional terminó por destruir la asociación política, afectando así aquellos puntos en común que habían alentado a la convergencia de intereses estratégicos, ya que “cuando en lugar de ser

formulada como una confrontación entre ‘adversarios’, la confrontación nosotros/ellos es visualizada como una confrontación moral entre el bien y el mal, el oponente solo puede ser percibido como un enemigo que debe ser destruido” (Mouffe, 2007:13). Ejemplo de ello son los casos de Bolivia y Venezuela que, durante la vigencia de la Unión de Naciones Suramericanas, la apuesta agonista permitió superar el intento de golpe de Estado en Bolivia de 2008 y la crisis en Venezuela de 2013 mientras que, tras el desmantelamiento del organismo, el reemplazo del modelo adversarial por el antagónico terminó desatando violentos enfrentamientos en Venezuela durante 2018 y alcanzando su punto máximo en Bolivia durante el golpe de Estado y las masacres en las localidades de Senkata y Sacaba en 2019.

El modelo adversarial de la Unión de Naciones Suramericanas demostró que, pese al desmantelamiento al que fue sometido, el carácter estratégico de un proyecto de integración continental puede sustentarse desde intereses convergentes sin necesidad de negar el carácter conflictivo de la política. Así, la importancia del señalamiento sobre la UNASUR como instrumento coadyuvante de la estabilidad política regional radica, a fin de cuentas, en su capacidad para establecerse como espacio de lucha agonista para la práctica de la política democrática.

## Conclusiones finales

Como parte del proceso de diferenciación histórica-simbólica, la dimensión antagónica en América del Sur fue determinante para la formación de aquellas identidades colectivas que se forjaron a través de la relación amigo/enemigo, sean estas colonialistas/indoamericanistas, realistas/independentistas, monroistas/bolivarianistas o panamericanistas/latinoamericanistas. A partir del año 2000, los países de la región impulsaron acciones políticas comunes tendientes a establecer proyectos con amplios ejes geográficos y diversificadas áreas de desarrollo en toda la región. Así, los encuentros posteriores a la primera Reunión de Presidentes se destacaron, fundamentalmente, por el compromiso para impulsar un espacio que incorpore a los doce países suramericanos independientes.

Sin embargo, durante varios años, las distintas Cumbres de las Américas giraron en torno al interés de Estados Unidos por lograr el acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas y la Cumbre en Mar del Plata del año 2005 no fue la excepción. La administración estadounidense reunió el acompañamiento de varias naciones en su afán por establecer un acuerdo definitivo, aunque ello no le fue suficiente para imponer su proyecto de libre comercio en la Declaración final ni en el Plan de Acción. El vínculo señalado por Jorge Taiana entre el derrumbe del proyecto hegemónico del ALCA y el fortalecimiento de la integración, habilitó a las nuevas identidades políticas colectivas a abrir paso a un nuevo tipo de regionalismo suramericano.

Junto al impulso de discursos en favor de la integración regional, la voluntad política ofreció una densidad teórica inédita en el proceso integracionista que, tal como lo afirman varias de nuestras entrevistas, provino de gobiernos de diferentes signos políticos. De esta manera, el surgimiento y consolidación de nuevos liderazgos favoreció la construcción de un proceso de identificación popular que sería decisivo para confluir en la fundación de la Comunidad

Sudamericana de Naciones. Aunque los resultados de la Primera Cumbre de la Comunidad en Brasilia no fueron alentadores, la Cumbre de Mar del Plata en diciembre de 2005 consolidó al bloque regional a partir de una postura de rechazo común al proyecto de libre comercio en el continente. En la II Cumbre anual de Cochabamba en 2006 se comenzó a garantizar la participación ciudadana en el proceso de integración y se fortaleció la nueva estructura política de integración soberana que desembocó en una agenda prioritaria con notorio interés en los recursos naturales. Así, la relación del Estado con los movimientos sociales y sus luchas históricas, por un lado, y la fluida comunicación entre los líderes y las lideresas bajo símbolos y narrativas integracionistas, por otro, desempeñaron un papel importante en la construcción de un nuevo proyecto con capacidad de negociación frente a la tradicional política hegemónica norteamericana. Con la firma del Tratado Constitutivo en 2008, la Unión de Naciones Suramericanas se erigió como el mecanismo de diálogo y cooperación más grande de América del Sur.

