

# Fracaso de UNASUR: tres factores explicativos

Failure of UNASUR: Three Explanatory Factors

ALEJANDRA MÁRQUEZ CABRERA

Universidad de Talca, Chile

RESUMEN: El fracaso de la UNASUR ha sido estudiado por diversos especialistas acogiéndose a distintos factores explicativos. En este artículo se eligen tres, proporcionados por la literatura existente, para identificar si hay elementos en las declaraciones de integración, salida o permanencia y políticas de gobierno de una jerarquía y presencia de esas explicaciones relativas a 1) intergubernamentalidad versus supranacionalidad; 2) relación política doméstica versus la política exterior; y 3) la identidad: bolivarianismo versus identidad nacional. Se han dejado fuera las explicaciones relativas al peso hegemónico estadounidense y el aislamiento progresivo de Brasil desde el fin del mandato de Lula da Silva. Para el análisis de estas explicaciones se toman en cuenta las declaraciones de los actores y no los textos de los analistas, que solamente nos permiten identificar las variables al inicio de la investigación.

PALABRAS CLAVE: Intergubernamentalidad, supranacionalidad, política doméstica, política exterior, bolivarianismo.

ABSTRACT: Several specialists on this area of knowledge have been studying UNASUR's failure by using different explanatory factors. For the development of this essay, the author decides to select three of them, provided by the existing literature, so as to identify whether if there are elements in the integration statements, exit or permanence, and governmental policies of a hierarchy and the presence of those explanations related to 1) intergovernmentality vs supranationality 2) national policies relationship vs foreign policy; and identity: bolivarianism versus national identity. Explanations regarding the US hegemonic weight and the progressive isolation of Brazil since the end of Lula da Silva's term have been left out of this essay. For the analysis of these explanations, the statements of the actors are taken into account and not the texts of the analysts, which only allow us to identify the elements under study introduced by the author at the beginning of this research.

KEYWORDS: Intergovernmentality, supranationality, national policy, foreign policy, Bolivarianism.

Recibido: 13 de septiembre de 2022. Aceptado: 30 de septiembre de 2022.

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 8, No. 2, (2022), pp. 149-168.  
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org.10.18847/1.16.9>

## INTRODUCCIÓN

Los intentos de una integración regional en América Latina y el Caribe se han desarrollado hace décadas. Hachette (2005) destaca los intentos de “primera generación” originados desde los años sesenta en los que menciona la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y acuerdos subregionales como el Mercado Común Centro Americano (MCCA), el Pacto Andino (PA) y Comunidad del Caribe (CARICOM).

Posteriormente, en el marco del “regionalismo abierto”<sup>1</sup> se destacan las iniciativas como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (antiguo Pacto Andino), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA) y el Grupo de los Tres (G3) (Herrero, 2017).

Luego, mediante el regionalismo post-liberal se buscan estrategias atendiendo a problemas de la región que abarcan temáticas no solo económicas sino también políticas y sociales (Bywaters y Rodríguez, 2009: 8). En este contexto surgen iniciativas como la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (Bywaters y Rodríguez, 2009: 6). Cabe destacar que MERCOSUR también gira en torno a temas políticos, donde la permanencia de las heterogeneidades nacionales otorga una especificidad política en función de la actuación de sus diferentes actores, los temas y su base de sustentación ideológica (Hirst, 1996: 217).

Con respecto a UNASUR se debe señalar que tiene su origen en la Comunidad Suramericana de Naciones constituida en 2004, la cual se va a renombrar como Unión de Naciones Suramericanas en 2007, y en 2008 se origina mediante el Tratado Constitutivo que entró en vigencia el 2011 (Morales y Rocha, 2016; Bogado, 2016). UNASUR incorporó originalmente a 12 países de la región<sup>2</sup>. Asimismo, destaca el espacio que abarca esta iniciativa que va más allá de lo económico, teniendo una agenda mucho más amplia favoreciendo el diálogo entre los países, y su intento por construir una identidad sudamericana (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2008; Bogado, 2016).

Se han observado ciertos hitos destacados de este bloque regional en cuanto al manejo de crisis en sus inicios, por ejemplo, en la gestión de la crisis política en Bolivia y Ecuador y su accionar en el golpe de Estado en Honduras, además contribuyó a reducir tensiones entre Venezuela y Colombia en 2010, entre otros (Morales y Rocha, 2016; Van Klaveren, 2018). No obstante, esta iniciativa ha fracasado, lo que se ha evidenciado en la salida de más de la mitad de sus miembros: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Colombia, Ecuador y Uruguay (Labarca, 2019; Deutsche Welle 2020).

Por tanto, en este trabajo se analiza el fracaso de UNASUR a raíz de tres factores explicativos seleccionados para responder a la pregunta ¿qué factor explicativo tiene más

---

<sup>1</sup> Regionalismo abierto entendido como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente” (CEPAL, 1994: 8).

<sup>2</sup> Los países que integraban UNASUR son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2008).

peso en el fracaso de UNASUR: el factor institucional, político o identitario? El objetivo es identificar la jerarquía de dichos factores y cuál pesa más en las declaraciones de permanencia o salida y políticas de gobierno. Estas explicaciones son las relativas a la institucionalidad: intergubernamentalidad versus supranacionalidad; política: relación política doméstica versus política exterior; e identitaria: *Bolivarianismo* versus identidad nacional. La elección de los tres factores responde a los que se mencionan en mayor medida en la bibliografía, y que son permanentes desde los primeros años de funcionamiento de UNASUR. Las variables explicativas que se excluyeron tienden a ser más contingentes y no transversales.

De esta manera, se proponen las siguientes hipótesis: las naciones sudamericanas establecen vínculos de estado a estado y no se someten a una fórmula supranacional; la política exterior cambia si cambia la política doméstica; el discurso bolivariano entra en choque con las identidades nacionales preexistentes de política exterior.

La metodología que se utilizará será cualitativa y se enfocará en describir el fenómeno social en base a rasgos determinantes, el método será inductivo que inicia el estudio en base a hechos particulares para luego realizar conclusiones generales y se realizará un análisis documental en base a fuentes secundarias (Bernal, 2010).

#### FRACASO DE UNASUR: UNA REVISIÓN TEÓRICA

En la literatura se han destacado diferentes elementos que explicarían el fracaso de UNASUR. Uno de ellos es el referido a la institucionalidad intergubernamental, partiendo de la base que en el Artículo 12 del Tratado Constitutivo de UNASUR (2008) establece que “Toda la normativa de Unasur se adoptará por consenso”, entendiéndose consenso absoluto como unanimidad (Cardinale, 2018), lo cual frustra cualquier decisión al no conciliar todas las posturas. Asimismo, como señala Borda (2014) se presenta una debilidad en cuanto a las decisiones vinculantes del bloque, ya que “los actos normativos emanados de los órganos de Unasur, serán obligatorios para los estados miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos” (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2008: 8).

