

## DE VUELTA A LA UNASUR: ¿RENOVACIÓN GENUINA O REPETICIÓN DE VIEJOS ERRORES?

POST SCRIPTUM\*

DANIEL MORALES RUVALCABA\*\*

Durante la primera década del siglo XXI, la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) fue creada como respuesta al renovado interés por la integración y cooperación en América del Sur. Su establecimiento en 2008 representó un hito significativo en la subregión, consolidándose en los años siguientes como un modelo post-hegemónico de integración suramericana (Crandall, 2011; Riggirozzi y Tussie, 2012 y Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann, 2015). Además, destacó por su marcado pluralismo (Nolte y Comini, 2016) y su enfoque multidimensional con un especial énfasis en aspectos sociales (Morales Ruvalcaba, 2014 y Nery, 2016).

No obstante, a pesar de sus logros y su papel como referente en la integración regional, durante casi la mitad de su trayectoria, la UNASUR ha experimentado crisis internas que han paralizado su funcionamiento. Pero ¿cuáles son las causas subyacentes que han mantenido a UNASUR en una crisis prolongada y cómo afectan, todavía, su capacidad para cumplir con su mandato de integración regional en América del Sur?

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR  
Y SU DINÁMICA POSTERIOR

El Tratado Constitutivo definió como órganos principales de la UNASUR al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (CJEG), el Consejo

\* Post scriptum al capítulo “Primera década de UNASUR, 2008-2017: un balance histórico a través de sus presidencias” (Morales y Mosquera, 2019).

\*\* Profesor asociado de la Universidad Sun Yat-sen (China) y miembro del SNI (México).

de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE), el Consejo de Delegadas y Delegados (CDD) y la Secretaría General (SG); además, contempló la conformación de un Parlamento Suramericano.

En los años siguientes, la institucionalidad del bloque entró en una acelerada dinámica de ampliación y desarrollo, llegando a crear doce consejos sectoriales. Es importante señalar que, en los años de mejor funcionamiento de la UNASUR, entre 2010 y 2018, pudo observarse que los sectores de mayor dinamismo fueron: salud (CSS) y desarrollo social (CSDS), cuyos consejos sectoriales celebraron al menos una reunión ordinaria cada año desde su fundación; después de ellos, se encontraron seis sectores con una actividad regular, pero no destacada: infraestructura (COSIPLAN), defensa (CDS), ciencia (COSUCTI), cultura (CSC), educación (CSE) y seguridad ciudadana (CSS); finalmente, los sectores de menor dinamismo fueron el combate a las drogas (CSPMD), economía y finanzas (CSEF), energía (CES) y procesos electorales (CEU).

Es fundamental resaltar que el CJEG ha sido la máxima instancia decisoria dentro de la UNASUR, un órgano que si bien ha sido crucial en los avances del bloque, también ha contribuido al estancamiento del mismo por dos motivos. Por un lado, los presidentes se autoconstituyeron como el más alto nivel de gestión de la integración, sin que sus decisiones pudieran ser reguladas o acompañadas por otros mecanismos supranacionales. Por otro lado, replicaron la lógica del neopresidencialismo nacional al instalar una Presidencia *pro tempore* (PPT), una especie de “presidencia de las presidencias”, que se convirtió en el órgano que marcó el pulso del proceso de integración (Morales Ruvalcaba, 2020). Así, la ausencia de mecanismos que impusieran cierto grado de control y equilibrio sobre las decisiones de los presidentes a nivel subregional terminó por configurar un frágil modelo de integración esencialmente intergubernamental (Mijares y Nolte, 2018: 106) que, combinado con las lógicas de la jerarquía de poder subregional, llevó a privilegiar los intereses nacionales, en particular los de los países más poderosos.

Desde 2008, once países ejercieron secuencialmente la PPT de UNASUR: Chile (Michelle Bachelet), 2008-2009; Ecuador (Rafael Correa), 2009-2010; Guyana (Bharrat Jagdeo), 2010-2011; Paraguay (Fernando Lugo), 2011-2012; Perú (Ollanta Humala), 2012-2013; Surinam (Desiré Bouterse), 2013-2014; Uruguay (José Mujica/Tabaré Vázquez), 2014-2016; Venezuela (Nicolás Maduro), 2016-2017; Argentina (Mauricio Macri), 2017-2018; Bolivia (Evo Morales), 2018-2019; Brasil (Jair Bolsonaro), 2019.