En el capítulo dos de nuestro trabajo logramos definir algunas de las principales características del modelo de integración de la Unión de Naciones Suramericanas en el marco del regionalismo post-hegemónico. Asumiendo las diferencias políticas domésticas, la reivindicación y reconversión del Estado, junto a la soberanía y la autonomía de las naciones, se transformaron en principios rectores del organismo y del modelo adversarial en su propuesta integracionista. A partir de un modo diferente de establecer la relación nosotros/ellos en la región, la UNASUR reconoció el enfrentamiento entre partes y la legitimación de las voces en disenso, habilitando así a los adversarios a percibirse como parte de una misma asociación política y estableciendo los conflictos de modo agonista.

El proceso de integración física, política e institucional de la UNASUR permitió armonizar intereses y diseñar políticas comunes reconociendo la dimensión conflictual de la vida social y la confrontación entre proyectos regionales en disputa. Es decir que, bajo

procedimientos democráticos regulados y aceptados entre adversarios, el modelo adversarial del organismo activó la disputa democrática de proyectos políticos opuestos evitando que las tensiones y los conflictos interestatales se tornen confrontaciones políticas violentas, tanto civiles como militares. Por esta razón afirmamos que administrar los conflictos políticos y evitar que los conflictos existentes se tornen antagónicos ha sido, precisamente, la condición indispensable para considerar a la UNASUR, en tanto apuesta agonista, como instrumento coadyuvante de estabilidad política en toda la región.

El modelo de integración del organismo demostró tener la capacidad de transformar conflictos políticos a partir del establecimiento de un modo diferente de la relación antagónica amigo/enemigo. Mediante casos como el conflicto en Bolivia, Colombia, Ecuador o Venezuela, durante la década en la que permaneció activa, la UNASUR permitió a los adversarios compartir un espacio común y transformar el antagonismo en agonismo. Así, por ejemplo, las acciones del organismo regional desarrollado en Bolivia estuvieron dirigidas al retorno de la estabilidad política dado que permitieron recomponer el marco político democrático y dar por finalizada la escalada de violencia y racismo que había derivado de la consideración del adversario como “enemigo” a ser destruido. En el caso boliviano, el desplazamiento de poblaciones a otros países, la tensión por los recursos energéticos o la inseguridad en las fronteras que habían expresado la relación antagónica amigo/enemigo logró ser transformada.

La profunda sensación de amenaza a la estabilidad política y a la paz de toda la región surgida a partir del acuerdo de cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia también fue superada desde el modelo adversarial. La UNASUR facilitó el establecimiento de acuerdos políticos mediante el consenso conflictual y con ello la suspensión de las acciones unilaterales reconociendo, a su vez, las profundas diferencias conceptuales e ideológicas en materia de seguridad, defensa y drogas ilícitas que existían entre los proyectos políticos en disputa. Con el Acuerdo de Santa Marta que impulsó el organismo y su Secretario General, el conflicto armado

colombiano ocupó un espacio destacado en la agenda regional, lo que condujo al gobierno de Colombia a proponer nuevas alternativas políticas a un conflicto violento que por décadas se planteó en términos de antagonismo amigo/enemigo.

Por otra parte, en el capítulo tres identificamos la institucionalidad de la Unión de Naciones Suramericanas con el estricto apego al derecho internacional y al compromiso con la promoción del arreglo de controversias por medio de la paz, la diplomacia y el diálogo político. En término integracionista expresó propuestas económicas, políticas, diplomáticas, militares e ideológico-cultural novedosas, con capacidad de combinar un pensamiento latinoamericanista y la asunción de un poder político fuera de la órbita de cualquier tutelaje extra regional, donde primó la no imposición de las decisiones y la no interferencia en los asuntos internos de cada nación.