En cuanto a su estructura, “no existe institución ejecutiva, fuente jurídica u órgano político alguno que exprese el interés regional (...) incluso, el mecanismo para la solución de controversias prevé «negociaciones directas» entre los Estados-nacionales afectados” (Morales y Rocha, 2016: 49). De esta manera, no existiría una estructura supranacional, sino más bien intergubernamental.

Al respecto, Sanahuja (2013) ha afirmado que esta organización no es de integración stricto sensu ni en un sentido económico ni político, al no atribuir competencias soberanas a un órgano común, por lo tanto, sería intergubernamental, lo que trae consigo la generación de consensos dentro de esta lógica. Comini (2017) señala que este tipo de construcción regional constituyen una debilidad institucional refiriéndose al proceso que se ha caracterizado por contradicciones regionales y la priorización de los intereses internos que dificulta la convergencia de proyectos. En la misma línea, Díaz (2017) sostiene que su estructura institucional tiene amplios márgenes de flexibilidad siendo necesarios los consensos absolutos para llegar a políticas de acción ocasionando una carencia institucional que permitan desarrollar políticas de gobernanza regional. Además, el logro de consensos se dificulta considerando las diferencias ideológicas y políticas en la región (Borda, 2014: 242).

Sanahuja (2010) enfatiza que se le ha dado relevancia a los principios de soberanía nacional, no injerencia y autodeterminación en la naturaleza intergubernamental de este organismo. De hecho, la confianza de UNASUR y sus procesos decisorios “sigue descansando en el derecho de veto, dado que se consagra la regla de la unanimidad” (Sanahuja, 2011: 130).

Nolte y Mijares (2018) han señalado que con este laxo diseño institucional se tendió a la dispersión en el bloque y que con la inexistencia de la supranacionalidad se agravó la situación, “El modelo intergubernamental e interpresidencialista de Unasur ayudó al avance del proyecto de integración en tiempos de una mayor sintonía ideológica entre gobiernos. Pero en tiempos de polarización ideológica y política, la falta de una institucionalidad supranacional limita las capacidades de gestión de crisis” (Nolte y Mijares, 2018: 4).

Comini y Frenkel (2014) sostienen que con la falta de consenso no se ha podido avanzar en proyectos a largo plazo debido a que, con el sistema existente, se deben lograr mínimos comunes denominadores que dependen de la voluntad política de los Estados. Los autores dan cuenta de esta ausencia de consensos en los casos de Paraguay cuando no se generaron acuerdos entorno al tipo de sanciones que se le adjudicarían (en el contexto de su suspensión del bloque) o la falta de una respuesta común cuando se generó el bloqueo aéreo a Bolivia en 2013, por ejemplo.

En esta línea, Lo Brutto y Crivelli (2019) también se refieren a la crisis de UNASUR señalando que tiene un cuestionamiento a partir de “las dificultades para la elección del Secretario General y por las visiones encontradas frente a la crisis venezolana por parte de los países, lo que dificulta la toma de decisiones” (Lo Brutto y Crivelli, 2019: 246). Igualmente, estos autores sostienen que esto está relacionado con una crisis de voluntad política por parte de los Estados miembros lo que desalienta la integración.

El escepticismo a la cesión de competencias soberanas de los países miembros a órganos supranacionales e incluso el exceso de nacionalismos podrían incidir en la explicación de por qué la subregión se encuentra alejada de un proceso de integración regional y con su aspecto supranacional (Ríos, 2011).

Esta causa institucional ha originado otro problema que es el interés nacionalista por sobre el integracionista. Cabe recordar que UNASUR al igual que otros proyectos de integración regional fueron concebidos y caracterizados por temas de identidad, comunidad y región, teniendo como característica “excluir a Estados Unidos y Canadá y el buscar la autonomía y la unidad ante estos vecinos del norte como un elemento definitorio” (Legler y Santa-Cruz, 2011: 19). De esta manera, se observa una iniciativa excluyente con pertenencia propia suramericana. Incluso, Sanahuja (2011) sostiene que UNASUR manifestaría el ideario “bolivariano” considerando que México y Centroamérica “se habrían marginado a sí mismos de ese proceso través de su anclaje norteamericano” (Sanahuja, 2011: 124).

El problema es que “la soberanía individual de cada Estado es priorizada frente al espacio común. Es intergubernamental en sentido estricto” (Cardinale, 2018: 817). Por lo tanto, los Estados miembros han adoptado decisiones velando por el interés nacional y no subregional lo que merma la ejecución o decisiones de proyectos a nivel comunitario. Malamud (2009) reconoce que uno de los obstáculos en el avance de la integración en la región es el exceso de nacionalismos lo cual impide la construcción de instancias supranacionales (Malamud, 2009: 104).

Por otro lado, los líderes de la región suramericana no han dialogado respecto a qué integración desean o qué objetivos deben ser los más relevantes, incluso tienden a alinearse en perspectivas diferentes (Ríos, 2011). De hecho, se mencionan los choques iniciales que existieron entre Brasil y Venezuela sobre la naturaleza, y orientación económica que debería tener el bloque, considerando que fueron los principales impulsores de UNASUR. Ambos países concuerdan que debe existir un mayor perfil político y que debe permitir más inclusividad en las políticas de desarrollo, no obstante, en ese momento fundacional “difieren en los medios y las estrategias para ello” (Sanahuja, 2009: 34).

En años posteriores, se ha señalado que debido a los acontecimientos ocurridos en Venezuela a causa de la crisis política y la solicitud por parte de países como Argentina, Chile, Uruguay, Colombia, Brasil y Paraguay en cuanto al respeto de la democracia da cuenta que, “... atrás quedaron las épocas de uniformidad y comitivas solidarias impulsadas por el caudillo venezolano Hugo Chávez que alineaba la acción y pronunciamientos de los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (...)” (Carvajal, 2016: 53-54).

Carvajal (2016) se ha referido a los cambios políticos que surgieron en algunas administraciones (Macri; Temer; Pedro Pablo Kuczynski)<sup>3</sup> lo que generó divisiones dentro del bloque y que ya no exista solo una postura, “hay dos posiciones, los que defienden los regímenes despóticos, corruptos e intolerantes en los que se convirtieron los gobernantes del “ocaso populista”, y aquellos que desean el respeto a la ley y la libertad” (Carvajal, 2016: 54). Viceversa hay una visión de un proyecto “popular” antiimperialista.

Se ha señalado que América Latina se presenta como una región fragmentada y heterogénea (Malamud, 2016: 44) donde se observan diversas convergencias regionales, impidiendo una integración latinoamericana (Lo Brutto y Crivelli, 2019: 248).

Nolte y Mijares (2018) han sostenido que el problema que ha enfrentado UNASUR se refiere igualmente a que las autonomías de los gobiernos nacionales han tendido a prevalecer, lo que se superpone a la autonomía regional.

Cardinale (2018) hace alusión a que más allá de los discursos y propósitos en llegar a acuerdos comunes “los Estados subregionales priorizan sus decisiones individuales y el fortalecer su capacidad soberana particular, más allá de la autonomía efectiva que solo puede alcanzarse de manera regional” (Cardinale, 2018: 819).