## DECLIVE DE UNASUR Y SURGIMIENTO DE PROSUR

El gobierno de Brasil, liderado por Bolsonaro, denunció el bloque tan solo un día después de que Evo Morales informara que le transfirió la PPT. Esta decisión de Brasil fue el desenlace de una prolongada crisis, desencadenada tras la octava (y última) cumbre del CJEG en Guayaquil, Ecuador, el 4 de diciembre de 2014. En los meses siguientes, esta crisis se intensificó una vez que las preferencias de los Estados miembros respecto a los objetivos y el valor estratégico de la organización comenzaron a divergir (Nolte y Mijares, 2022: 96-97) con la llegada al poder de nuevos gobiernos de derecha, mayormente orientados hacia el panamericanismo y escépticos respecto al proceso de integración sudamericana en curso. Esta situación culminó en el vaciamiento de la UNASUR: primero con el gobierno de Iván Duque (Colombia) en 2018, seguido por los de Lenin Moreno (Ecuador), Mario Abdo (Paraguay), Mauricio Macri (Argentina), Jair Bolsonaro (Brasil) y Sebastián Piñera (Chile) en 2019, y finalmente con el de Luis Lacalle Pou (Uruguay) en 2020.

Es importante destacar que la crisis del CJEG y su PPT tuvo un impacto directo en la dinámica de trabajo de todos los consejos sectoriales, ya que desde el primer semestre de 2019 prácticamente suspendieron sus actividades. Incluso, la cuenta oficial de Twitter (@unasur), un importante medio de comunicación con la sociedad, dejó de funcionar el 14 de mayo del mismo año. Paradójicamente, mientras UNASUR estaba siendo desmantelada, los gobiernos sudamericanos caminaban hacia la creación, parafraseando a Alejandro Frenkel (2019), del último Frankenstein de la integración sudamericana: el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR).

Bajo el liderazgo del presidente chileno Sebastián Piñera, PROSUR fue concebido como “una estructura flexible, ligera, económica, con reglas operativas claras y un mecanismo de toma de decisiones ágil que permita a América del Sur avanzar en entendimientos concretos”, según fue plasmado en la Declaración Presidencial de Santiago de Chile del 22 de marzo de 2019. PROSUR no solo reprodujo varios de los errores políticos, ideológicos e institucionales de la UNASUR, sino que su evolución tuvo lugar en medio del desafiante contexto global de la pandemia de Covid-19. De las 10 reuniones realizadas entre marzo de 2019 y julio de 2022 (que incluyen 3 cumbres y 7 reuniones extraordinarias presidenciales), el 70% siguieron un formato virtual y tuvieron poca trascendencia.

A principios de 2022, PROSUR se sumió en una profunda crisis. En marzo, el presidente chileno Gabriel Boric anunció la suspensión de la participación de su país en el foro. Luego, en julio, la reunión extraordinaria

celebrada en Paraguay no contó con la presencia de ningún jefe de Estado, a excepción del presidente paraguayo Mario Abdo, quien fungió como anfitrión. Considerando los pobres resultados reportados (Ominami, 2021), PROSUR puede ser considerada como un fracaso (Nolte, 2022: 114).

### ¿RETORNO DE LA UNASUR?

Después de la elección de Lula da Silva como presidente de Brasil en octubre de 2022, se avivó el impulso hacia la integración sudamericana. En su primer viaje internacional como mandatario realizado en enero de 2023, Lula visitó Buenos Aires para participar en la 7ª Cumbre de la CELAC y sostener un encuentro bilateral con su homólogo argentino, Alberto Fernández. Como resultado de esta reunión, ambas partes “se comprometieron a comenzar un proceso de diálogo a nivel presidencial con los países de la región hacia el relanzamiento de UNASUR”, según la declaración firmada. Argentina dio el primer gran paso el 22 de marzo del mismo año, cuando el presidente Fernández anunció la decisión de su país de reincorporarse a UNASUR. Paralelamente, la cuenta oficial de Twitter fue reactivada y desde entonces ha mantenido una actividad casi diaria.

El hito más significativo en el proceso de reactivación de UNASUR se materializó el 30 de mayo de 2023 durante el llamado Consenso de Brasilia, donde los líderes de los 12 países sudamericanos reafirmaron su compromiso con la integración subregional. En este evento, se estableció una comisión de cancilleres encargada de elaborar un diagnóstico de la situación. Este esfuerzo culminó en la presentación, el 5 de octubre de 2023, de la Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur, que identificó 17 temas. Éstos no solo coinciden en gran medida con los abordados por los 12 Consejos Sectoriales, sino que también incorporan nuevas áreas de interés, como cambio climático, conectividad digital, gestión de riesgos de desastres, integración productiva y migración, que reflejan la evolución de las necesidades y desafíos regionales.