Las buenas relaciones interpersonales entre líderes y lideresas de la región permitieron fortalecer los lazos entre la dirigencia política y la dimensión institucional, lo que constituyó un factor determinante ya que, aunque en conflicto, las partes compartieron un espacio común para dialogar y disputar. Al ser parte de la misma asociación política, el fortalecimiento de la estructura orgánica contribuyó a la consolidación de determinadas acciones, miradas comunes y posicionamientos conjuntos ante la crisis política en Bolivia (2008), el golpe de Estado en Honduras (2009), el conflicto entre Colombia, Ecuador y Venezuela (2009) o el intento de golpe de Estado en Ecuador (2010). Fue desde allí que surgió el Protocolo adicional de la UNASUR que tenía como fin brindar respuestas coordinadas a situaciones como la de la República del Ecuador; instituir un compromiso de estabilidad política viable en la región, a partir de una concepción más amplia de la democracia y de medidas específicas contra cualquier alteración del orden institucional. Un salto institucional que entró en vigor el 19 de marzo del año 2014 y permitía recurrir a las máximas autoridades de los países de la región para defender y preservar la institucionalidad democrática y el ejercicio de la soberanía popular.

En este trabajo hemos sugerido que el diseño institucional de la UNASUR representó algo más que una clásica estructura organizacional; se transformó en un espacio agonista desde donde se confrontaron y disputaron democráticamente los proyectos políticos. Además, desde allí también se discutió el escenario internacional, la proyección del bloque, la reivindicación de los intereses regionales, la defensa plena de la democracia y la capacidad para ampliar los temas de las agendas. La disputa también se expresó en toda su estructura interna mediante divergencias conceptuales e ideológicas que permitieron trascender el sistema de negociación y transformar el proceso de integración regional en una cultura de hacer política.

Finalmente, tras un periodo de consolidación, la crisis del multilateralismo global y los cambios en el escenario político suramericano afectaron las relaciones del modelo de integración de la UNASUR. Con el retiro inicial de un grupo de países, como consecuencia de una serie de acciones políticas tendientes a dar por finalizada la asociación política, se crearon nuevas iniciativas de profundo carácter ideologizado que -como el Grupo de Lima o el Prosur- terminaron por desplazar el modelo adversarial. De esta forma, afirmamos que, ante la imposibilidad de las partes en conflicto de compartir espacios en común que favorezcan el consenso conflictual y fortalezcan la democracia agonista, la legitimidad de los oponentes se redujo hasta que el disenso entre las partes adquirió formas violentas, transformando a los adversarios en abiertos enemigos.

Es por ello que, ante la creciente importancia del bloque regional suramericano, el actual orden global exige recomponer aquella relación agonista que, reconociendo el carácter inerradicable del conflicto, permita a las identidades considerarse parte y no amenaza para su propia existencia. De esta forma, reflexionar sobre el anclaje de los intereses y proyectos comunes nos permite reafirmar que la UNASUR ofrece logros que deben ser tenidos en cuenta para reconvertir el espacio regional y converger en una nueva apuesta agonista.

## Anexo

### *Entrevistas*

Chillán Rojas Yuri– Jefe de Gabinete de la Unión de Naciones Suramericanas (2014-2018)

Ferrer Gómez Yolanda– Presidenta de la Comisión Permanente de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba (2018-2023)

Machado Ana María– Vicepresidenta de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado de la República de Cuba (2019-2023)

Marchán Cecilia – Diputada del Parlamento Suramericano PARLASUR (2017-2020)

Rivadeneira Alejandra Gabriela – Presidenta de la Asamblea Nacional de Ecuador (2013-2017)

Sacha Llorenti Solíz Sergio– Jefe de Gabinete del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2011)

Secretario General de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (2020)

Samper Ernesto – Presidente de la República de Colombia (1994-1998) Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas (2014-2019)

Schinca Pedro– Unidad de Asuntos Internacionales Ministerio de Desarrollo de la República Oriental del Uruguay (2015-2020)

Silva Barros Pedro – Director de Asuntos Económicos de la UNASUR (2015-2018)

Taiana Jorge – Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina (2005-2010)

## Bibliografía

Argumedo, Alcira. Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular. Ediciones del Pensamiento Nacional. 1ª edición 4ª reimpresión. Buenos Aires-Argentina, octubre 2002.