Otra de las causas asociadas al quiebre de esta iniciativa es la falta de liderazgo regional ocasionado por crisis internas. En principio, Brasil y Venezuela parecían ser los líderes en potencia en el intento de integración regional (Ríos, 2011), lo que se mermó con las crisis internas de cada una de esas naciones.

Las crisis internas han sido otro factor a considerar en la inestabilidad del bloque teniendo presente que los gobiernos han desatendido a la región al tener que enfocarse en gestionar sus propios conflictos lo que afecta el potencial institucional del bloque, así como su mandato (Celis, 2017).

Cabe mencionar que otra de las causas a las que se le ha asociado el deterioro de la organización es en cuanto a su carácter hiperpresidencialista. Como se dispone en el Artículo 6 del Tratado Constitutivo de UNASUR (2008), el máximo órgano de UNASUR

---

<sup>3</sup> Mauricio Macri asume el poder en Argentina el 2015, Michel Temer asciende el 2016 en Brasil, y Pedro Pablo Kuczynski asume la presidencia del Perú el 2016. (Calero, 2015; El Mundo.es, 2016; BBC, 2016).

es el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, por lo que su operatividad apunta a compromisos más personalistas y gubernamentales que estatales,

Las transiciones presidenciales de esquemas más comprometidos con la región a políticas exteriores más diversificadas puede afectar negativamente el proceso de consolidación de la organización si, como ha sucedido hasta ahora, la Secretaría General sigue manteniéndose con escasas atribuciones y los estados insisten en delegarle cuotas muy limitadas de poder (Borda, 2014: 243).

Asimismo, se consideran causantes del fracaso de UNASUR los giros ideológicos de algunos países del bloque, que iniciaron con políticas tendientes a la desafiliación (Ríos, 2017). La crisis de UNASUR “refleja la incapacidad de AL de crear proyectos de integración que sobrevivan a los cambios de gobiernos y a sus tendencias ideológicas” (Lo Brutto y Crivelli, 2019: 247).

Frenkel y Azzi (2021) se refieren al caso del actual Presidente de Brasil Jair Bolsonaro quien ha tenido un cambio en su relación con la región, de hecho, se ha alineado con Estados Unidos desatendiendo el rol protagónico en América del Sur. Los autores hacen referencia a los ex mandatarios Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, destacando sus presidencias con pretensiones a un liderazgo en la región y liderando el proyecto de UNASUR. Sin embargo, “la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia en Brasil ha profundizado la fragmentación regional en la medida en que el nuevo gobierno propicia un alejamiento del gigante sudamericano de su región de pertenencia, apostando por una inserción internacional unilateral y solitaria” (Vadell y Giaccaglia, 2020: 1047).

Este giro ideológico también se observó en el caso de Chile, al asumir la presidencia en 2010 Sebastián Piñera luego de su predecesora Michelle Bachelet quien mantuvo una vocación integracionista teniendo un rol protagónico al asumir la primera presidencia pro t mpore de UNASUR. Sin embargo, Piñera cuestionó los organismos regionales y su extrema politización (Comini y Frenkel, 2014).

Cabe recordar que esta iniciativa es una nueva forma de regionalismo abierto permitiendo la presencia de otros Estados en Sudamérica, desvinculados en iniciativas subregionales anteriores, como es el caso de México (Vadell y Giaccaglia, 2020). De esta manera, el esquema suramericano plasmado en la impronta de UNASUR se ve afectado por el cambio ideológico de países tendientes a dialogar y relacionarse con otros Estados que, además, mantienen lazos con Estados Unidos.

Asimismo, Cardinale (2018) señala que en 2011 existe un punto de inflexión en las relaciones subregionales con los países con mayor cercanía a Estados Unidos quienes deciden crear la Alianza del Pacífico<sup>4</sup> lo cual quiebra la esencia integracionista multidimensional (Cardinale, 2018: 817).

Por otra parte, en 2019 se crea el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) que cuenta con la participación de Chile, Colombia, Argentina, Guyana, Brasil, Ecuador, Paraguay y Perú con tendencia conservadora de acuerdo a las nuevas administraciones que surgieron en los respectivos países (Vadell y Giaccaglia, 2020; Foroprosur.org, 2019).

Con el giro ideológico de corte conservador que se ha observado en la región suramericana los últimos años se ha reflexionado acerca del declive de UNASUR “es en este escenario que los gobiernos neoliberales de la región toman la decisión de salir de UNASUR. (...) Definitivamente creció y se consolidó un contrafrente neoliberal y

---

<sup>4</sup> Iniciativa económica y de desarrollo entre Chile, Colombia, México y Perú (Alianzapacífico.net, 2021).

conservador en Suramérica que retrotrae los parámetros de integración a modelos hegemónicos tradicionales” (Cardinale, 2018: 822).

Esto se relaciona con lo expuesto anteriormente sobre una pérdida de sentido y espíritu integracionista con el que se fundó el bloque. Este alejamiento estaría dado, de acuerdo a Cardinale (2018) por la acusación que se le hace a Venezuela y Bolivia de ser gobiernos “populistas” y los responsabilizan de la paralización de UNASUR al vetar las propuestas (Cardinale, 2018: 822).

En definitiva, Sanahuja (2011) menciona los diversos factores que pueden incidir en la vigencia de UNASUR y cómo han dificultado su accionar nombrando aspectos institucionales, políticos y dificultad en gestión de crisis señalando que:

la convocatoria de los Presidentes de UNASUR depende del acuerdo unánime de estos, no siempre fácil de alcanzar; no cuenta con capacidades institucionales, y el elevado perfil político y la visibilidad de la “diplomacia de cumbres” de UNASUR es un arma de doble filo para afrontar una crisis: si se alcanza un consenso, la eficacia de la concertación política regional es mayor, pero como se señaló también son mayores los incentivos para la adopción de posturas disonantes, dada la resonancia de tales posturas en los medios de comunicación, si estas son funcionales a la agenda política doméstica (Sanahuja, 2011: 141-142).

#### VARIABLES EXPLICATIVAS DEL FRACASO DE UNASUR

A partir de lo expuesto en la literatura se fundamentarán tres variables en declaraciones de desafiliación o afiliación o permanencia y las políticas de gobierno de los países miembros de UNASUR.

##### *Variable institucional*

Esta variable se define en términos de la intergubernamentalidad versus la supranacionalidad de UNASUR. De esta manera, se pretende comprobar que las naciones sudamericanas establecen vínculos de Estado a Estado y no se someten a una fórmula supranacional.

Como se mencionó en un inicio, el Tratado Constitutivo de UNASUR (2008) en su artículo 12 señala que “Toda la normativa de Unasur se adoptará por consenso”, lo que supone la inexistencia de un mecanismo supranacional. Más bien, la intergubernamentalidad existente obliga a que los países tomen decisiones por unanimidad.