En seguimiento al Consenso de Brasilia, se realizaron varias acciones dirigidas a la reactivación de UNASUR en 2023. Entre éstas destacan dos reuniones del Grupo de Contacto de Cancilleres, una celebrada en Bruselas en julio y otra en Nueva York en septiembre, así como un encuentro entre ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de América del Sur en Brasilia durante noviembre. Además, se llevó a cabo la primera reunión del CDD el mes de diciembre, marcando así su reactivación después de cinco años de inactividad.

A pesar de los esfuerzos por revitalizarla, persisten señales preocupantes que sugieren que el retorno de la UNASUR podría no ser tan sólido como se espera. Por un lado, la participación efectiva de los países miembros ha sido limitada, como se evidenció en la primera reunión del CDD, donde solo estuvieron presentes la mitad de los países sudamericanos (Brasil, Bolivia, Colombia, Venezuela, Surinam y Guyana). Por otro lado, prevalecen posturas escépticas de algunos líderes, como los presidentes Luis Lacalle Pou de Uruguay o Javier Milei de Argentina, quienes han expresado críticas a la necesidad de revivir la UNASUR y han abogado por relaciones bilaterales en su lugar.

Es innegable que la UNASUR representa un mecanismo fundamental para impulsar la autonomía de la subregión y fortalecer el poder nacional de los países tras una década más de retrocesos (Morales Ruvalcaba, 2023), lo que justifica la necesidad de una renovación auténtica. Sin embargo, la persistencia de antiguos errores, evidenciados en las discrepancias políticas y la marcada intergubernamentalidad de la organización (donde las decisiones por consenso priorizan la voluntad de cada Estado sobre el proyecto regional), junto con la presencia predominante de instituciones técnicas y administrativas que no logran equilibrar las voluntades presidenciales, plantean serias dudas sobre la solidez de esta iniciativa y su proceso de reconstrucción.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Briceño-Ruiz, José y Ribeiro Hoffmann, Andrea (2015), "Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40(1), pp. 48-62.
- Crandall, Russell (2011), "The Post-American Hemisphere: power and politics in an autonomous Latin America", *Foreign Affairs*, 90(3), pp. 83-95.
- Frenkel, Alejandro (2019), "Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana", *Nueva Sociedad*, en: <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/imprimir/>
- Mijares, Víctor y Nolte, Delftef (2018), "Regionalismo posthegemónico en crisis", *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), pp. 105-112.
- Morales Ruvalcaba, Daniel (2014), "La Unasur y el proceso de integración sudamericana en los albores del siglo XXI", *InterNaciones* (1), pp. 41-60, en: doi:10.32870/in.v0i1.2713
- Morales Ruvalcaba, Daniel y Mosquera, Mariano (2019), "Primera década de Unasur, 2008-2017: Un balance histórico a través de sus presidencias", en Calva, José Luis (coord.), *La economía de México en el TLCAN: balance y perspectivas frente*

- al T-MEC (USMCA)*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/la-economia-de-mexico-en-el-tlcan/>
- Morales Ruvalcaba, Daniel (2020), “Neopresidentialism and the hierarchy of power in Latin American Integration: UNASUR as a case study”, *Estudios Internacionales*, 52(197), pp. 39-68, en: doi:10.5354/0719-3769.2020.57660
- Morales Ruvalcaba, Daniel (2023), “Nueva década perdida en América Latina: Reducciones de poder nacional en el Cono Sur, los Andes y México”, *Revista Científica General José María Córdova*, 21(44), pp. 795-816, en: doi:10.21830/19006586.1191
- Nery, Tiago (2016), “UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano”, *Caderno CRH*, 29(3), pp. 59-75.
- Nolte, Delftef (2022), “From UNASUR to PROSUR. Institutional Challenges to Consolidate Regional Cooperation”, *Regional and International Cooperation in South America After COVID*, pp. 113-129, New York: Routledge, en: doi: 10.4324/9781003230403-7
- Nolte, Delftef y Comini, N. M. (2016), “UNASUR: regional pluralism as a strategic outcome”, *Contexto Internacional*, 38(2), pp. 545-565.
- Nolte, Delftef y Mijares, Víctor (2022), “UNASUR: An Eclectic Analytical Perspective of its Disintegration”, *Colombia Internacional* (111), pp. 83-109, en: doi:10.7440/colombiaint111.2022.04
- Ominami, Carlos (2021), “Prosur: ¿integración o revancha ideológica?”, *Nueva Sociedad* (219), pp. 157-168.
- Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana (2012), “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America”, en *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*, Londres: Springer, 2012, pp. 1-16.