Arkonada, Katu y Klachko, Paula. Desde abajo, desde arriba. De la resistencia a los gobiernos populares: escenarios y horizontes del cambio de época en América Latina. – La Habana: Editorial Caminos, 2016.

Arnoux, Elvira Narvaja. El discurso latinoamericanista de Hugo Chávez. – 1ª ed. – Buenos Aires: Biblos, 2008.

Arnoux, Elvira Narvaja. Unasur y sus discursos: integración regional, amenaza externa, Malvinas [et. al.]. – 1ª ed. – Buenos Aires: Biblos, 2012.

Bachelet, Michelle (2017) *UNASUR en sus propias palabras*. Diálogo entre el Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper Pizano y la Presidenta de Chile. Recuperado en [https://www.youtube.com/watch?v=xLPtuJI3LhM&list=UUqTuT3dfm6AW\\_7F5kL2f4hw&index=28](https://www.youtube.com/watch?v=xLPtuJI3LhM&list=UUqTuT3dfm6AW_7F5kL2f4hw&index=28)

Barcelona, Eduardo. ALCA, la batalla que Estados Unidos perdió en Mar del Plata. 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Octubre, 2015.

Barrenengoa, Amanda C. El proceso de integración latinoamericano desde la experiencia de la UNASUR. Realidad Económica, revista de Ciencias Sociales editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. N° 305 / 1° de enero al 15 de febrero de 2017.

Barros, P. Entrevista a Pedro Barros Exdirector de Asuntos Económicos de la UNASUR 2016-2019 (Pe. Fuentes, Ed). Buenos Aires. 2021.

Beltrán Mora, Luis N. Unasur, una oportunidad para el diálogo político y la oferta exportadora colombiana. *Revista Administración y Desarrollo* 4 (57) 93-134, octubre 2013.

Bolaños, Jorge. Chile y la UNASUR. Factor de cohesión y progreso. Documento de opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Febrero 2011.

Bolívar, Simón. Carta de Jamaica. Colección Bolívar – 1ª ed. – Lanús Oeste: Nuestra América Editorial, Buenos Aires, Argentina, 2013.

Breda, Tadeu. Brasil: crónica de un impeachment anunciado. Los colores de un país escindido. Publicado en la revista *Nueva Sociedad* N° 263, mayo-junio de 2016.

Bresser Pereira, Luis C. Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Revista Nueva Sociedad* N° 210, Julio-agosto 2007.

Briceño Ruiz, José. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales* N° 175 (2013) 9-39. Institutos de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

Bruckmann, Mónica. UNASUR: Una estrategia regional para la gestión soberana de los recursos naturales. *Revista América Latina en movimiento* N° 480-481, noviembre-diciembre 2012, año XXXVI, II época. Publicación Internacional de la Agencia Latinoamericana de Información ALAI. Ecuador.

Canal UNASUR TV Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR.

Carvajal Donoso, Hugo. La UNASUR de Samper, el último brazo del chavismo. Cuadernos de pensamiento político. Editado por Fundación FAES. Julio/septiembre, 2016.

Castro Valencia, D. Unión de Naciones Sudamericanas, un nuevo modelo de integración regional. En sitio

[http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112925/decastro\\_d.pdf?sequence=1&isAllo](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112925/decastro_d.pdf?sequence=1&isAllo)

wed=y Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Departamento de derecho internacional. Santiago, octubre 2012.

Comini, Nicolás (2015). Políticas públicas regionales. Un estudio sobre las disputas hegemónicas en torno a ocho proyectos en Unasur. XI jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Comini, Nicolás. Espejismo y realidad del poder en UNASUR. Arquetipo horizontal y asimetrías multinivel. Por Nicolás Comini, Antonella Pelizzari, María Agustina López, Nadia Ruiz, Fiamma Campello, Daiana Ferrando, Julieta Sayar y Carla Bondino. Centro de Estudios Sudamericanos. Instituto de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 2014.