Sin embargo, se han evidenciado casos en que en las instancias de decisiones no ha existido consenso. Por ejemplo, en la Cumbre Extraordinaria en Quito, Ecuador el 29 de julio de 2010. Esta fue una instancia Ministerial en la que el tema discutido fue el conflicto que se produjo entre Venezuela y Colombia debido a las bases militares ubicadas en territorio colombiano y que fueron denunciadas por Venezuela, así como por la supuesta presencia de miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio venezolano. Tras la presentación de pruebas en una sesión en la Organización de los Estados Americanos, el mandatario Hugo Chávez decidió romper relaciones con Colombia. Se decidió tratar la situación en UNASUR, la Cumbre finalizó sin consenso (Noticias24, 2010). Posteriormente, en agosto en una reunión bilateral, los mandatarios Juan Manuel Santos (Colombia) y Hugo Chávez (Venezuela) restablecieron las relaciones

diplomáticas (Salazar, 2010). De esta manera, se observa un caso en que las decisiones se adoptan Estado con Estado.

Otro ejemplo se remonta al año 2008 cuando se mostraron dificultades en la elección del Secretario General de UNASUR. Al finalizar la Reunión Extraordinaria en Tucumán en julio de 2008 no se acordó nombrar al candidato boliviano en el cargo a causa de la oposición de Colombia, Ecuador y Perú (Bravo, 2013). Posteriormente, surgió el nombre de Néstor Kirchner (ex presidente de Argentina), sin embargo, Uruguay se opuso (ambos países mantenían un conflicto previo) (La Razón, 2010). La decisión se pospuso hasta que finalmente en 2010 el ex mandatario argentino fue electo en el cargo.

Este ejemplo denota la dificultad en lograr consensos debido al tipo de institucionalidad que tiene UNASUR, lo que ocasionó que durante dos años no se haya logrado tener un acuerdo en cuanto a la elección de una de las principales autoridades del bloque. Los conflictos y roces entre los países miembros son determinantes a la hora de llevar a cabo acuerdos. Al no someter las decisiones a una entidad supranacional, el proceso se dilata, entrapa y estanca. Finalmente, los países prefieren llevar a cabo soluciones de manera bilateral.

### *Variable política*

Esta variable se define en términos de la relación política doméstica versus la política exterior. Se pretende comprobar que la política exterior se modifica si cambia la política doméstica.

De acuerdo a lo señalado por Bermúdez (2011), al finalizar la primera década del siglo XXI el ciclo político suramericano se caracteriza por coaliciones de izquierda o centro izquierda, lo que significó que en la subregión existieran, en su mayoría, gobiernos con ese perfil político: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En el caso de Perú y Colombia se señala que tienden a distanciarse de esta tendencia, cooperando en mayor medida con Estados Unidos (Bermúdez, 2011: 121).

La importancia que esto presenta es que el cambio de la política interna - de un perfil político izquierda y centro izquierda con características soberanistas a uno de derecha y centro derecha teniendo como aliado a Estados Unidos (Madriz, 2019)- significa que también influye en la política exterior que adopten los países, que en última instancia significó la desafiliación de su membrecía en UNASUR.

A continuación, se examinarán las declaraciones de los mandatarios que se desvincularon del bloque suramericano y que evidencian la diferencia con sus antecesores, desembocando en un cambio en su política externa.

En abril de 2018 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay informaron al gobierno de Bolivia (país que tenía la presidencia temporal del bloque subregional) su decisión de “no participar en las distintas instancias” de UNASUR, señalando en un documento que:

Dadas las circunstancias actuales, los países firmantes hemos decidido no participar en las distintas instancias de Unasur a partir de la fecha hasta tanto no contemos, en el curso de las próximas semanas, con resultados concretos que garanticen el funcionamiento adecuado de la organización (CNN Español, 2018).

En 2019 se confirmó la retirada de estos gobiernos a los que se sumó Ecuador y Uruguay en 2020 (Deutsche Welle, 2019, 2020).

En el caso de Argentina cabe mencionar que en este periodo el mandatario en ejercicio era Mauricio Macri perteneciente al sector conservador, siendo electo en 2015 acabando con el legado del movimiento político centro izquierda del Kirchnerismo (El Mundo.es, 2015). El 12 de abril de 2019 se emite un comunicado de prensa que señala que Argentina denunció el Tratado Constitutivo de UNASUR. Lo anterior, en el marco de la crisis que aqueja al organismo, debido a la ausencia de un Secretario General por más de dos años, así como el elevado enfoque ideológico (Ministerio de Relaciones exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2019).

Jair Bolsonaro (derecha) asumió la presidencia de la República Federativa de Brasil en 2019 (BBC, 2018b), teniendo como antecesor a Michel Temer (centro derecha) quien ejerció la presidencia luego de la destitución de Dilma Rousseff (izquierda) (France24, 2018). Cabe mencionar que Temer “anunció una desideologización de la política exterior, promovió medidas de apertura económica y reforma laboral, estrechó los lazos con Estados Unidos e impulsó un tipo de regionalismo complementario a la globalización neoliberal” (Frenkel y Azzi, 2021: 170). Bolsonaro manifestó su alineamiento con la administración de Donald Trump, y valores conservadores contrarios al globalismo y un alejamiento de la región suramericana (Frenkel y Azzi, 2021).

El 15 de abril de 2019 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil comunicó su retiro de UNASUR. La cancillería recordó que en 2018 había decidido suspender su participación del bloque junto a cinco países debido a la prolongada crisis de la organización “situación que no ha cambiado desde entonces” (Verdélío, 2019). Asimismo, este comunicado recuerda la suscripción de un documento por parte de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú y Brasil en la intención de constituir el Foro para el Progreso de Sudamérica (PROSUR). La cancillería señaló “El nuevo foro tendrá una estructura ligera y flexible, con reglas claras de funcionamiento y mecanismo ágil de toma de decisiones. Tendrá, además, la plena vigencia de la democracia y del respeto a los derechos humanos como requisitos esenciales para sus miembros” (Infobae, 2019).

Sebastián Piñera (centro derecha) ex mandatario de Chile, asumió su segundo período el 2018 (CNN Español, 2017), siendo su antecesora la ex presidenta Michelle Bachelet (centro izquierda). En junio de 2019 la Embajada de Chile en Ecuador emitió un comunicado por el que denunciaba el Tratado Constitutivo del bloque suramericano (La Tercera, 2019). Cabe mencionar la declaración del Canciller chileno Roberto Ampuero sobre UNASUR quien sostuvo que se había convertido “en un obstáculo adicional a lo que es la necesaria integración de Sudamérica”, por lo que “en ese escenario es completamente inviable revivirla” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019).

A esto se suma la declaración de Piñera quien afirmó que UNASUR fracasó por “exceso de ideologismo y burocracia”, además, a propósito de la creación de Prosur señaló que es “un foro sin ideología ni burocracia, para que todos los países democráticos de América del Sur, podamos dialogar, coordinarnos, colaborar y hacer escuchar nuestra voz”. Por su parte, el Canciller Ampuero se refirió a que el objetivo del encuentro de los líderes suramericanos en dicho Foro es “romper la parálisis que existe hace tres años en términos de integración. Ese es el objetivo central: iniciar un diálogo, iniciar un proceso. Se trató de una invitación abierta, sin distinción de signo político. Aquí nadie sobra, “apostilló” (Efe, 2019).

En Colombia se presenta otro cambio de gobierno, del paso de Juan Manuel Santos (ex Ministro de Defensa de Álvaro Uribe -derechista- del cual se desligó e incluso logró establecer relaciones con Venezuela) a Iván Duque (derecha) electo en 2018 (Plazas,

2018). En agosto del mismo año, el mandatario informó que el Canciller colombiano envió a UNASUR una carta en la que denunciaban el Tratado Constitutivo de la organización y enfatizó que “no podemos seguir siendo parte de una institución que ha sido el más grande cómplice de la dictadura de Venezuela” (Cancillería de Colombia, 2018).

En el caso de Paraguay, se mantuvo el perfil político conservador en sus últimos dos mandatarios ejerciendo la presidencia Mario Abdo Benítez a partir del 2018 (SELA, 2018). En abril de 2019 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay comunicó la denuncia al Tratado Constitutivo de UNASUR. De acuerdo a la página oficial de la Cancillería se plantea lo siguiente, “Pese a los esfuerzos interpuestos por los miembros de la UNASUR, no fue posible retomar el camino marcado por sus objetivos fundacionales. Por esta razón, el Paraguay ha resuelto cerrar el ciclo y explorar nuevas formas de encarar la integración de América del Sur, en un marco flexible y eficiente, que haga posible generar beneficios concretos en favor de la ciudadanía” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, 2019).

Perú ha experimentado una serie de conflictos políticos institucionales internos que han marcado el cambio de diversos presidentes los últimos cuatro años. Martín Vizcarra (centro derecha) asumió el gobierno el 2018, luego que su antecesor Pedro Pablo Kuczynski renunciara al cargo (BBC, 2018a). En mayo de 2019 el poder ejecutivo presentó ante el Congreso el proyecto para la denuncia del Tratado Constitutivo de UNASUR (El Economista, 2019). Cabe mencionar las declaraciones del mandatario sobre esta entidad “Es fundamental que las naciones sudamericanas trabajemos en función de criterios y conceptos comunes, pero existe actualmente Unasur que -con los años que han pasado- está en problemas, que hace dos años no tiene secretaría y que está acéfala (...)” (Cifuentes y Tapia, 2019).

Ecuador es un país que se caracterizó por ser uno de los fundadores del bloque suramericano con tendencia ideológica izquierda al mando de Rafael Correa. Sin embargo, con la llegada de Lenín Moreno en 2017 (ex vicepresidente de Correa) se reflexionó acerca de una continuación ideológica, no obstante, se desligó de su antecesor (El Mostrador, 2019). En septiembre de 2019 la Asamblea Nacional de Ecuador confirmó la salida de ese país de UNASUR aprobando la denuncia al Tratado Constitutivo. El mandatario sostuvo que “no existen las condiciones para que Unasur pueda volver a trabajar por el anhelo, la integración sudamericana”, luego de entrar en un “final sin retorno” debido a la falta de consenso para la elección del secretario general en 2017. (Deutsche Welle, 2019). Previamente había declarado que el organismo “se transformó en una plataforma política que destruyó el sueño de integración que en un inicio nos vendieron” (Labarca, 2019).

Uruguay presentó una continuación política de tendencia izquierdista desde el 2005 en cuanto a las gestiones del ex mandatario Tabaré Vázquez (dos veces en el cargo presidencial) y José Mujica, sin embargo, en 2020 asume el centro derechista Luis Alberto Lacalle Pou (Muñoz, 2020). El nuevo rumbo político se ejemplifica en la decisión de retirarse de UNASUR anunciada en marzo de 2020. En el comunicado se afirma que esta entidad es “un organismo regional, basado en alineamientos político-ideológicos y que, en los hechos, ha dejado de funcionar: ya no cuenta con sede y carece de secretaría general operativa”. Asimismo, el canciller uruguayo Ernesto Talvi comunicó el regreso del país al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y manifestó la intención de fortalecer a la OEA “como la quintaesencia del multilateralismo regional y el lugar donde primariamente deben dilucidarse” los problemas y los desafíos de la región (Deutsche Welle, 2020).

Como se observa, estos países presentan un claro giro conservador en sus administraciones, y anuncian el retiro dentro del mismo periodo del bloque suramericano. Asimismo, coinciden en su descrédito por UNASUR, principalmente por mantener características ideológicas preponderantes. Otro de los aspectos relevantes es en cuanto a la intención de algunos de estos gobiernos en estrechar lazos con instancias multilaterales que habían sido excluidas. Ejemplo de ello es el caso de Uruguay, país que decide retomar lazos con la OEA (organización dentro de la cual uno de sus estados miembros es Estados Unidos, nación obviada por los gobiernos constituyentes de UNASUR).

Cabe mencionar que el crítico funcionamiento de UNASUR en ese entonces, en cuanto a la falta de consenso para la elección de su secretario general, fue otra de las causas de la retirada de estos países. Sin embargo, el factor clave en esta decisión fue el giro ideológico que había marcado el organismo suramericano. Si bien, no se señala expresamente, alude a la tendencia izquierdista de los gobiernos anteriores de cada país.

El momento cúlmine del fracaso de UNASUR y del resultado de la salida de estas naciones fue la creación de Prosur. Este Foro fue anunciado en enero de 2019 por el mandatario colombiano Iván Duque y en marzo de ese año se institucionalizó en la Cumbre de Santiago de Chile. Prosur fue creado mediante la firma de la Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur “Declaración de Santiago” por parte de los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, y Perú, a quienes se sumó el embajador de Guyana en Chile, George Talbot (García, 2019). Cabe destacar el caso de Guyana, que, si bien permanece en UNASUR, firmó la Declaración de Santiago igualmente.

De esta manera, se observa una clara relación entre el cambio de administración de un país con el cambio en su política externa, donde no existen políticas de continuidad, sino que más bien varían de gobierno a gobierno. Es muy claro el giro de izquierda a derecha que existe en los países analizados y sus puntos excluyentes en cuanto al manejo no sólo de la gestión interna, sino también internacional. Estos cambios han provocado en definitiva que los Estados se vayan desafilando de UNASUR.

### *Variable identitaria*

Esta variable se define en base al *Bolivarianismo* (integración) versus identidad nacional (nacionalismos). Se pretende comprobar que el discurso bolivariano entra en choque con las identidades de política exterior (integración versus nacionalismo).

Para iniciar, se debe señalar en qué consiste el discurso bolivariano de Hugo Chávez el cual está enfocado en el antiimperialismo que debía considerar la región, haciendo referencia a la no injerencia ni presencia de Estados Unidos en Sudamérica. Asimismo, el ideal bolivariano apunta a una América unida para hacer frente a las diferentes formas de imperialismo, planteando una instancia geopolítica propia donde se sustente “la integración latinoamericana y caribeña como mecanismo para asegurar la capacidad de la región de hacer valer sus intereses y de poder adoptar políticas propias y autónomas, que tiendan a la creación de riqueza y a su reparto equitativo entre la población” (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2008: 70).