Comunicado de Brasilia (2000). Primera Reunión de Presidentes de América del Sur. 31 de agosto 2000 – 01 de septiembre 2000, Brasilia, Brasil.  
[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf)

Comunidad Sudamericana de Naciones. Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 de diciembre de 2004.

[https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/comunidad\\_sudamericana\\_naciones\\_cuzco\\_2004.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/comunidad_sudamericana_naciones_cuzco_2004.pdf)

Comunidad Sudamericana de Naciones. Documento de la Cumbre en Cochabamba 8 y 9 de diciembre de 2006. Propuesta del Presidente Evo Morales y documentos anexos.

Comunidad Sudamericanas de Naciones. Documentos emitidos por la CSN. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil. 2005.

Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de la CSN. Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. *I Cumbre Energética Suramericana*. Isla Margarita,

República Bolivariana de Venezuela, 16 de abril, 2007.

[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_margarita07\\_decisiones\\_del\\_dialogo\\_politico.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_margarita07_decisiones_del_dialogo_politico.pdf)

Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de la CSN. *Declaración de Margarita*. Isla de Margarita, Venezuela, 2007.

[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/declaraci%C3%B3n\\_de\\_margarita.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/declaraci%C3%B3n_de_margarita.pdf)

Consejo de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR. *Acta reunión Extraordinaria*. San Carlos de Bariloche, Argentina, 2009.

Consejo de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR. *Declaración reunión Extraordinaria sobre la situación de Ecuador*. Buenos Aires, 2010.

Consejo de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR. *Declaración en respaldo a la posición de Argentina en la reestructuración de su deuda soberana*. 2014.

Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la UNASUR. Resolución 01/2013, misión de seguimiento electoral a las elecciones generales de la República de Paraguay, Lima, Perú, 2013.

Consenso de Buenos Aires (2003) Reunión de los Presidentes de Argentina y Brasil, 16 de octubre de 2003. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil\\_-\\_Consenso\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_\\_3\\_p.\\_.pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5)

Consenso de Guayaquil (2002) *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*. II Reunión de Presidentes de América del Sur. 26 y 27 de julio de 2002, Guayaquil, Ecuador.

[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_consenso\\_de\\_guayaquil.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_consenso_de_guayaquil.pdf)

Cumbre de los Pueblos. Declaración Final de la III Cumbre de los Pueblos Mar del Plata, Argentina. 4 de noviembre de 2005. <http://integracionsur.com/cumbre-de-las-americas-2005-declaracion-final-de-la-iii-cumbre-de-los-pueblos/>

Cumbre Extraordinaria de las Américas. Monterrey, México. 13 de enero de 2004. Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de Medios de Comunicación. Presidencia de la Nación. Argentina.

Curcio Curcio, Pascualina. El Comando Sur y la Vergonzosa Asamblea Nacional 2016-2020: Arremetida Imperial. Edición digital, Fundación Editorial El perro y la rana, 2020.

Da Silva, Luiz Inácio “Lula”. (2017) *UNASUR en sus propias palabras*. Diálogo entre el Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper Pizano y el expresidente de Brasil. Recuperado en [https://www.youtube.com/watch?v=G\\_QJZzjkUw8&list=UUqTuT3dfm6AW\\_7F5kL2f4hw&index=28](https://www.youtube.com/watch?v=G_QJZzjkUw8&list=UUqTuT3dfm6AW_7F5kL2f4hw&index=28)

De Rosas, Pablo Enrique. UNASUR: democracia, desarrollo y paz en América del Sur. – 1a ed. – Mendoza: Editorial de la Universidad del Aconcagua, 2010.

Declaración de Principios. Santa Marta, 10 de agosto de 2010. Recuperado [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO%20VE\\_100810\\_Declaraci%C3%B3n%20de%20Principios.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO%20VE_100810_Declaraci%C3%B3n%20de%20Principios.pdf)

Di Filippo, A. El Estructuralismo Latinoamericano: validez y vigencia en el siglo XXI. *Entrelíneas de la Política Económica* N° 48 – Año 10/ abril de 2017.