Con la creación de UNASUR se intentó potenciar este ideal mediante el liderazgo de Chávez, a lo cual el actual mandatario venezolano, Nicolás Maduro, le ha dado continuidad. Así lo ha expresado en el 11° aniversario de este bloque declarando la relevancia que tiene para la integración en la región “Cada 17 de abril celebramos el día de la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur), mecanismo de unidad e integración

política, social y económica que fortalece la identidad de los pueblos de Suramérica. ¡Seguimos consolidando toda la Patria Grande!” (Ojeda, 2018).

En el caso de Bolivia, el ex mandatario Evo Morales potenció de igual manera el ideal bolivariano con una propuesta de relanzar UNASUR bajo el modelo de la Unión Europea “para construir una identidad de región en Suramérica” a lo que agregó la creación de una “ciudadanía suramericana” (Elcomercio.com, 2018). Posteriormente, se suspendió la participación de Bolivia durante el gobierno de transición de Jeanine Áñez (2019-2020), la cual se reanudó en noviembre de 2020 con el nuevo gobierno de izquierda de Luis Arce. Mediante una comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país se sostuvo que “La decisión asumida por el gobierno de transición de suspender la participación de Bolivia en los mencionados espacios de integración, respondieron a intereses meramente políticos, que poco tienen que ver con la vocación integradora del pueblo boliviano” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2020; France24, 2020).

Guyana y Surinam, junto a Bolivia y Venezuela son los miembros que aún permanecen en el bloque otorgándole validez a esta identidad suramericana. Sin embargo, como se mencionó anteriormente los otros ocho países que pertenecían inicialmente a este bloque hicieron oficial su retiro. Se evidenció en las declaraciones anteriores un cambio ideológico que tiene relación con la tendencia nacionalista que han mantenido estas naciones, lo que se ha visto reflejado en buscar otras instancias de diálogo que no impliquen un proceso antiimperialista, principal argumento de la creación del bloque mencionado. En la actualidad los mandatarios de esos países miembros se han desligado de este propósito marcando su agenda política nacional por sobre la idea bolivariana de Venezuela lo que se examinará a continuación en distintas políticas priorizadas por los países suramericanos.

En el programa del primer gobierno de Sebastián Piñera ya se anunciaba que priorizarían la relación con América Latina y los demás países vecinos para generar acuerdos estratégicos e integración “sin que ello implique la renuncia a nuestro exitoso modelo de desarrollo económico y social” (Programa de Gobierno Sebastián Piñera, 2010). En el Programa de gobierno del segundo período enfatizó la integración, pero incluyendo a otros países de Latinoamérica como México. De esta manera se señala que uno de los objetivos es “Avanzar hacia una tercera fase de integración al mundo, negociando los acuerdos comerciales faltantes, estableciendo integraciones aduaneras y digitales, en particular con los países de la Alianza del Pacífico, y facilitando el libre tránsito de personas” (Programa de gobierno Sebastián Piñera, 2018). Con estas afirmaciones se evidencia una clara división de un proceso integrador suramericano antiimperialista, y que no afecte el interés nacional, como por ejemplo el modelo económico chileno.

Por su parte Bolsonaro ha adoptado una política cercana con Estados Unidos, señalando en 2019 “Por primera vez en mucho tiempo, un presidente de Brasil que no es antiestadounidense visita Washington. Esto es el comienzo de una asociación por la libertad y la prosperidad, como los brasileños siempre han querido” (BBC, 2019b). Cabe mencionar que esta reunión fue la primera realizada por el mandatario brasileño al asumir su cargo, lo que evidencia que Estados Unidos es considerado uno de sus principales socios. Esta alianza con el ex Presidente Trump se puede analizar bajo la óptica de asuntos en común que poseen ambos líderes teniendo un discurso nacionalista y privilegiando lo económico (BBC, 2019b). Asimismo, se ha sostenido que Brasil considera a la integración regional no como un fin en sí mismo sino como un instrumento de su estrategia de desarrollo (Bywaters, Rodríguez, 2009: 10), velando por su interés nacional

por sobre el regional. Así lo demuestra el papel que jugó Brasil en los inicios de UNASUR, mediante el ex mandatario Lula Da Silva. No obstante, esta idea se mantuvo durante los años lo que se comprueba con las declaraciones de Bolsonaro quien dijo que quiere “hacer que Brasil ocupe el lugar que merece en el mundo” (BBC, 2019a). La política de este mandatario apunta a la defensa a la soberanía nacional, pero también proyectando a su país a nivel internacional, sin la necesidad de bloques de integración.

En el caso de Colombia, Duque ha incentivado la presencia del país en instancias multilaterales, pero enfatiza su relación con Estados Unidos. Uno de los principales enfoques de su política ha sido la lucha contra el narcotráfico, teniendo como principal aliado al país del norte. Al asumir Joe Biden en la administración norteamericana, Duque recordó que históricamente ambos países han mantenido buenas relaciones y lo relevante del Plan Colombia como “instrumento importante para apoyar la lucha de nuestro país contra el narcoterrorismo y recuperar la estabilidad institucional y funcionó” (Infobae, 2021). Otro de los aspectos priorizados ha sido la lucha contra la guerrilla, principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional, lo que en años anteriores causó un conflicto diplomático con Venezuela.

Argentina vivió una ola de gobiernos izquierdistas de la mano de las administraciones kirchneristas lo que se modificó con la llegada de Mauricio Macri. Al igual que los otros países examinados, Macri también retomó los lazos con Estados Unidos, en especial en la administración de Trump. Ambos mandatarios declararon el énfasis a asuntos referidos a las inversiones y la expansión del comercio bilateral (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, sf.). Uno de los objetivos principales del gobierno de Macri fue equilibrar la economía del país para lo cual debió contar con el apoyo norteamericano. De esta manera, se observa una desalineación con respecto al eje bolivariano apostando a relaciones bilaterales con Estados Unidos.

En la administración de Lenín Moreno también se fortalecieron los lazos con Estados Unidos, lo que marcó un giro político respecto a su antecesor. El objetivo del mandatario ecuatoriano apuntaba a los aspectos económicos principalmente, pero también en seguridad y defensa (Americaeconomía, 2018). El aspecto económico fue fundamental, así como el fortalecimiento comercial con otros países de la región. Esto quedó de manifiesto en la firma de los términos de referencia entre Ecuador y la Alianza del Pacífico para avanzar en la futura incorporación al bloque (Primicias, 2020). Por tanto, Lenín se desliga de un proyecto netamente suramericano, potenciando su interés y política económica nacional, apuntando de igual forma al Asia Pacífico.

Perú ha experimentado en los últimos años una fuerte crisis política interna lo que ha llevado a la salida abrupta del cargo a los ex mandatarios Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra y Manuel Merino. En 2021 asume el nuevo mandatario Castillo. El interés de potenciar al Perú en el ámbito internacional ha sido otra de las prioridades. Al igual que las otras naciones, Perú ha mantenido buenas relaciones con Estados Unidos aunando esfuerzos en términos económicos, en la lucha contra el narcotráfico y organizaciones criminales (El Peruano, 2021). Nuevamente se observa una clara cercanía con el país norteamericano que iría en contra de los principios del ideal bolivariano.

En el caso de Uruguay destaca el giro político que le otorgó el nuevo mandatario con la salida de UNASUR. En la nueva administración de Lacalle destaca el regreso al TIAR y la importancia otorgada a la OEA, donde tiene participación EE.UU. Con esta decisión se manifiesta el compromiso con el multilateralismo, sin excluir a Norteamérica y teniendo una voz a nivel internacional en “materia de defensa colectiva y de seguridad hemisférica” (Deutsche Welle, 2020).

Paraguay igualmente ha mantenido lazos con Estados Unidos, siendo aliados en asuntos políticos, sociales y económicos. Pero a su vez, ha sostenido un fuerte enfoque en la lucha contra el crimen organizado en la Triple Frontera. De esta manera, se ha convertido en un socio estratégico en iniciativas hemisféricas para mejorar la cooperación en esta materia (Fernández, 2021). Es así como este país mantiene el foco en su más cercana amenaza en el territorio fronterizo.

De acuerdo a estos ejemplos, se evidencia el choque del discurso bolivariano con las identidades de política exterior que se ha sostenido durante los últimos años en la mayoría de los países integrantes de UNASUR. El ideal bolivariano de una América unida, con exclusión de Estados Unidos y México ha desaparecido en cuanto a las políticas adoptadas por estos gobiernos, primando los intereses nacionales (económicos, políticos, de seguridad y defensa).

Si bien, estas naciones se diferencian del *bolivarianismo* en cuanto mantienen y refuerzan lazos con Washington, enfocan su atención a otras áreas (Asia Pacífico) y pretenden potenciar a sus países a nivel latinoamericano, no solamente suramericano.

#### PREVALENCIA DE LAS EXPLICACIONES

A partir de lo verificado anteriormente, se identifica la jerarquía y peso de cada una de las variables explicativas.

1. Variable institucional: los doce países miembros de UNASUR han firmado el Tratado Constitutivo en el que se establece la fórmula intergubernamental para la toma de decisiones, es decir vínculos de Estado a Estado. Se evidenciaron dos ejemplos en donde el consenso no se logró. Uno de ellos fue el caso del conflicto entre Venezuela y Colombia en 2010, instancia en la que no se logró diálogo ni decisión unánime, lo que llevó a los gobiernos a reestablecer las relaciones bilateralmente. Y el último caso fue las dificultades que se presentaron en 2008 para elegir al Secretario General de UNASUR, debido a la oposición de algunos países en cuanto al candidato de ese entonces. Las soluciones finalmente se llevan a cabo Estado a Estado. Por último, no se observa una intención de ceder soberanía lo que imposibilita una fórmula supranacional en este bloque suramericano. Por lo tanto, se comprueba la hipótesis que sostiene que las naciones sudamericanas establecen vínculos de Estado a Estado y no se someten a una fórmula supranacional.

2. Variable política: mediante las declaraciones de los Estados miembros de UNASUR se pudo constatar que los últimos años se evidenció un giro ideológico conservador en ocho de los doce países que integran el bloque suramericano. La política interna de cada una de estas naciones afectó la política externa plasmándose en la desafiliación de UNASUR entre el 2018 y 2020. Asimismo, coincide que, en la mayoría de estos países, los gobiernos tomaron la decisión de su retiro una vez asumido el cargo presidencial sin establecer políticas de continuidad con respecto a sus antecesores. Lo anterior da cuenta que su discurso en la política interna contemplaba un cambio significativo en su proyección en la región sin legitimar este bloque subregional. La mayoría de estos países concebían que UNASUR estaba extremadamente ideologado (tendencia izquierda). De esta manera, se comprueba la hipótesis que señala que la política exterior cambia si cambia la política doméstica.

3. Variable identitaria: de acuerdo a las declaraciones y posturas analizadas, ocho de los doce países miembros han evidenciado una distancia con respecto al ideal *bolivariano* entendiéndolo como un discurso suramericano antiimperialista. Lo anterior debido a la

cercanía que han tenido estas naciones con Estados Unidos y otros países fuera de Sudamérica, como lo son México a través de la Alianza del Pacífico. Además, coincide que los países que aún conservan una identidad integracionista son los que no han modificado su política exterior, por lo que la variable política analizada previamente está directamente relacionada con la variable identitaria. Finalmente, cabe mencionar que las ocho naciones que ya no contemplan un discurso bolivariano aún declaran su voluntad en relacionarse en otras instancias de integración. La diferencia sustantiva es que estas instancias contemplan otros países que no son suramericanos y que potencian otras zonas como Asia Pacífico, por ejemplo. Por tanto, se comprueba la hipótesis que sostiene que existe un choque entre las identidades de política exterior (tendientes a los propios intereses nacionales) con el discurso *bolivariano* de integración netamente suramericana y antinorteamericana.

Considerando que la variable institucional se mantiene constante en el tiempo y que la intergubernamentalidad es un rasgo común en los doce países fundadores de UNASUR, se establece que esta no es la más determinante en el fracaso de este bloque. Lo anterior, debido a que esta fórmula no supranacional existente desde el 2008 a la actualidad ha permanecido invariable pese a los cambios de gobiernos y administraciones de los Estados miembros sin provocar efectos concluyentes como el retiro de ellos del bloque. Además, los países que se han desafiliado de UNASUR tampoco han formulado ideas de supranacionalidad, sólo han mencionado que se requiere un funcionamiento adecuado de la organización sin especificar el problema de intergubernamentalidad.

Mientras que la variable política e identitaria han sido determinantes en el retiro de ocho de los doce países miembros de UNASUR, mismo número que evidenció el giro ideológico y que se desligó del discurso bolivariano. Lo anterior, debido a que con la llegada de los gobiernos conservadores se llevó a cabo la inmediata decisión de desafiliación del bloque suramericano. Además, los argumentos políticos y nacionalistas fue lo que más se evidenció en las declaraciones de desafiliación anteriormente analizadas, así como en sus discursos con respecto a las políticas adoptadas. Asimismo, estas dos variables están directamente relacionadas, por lo que se sostiene que tienen igual nivel de jerarquía y son las que más pesan en la explicación del fracaso de UNASUR.

## CONCLUSIONES

La Unión de Naciones Suramericanas constituyó una de las principales iniciativas de integración suramericana contando con doce países miembros desde el 2008 hasta el 2018, año en que se inicia la desafiliación de más de la mitad de los Estados pertenecientes al bloque. A raíz de lo anterior es que en este artículo se analizaron tres variables explicativas del fracaso de UNASUR y se verificaron las hipótesis planteadas en un inicio mediante las declaraciones y políticas de los Estados miembros con el propósito de determinar su grado de jerarquía.