Díaz, Ricardo. *Evo...Rebeldía de la Coca*. Fondo Editorial de los Diputados. 2a. ed. – La Paz, Bolivia 2006.

El Consenso de Mar del Plata. IV Cumbre de las Américas. Mar del Plata, Argentina, 4 y 5 de noviembre de 2005. Análisis y Perspectivas. Documento oficial. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina. Organización Internacional del Trabajo. Primera edición 2006.

Elizalde, Rosa Miriam. Alí Rodríguez Araque, antes de que se me olvide: conversación con Rosa Miriam Elizalde. – 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; Luxemburg, 2014.

Feinmann, José Pablo. Una filosofía para América Latina. – 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Planeta, 2018.

Fernández de Kirchner, Cristina. Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner ante la Universidad de la Habana. Cuba, 20 de enero, 2009.  
<https://www.youtube.com/watch?v=zLBYIZsdHpY>

Fernández de Kirchner, Cristina. Sinceramente. 2da. ED. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana, 2019.

Fernández de Kirchner, Cristina. Una política exterior soberana. – 1ª ed. 1ª reimp. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Colihue, 2019.

Ferrer, Aldo. Globalización, desarrollo y densidad nacional. En publicación: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Vidal, Gregorio R., Arturo. (comp). 2007. Pág. 433.

Fogliá, Mariana. <https://seguridadinternacional.es/resi/html/la-participacion-argentina-en-la-agenda-de-cooperacion-de-seguridad-y-lucha-contr-la-criminalidad-organizada-de-la-unasur/>

Gambina, Julio C. UNASUR: ¿un proyecto para la emancipación? En Revista Derecho Público. Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Editado por la Dirección Técnica de Formación e Informática Jurídico-Legal. Año I – N° 1 – mayo 2012, Buenos Aires.

García Chaves, Carlos A. La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur. Revista de Ciencias Sociales. Núm. 38, Quito, septiembre 2010, pp. 29-40. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Académica de Ecuador.

García Delgado, Daniel. Ética, desarrollo y región: hacia un regionalismo integral / Daniel García Delgado y Juan Carlos Scannone – 1ª d. – Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad. CICCUS, 2006.

García Delgado, Daniel. La energía como clave del proceso de integración regional. Artículo publicado en: Barro Silho, Omar (2008) (comp.) Potencia Brasil, gas natural, energía limpia para un futuro sustentable. Editorial LASER PRESS Comunicación, Porto Alegre.

García, Marco Aurelio. Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción de un futuro. Revista Nueva Sociedad N 217, septiembre-octubre de 2008.

Golinger, Eva. El código Chávez. Descifrando la intervención de los EE.UU. en Venezuela. Agencia Latinoamericana de Información y Análisis Dos (Alia2) Para su Fondo Editorial Question. Primera edición, Caracas, marzo 2005.

González Santamaría, Abel. Los desafíos de la integración en América Latina y el Caribe. Ediciones Abril. La Habana, Cuba, 2016.

Granovsky, Martin. El renacimiento de la Patria Grande – 10 años del No al ALCA. Documental audiovisual publicado en la Televisión Pública, 05-11-2015, Buenos Aires.

Herrera, Belén. 2020. Conferencia sobre cooperación en salud en el ámbito regional. La experiencia de UNASUR y la región como escudo epidemiológico. Miércoles 25 de noviembre de 2020. FLACSO Buenos Aires.

II Conferencia Internacional por la Abolición de las Bases Militares Extranjeras. Consejo Mundial por la Paz. Buenos Aires, 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009.

IV Cumbre de las Américas. Documento de Declaración y Plan de Acción. Mar del Plata, Argentina, noviembre 2005.

Karg, Juan M. y Lewit, Agustín. Del no al Alca a Unasur: diez años después de Mar del Plata /Juan Manuel Karg...[et.al.]; coordinación general de Juan Manuel Karg; Agustín Lewit; prólogo de Atilio A. Borón. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2015.

Kersffeld, Daniel. El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. N° 58. - páginas 193-208. Mayo-agosto 2013.

La Blunda, Andrés. Cuadernos de usinas KOLINA 2010-2012: un aporte para pensar el proyecto nacional y popular / Andrés La Blunda y Daniel Ezcurra. – 1a ed. – Buenos Aires: Patria Grande, 2012.

Laclau, Ernesto. La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. Revista Nueva Sociedad N° 205 septiembre-octubre 2006.

Lockhart, Nicolás F. La identidad de UNASUR: ¿regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico? En revista de Ciencias Sociales N° 140: 97-109/ 2013 (II).

Losep, 2009. Ley Orgánica de Servicio Público de la República del Ecuador. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_mdt\\_4.3\\_ley\\_org\\_ser\\_p%C3%BAAb.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_mdt_4.3_ley_org_ser_p%C3%BAAb.pdf)

Mainwaring, Scott y Pérez Liñán, Aníbal. La democracia a la deriva en América Latina. [Democratic Drift in Latin America]. Revista POSTData 20, N°2, Octubre/2015-Marzo/2016 (págs. 267-294).

Montero, Federico. Los procesos de cambio en América Latina. Programa de formación, integración regional, política latinoamericana y desarrollo. Casa Patria Grande presidente Néstor C. Kirchner. Secretaría General Presidencia de la Nación. 2015.

Morales Ayma, Evo (2017) *UNASUR en sus propias palabras*. Diálogo entre el Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper Pizano y el Presidente Evo Morales. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=avaulp9JTFI>

Mouffe, Chantal. En torno a lo político – 1ª ed. 2ª. reimp. – Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

Mouffe, Chantal. La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea. Editorial Gedisa. Argentina. 2000

Mouffe, Chantal. Por un populismo de izquierda. 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2018.

Nercesian, Inés. Todo lo que necesitas saber sobre América Latina. Inés Nercesian y Julieta C. Rostica – 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós, 2014.

Paramio Ludolfo. Giro a la izquierda. Revista nueva sociedad número 205

Paramio, Ludolfo. Giro a la izquierda y regreso del populismo. Revista Nueva Sociedad N° 205 septiembre-octubre 2006.

Pérez Cruz, Felipe de J. (coord.) América Latina en tiempos de bicentenario. Editorial de Ciencias Sociales. Instituto Cubano del Libro. Ciudad de La Habana, 2011.

Perrotta, Daniela. La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En *Relaciones internacionales: teorías y debates* / Alejandro Rascovan [et.al.]; coordinado por Elsa Llenderozas. – 1a ed. – Buenos Aires: Eudeba, 2013.

Porzecanski, Arturo. (17 de septiembre de 2018). *Cómo América Latina Salió antes que las economías desarrolladas de la brutal crisis financiera*. Artículo de Gerardo Lissardy. *BBC News Mundo, New York*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45528505>

Racovschik, María Alejandra. *CONFLICTO COLOMBIA-VENEZUELA: síntesis de los hechos*. Documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO: <https://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/conflicto-colombia-venezuela-edicion-especial.pdf>

Racovschik, María Alejandra. *Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas*. Documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, FLACSO: <https://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>

Racovschik, María Alejandra. *Un nuevo modelo de integración en la región*. Documento en línea consultado a través del sitio web del Observatorio de la UNASUR, 26 de diciembre de 2011. FLACSO: <https://observatoriounasur.files.wordpress.com/2011/12/otromodelo.pdf>

Raimundi, Carlos. *Debate para un Tiempo Argentino*. 1a ed. – Lomas de Zamora: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Lomas de Zamora, 2013.

Raimundi, Carlos. *Democracia: poder popular o corporaciones*. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Vanguardia, 2015.

Ramírez Gallegos, Franklin. *Mucho más que dos izquierdas*. Revista Nueva Sociedad N° 205 septiembre-octubre 2006.

Rey, Sebastián. UNASUR: pasado, presente y futuro. En Revista Derecho Público. Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Editado por la Dirección Técnica de Formación e Informática Jurídico-Legal. Año I – N° 1 – mayo 2012, Buenos Aires.

Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana. Claves para leer el regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. Revista de Ciencias Sociales Perspectivas. Año 3. No. 5. Enero – junio 2018. Páginas 6-21. Rosario, Argentina.

Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America, en Pía Riggirozzi y Diana Tussie (eds.), The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America, Londres, Springer, 2012.

Rodríguez Araque, Alí. Para la defensa de la vida, la paz y el desarrollo de la región. UNASUR: Una estrategia integral. Revista América Latina en movimiento N° 488, septiembre 2013, año XXXVII, II época. Publicación Internacional de la Agencia Latinoamericana de Información ALAI. Ecuador.

Rouquié, Alain. América Latina: Introducción al Extremo Occidente. Siglo Veintiuno argentina editores. Traducción de Rosa Cusminsky de Cendrero. Segunda edición en español, 1994.

Sanahuja, José A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de la UNASUR. Artículo en El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y sociales. Buenos Aires, Argentina.

Sánchez, Gabriel. Regulación de conflictos: el enfoque de UNASUR en la intervención de Pando. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 2015.

Sánchez, Jorge M., y Regueiro, Lourdes. América Latina frente al ALCA: entre el relanzamiento y las alternativas. En Cuadernos de NuestrAmérica. Revista N° 37-38 Vol. XIX enero-diciembre, 2006.

Serbin, Andrés. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? Publicado en la revista Nueva Sociedad N°219, enero-febrero de 2009.

Siegfried, André. (1950) Cuadernos Hispanoamericanos núm. 15 (mayo-junio 1950), pp. 497-508. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2019.

Smith, Gustavo. El valor político de la integración y apuntes sobre una mirada social regional. En Dos modelos económicos en disputa. Fraschina, Santiago [comp.] Prometeo Libros: Universidad Nacional de Moreno, 2011.

ST-UNASUR Haití (2013). UNASUR en Haití: Reflejos de una Argentina solidaria. Documental de Jorge Gil. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=9iGq9oKAFEY>  
SUR. El desafío del desarrollo en un mundo en transformación. Instituto del servicio exterior de la nación. Revista Número 2, diciembre 2014.

Toer, Mario y Montero, Federico. Los nuevos tiempos en América Latina: la palabra de los protagonistas. – 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2014.

Toer, Mario. De Moctezuma a Chávez: repensando la historia de América Latina – 4ª ed. – Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2011.

Ugarte, Manuel. Hacia la unidad latinoamericana. – 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Punto de Encuentro, 2013.

UNASUR. (2008), Declaración de La Moneda. Recuperado el 16 de enero de 2021, de Mercociudades.org: <https://mercociudades.org/unasur-declaracion-de-la-moneda-en-apoyo-al-gobierno-de-evo-morales/>

UNASUR. (2008), Informe de los sucesos de Pando. Recuperado el 16 de enero de 2021, de RESDAL: <https://www.resdal.org/csd/informe-final-unasur-bolivia.pdf>.

UNASUR (2010), Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas. Los Cardales, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 4 mayo de 2010.

UNASUR. (2013), Declaración de Cochabamba. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de Revista de Relaciones Internacionales – N°45 (Segmento Digital) Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) – Segundo semestre 2013.

UNASUR. Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Secretaría General de UNASUR.

UNASUR. Reglamento General de UNASUR. Secretaría General de UNASUR. Resolución No. 16/2012. Bogotá, 11 de junio 2012.

UNASUR. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Secretaria General de UNASUR. Quito, Mitad del Mundo, 11 de marzo 2011.

Vázquez, Mariana y Perrotta, Daniela. Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR y de la integración regional en América Latina y el Caribe. Proyecto de Voluntariado Universitario. Proyecto UBANEX. Buenos Aires, 2012.

Vilas, Carlos M. Política y políticas públicas en América Latina. Publicado en Cristina Fioramonti y Paula Anaya, comps. El Estado y las políticas públicas en América Latina. La Plata: AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, 2011, págs. 37-74. Universidad Nacional de Lanús.

Vilas, Carlos M. Populismo: Capitalismo reformado y Democracias híbridas. Documento presentado en el I Coloquio Internacional “Populismo: razones y pasiones”. Universidad Nacional de Rosario, 2-3 noviembre 2017.