Se evidenció que desde el origen del bloque existe una institucionalidad intergubernamental, en la que se establecen vínculos de Estado a Estado sin adscribir a una fórmula supranacional. Los nacionalismos y divisiones ideológicas demuestran la heterogeneidad existente que, sumado a esta institucionalidad intergubernamental, han estancado los procesos. Sin embargo, ningún país postuló la necesidad de una supranacionalidad al desafiarse de UNASUR, e incluso, en los momentos de desacuerdo al interior de esta instancia no determinó el retiro de ningún país. Lo anterior denota que esta variable ha sido relevante pero no totalmente significativa en el fracaso del bloque.

Por último, los cambios de administraciones en ocho de doce Estados determinaron el cambio de su política interna que modificó su política exterior. Esto se evidenció de manera tajante con la rápida salida de dichos países con tendencia conservadora de UNASUR. Este factor político está directamente relacionado con la variable identitaria en la que primaron los nacionalismos e identidades nacionales por sobre el ideal bolivariano suramericano. Los lazos de estas ocho naciones con Estados Unidos, la vinculación con México y la Alianza del Pacífico, así como la creación de Prosur evidencian la distancia con el discurso originario antiimperialista impulsado por Chávez. Estas dos variables tienden a pesar por igual y ser más determinantes en el fracaso de UNASUR.

#### NOTA SOBRE LA AUTORA:

**Alejandra Márquez Cabrera** es Cientista Política de la Universidad Diego Portales, Magíster en Ciencia Política mención Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctoranda en Estudios Americanos, especialidad Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile. Académica del Centro de Análisis Político y de la Escuela de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Talca, Chile. Correo electrónico: [alejandra.marquez@utalca.cl](mailto:alejandra.marquez@utalca.cl)

#### REFERENCIAS

Alianzapacífico.net (2021), “¿Qué es la Alianza del Pacífico”, *Alianza del Pacífico. El poder de la integración*: <https://alianzapacifico.net/>

Americaeconomía (2018), “Presidente Lenín Moreno da giro y empuja cooperación económica con Estados Unidos”, 15 de abril.

BBC (2016), “Pedro Pablo Kuczynski asume como presidente de Perú: ‘Quiero una revolución social’”, 28 de julio.

— (2018a), “Renuncia de PPK: quién es Martín Vizcarra, el exministro al que el fujimorismo acusó de corrupción y al que convirtió en presidente de Perú”, 21 de marzo.

— (2018b), “Jair Bolsonaro gana en Brasil: el presidente electo promete seguir ‘las enseñanzas de Dios junto a la Constitución’”, 29 de octubre.

— (2019a), “Jair Bolsonaro, presidente de Brasil: 5 frases que marcaron su discurso de toma de posesión”, 2 de enero.

— (2019b), “Bolsonaro visita a Trump: 3 temas que unen a los líderes de Brasil y EE.UU. (y por qué China los distancia)”, 19 de marzo.

Bermúdez, César (2011), “MERCOSUR Y UNASUR: Una mirada a la integración regional a comienzos del siglo XXI”, *Revista Análisis Político*, No. 72, pp. 115-131.

Bernal, César (2010), *Metodología de la Investigación*, Pearson Educación (Tercera Edición).

Bogado, Laura (2016), “Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)”, en Consani, Norberto E. (Compilador), *Manual: nuevos desarrollos del Derecho Internacional*, La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata, pp. 94-109.

Borda, Sandra (2014), “Multilateralismo en transición: La UNASUR”, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 10, pp.223- 248.

Bravo, Daniel (2013), *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Antecedentes, desarrollo y su proyección en el fortalecimiento de nuestro proceso de integración regional*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.

Bywaters, Cristóbal y Rodríguez, Isabel (2009), “UNASUR y la integración latinoamericana: Propuesta de un nuevo modelo del regionalismo post-liberal”, *Encrucijada Americana*, No. 1, pp. 4-26.

Calero, César (2015), “Macri asume como presidente de Argentina y llama a un gran 'diálogo nacional'”, *El Mundo*, 10 de diciembre.

Cancillería de Colombia (2018), “Colombia oficializó su retiro de Unasur”, 26 de junio.

Cardinale, María Eugenia (2018), “La nueva coyuntura suramericana: crisis de UNASUR y giro ‘conservador’”, en Zabisnki, Juan Rubén (Comp.), *Libro de las III Jornadas de Investigación de la Facultad de Trabajo Social en el contexto latinoamericano*. 1a ed., Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER, pp.810-825.

Carvajal, Hugo (2016), “La UNASUR de Samper, el último brazo del chavismo”, *Cuadernos De Pensamiento Político*, No. 51, pp. 53-60.

Celis, Pablo (2017), “La fragilidad de la Unasur en un pantano de conflictos”, *Nueva Sociedad*, 26 de junio: <https://nuso.org/articulo/la-fragilidad-de-unasur-en-un-pantano-de-conflictos/>

CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cifuentes, Cristina y Tapia, Alejandro (2019), “Martín Vizcarra, Presidente de Perú: ‘Esperamos que en algunos meses retorne la democracia a Venezuela’”, *La Tercera*, 22 de marzo.

CNN Español (2017), “Sebastián Piñera gana las elecciones presidenciales en Chile”, 17 de diciembre.

— (2018), “¿El principio del fin de Unasur? 6 países suspenden su participación”, 21 de abril.

Comini, Nicolás y Frenkel, Alejandro (2014), “Una Unasur de baja intensidad: Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur”, *Nueva Sociedad*, No. 250, pp. 58-77.

Comini, Nicolás (2017), “Latinoamérica en blanco y negro”, *Revista Foreign Affairs Lationamerica*: <https://revistafal.com/latinoamerica-en-blanco-y-negro/>

Detusche Welle (2019), “Asamblea Nacional de Ecuador ratifica salida del país de la Unasur”, 18 de septiembre.

— (2020), “Uruguay se retira de la UNASUR y retorna al TIAR”, 11 de marzo.

Díaz, Fernanda (2017), “UNASUR y sus Contradicciones para Erigirse como una Esfera Pública Regional”, Ponencia presentada en XIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, 2-5 de agosto.

EFE (2019), “Piñera asegura que la Unasur fracasó ‘por exceso de ideologismo y burocracia’”, 16 de marzo.

El Comercio.com (2018), “Morales plantea el relanzamiento de Unasur bajo modelo de la Unión Europea”, 18 de abril.

El Economista (2019), “Perú formaliza su salida de la Unasur”, 28 de mayo.

El Mostrador (2019), “Crisis en Ecuador: Lenín Moreno vs. Rafael Correa, los antiguos aliados cuya enemistad divide al país”, 11 de octubre.

El Mundo.es (2016), “Michel Temer asume la presidencia interina de Brasil y nombra a sus ministros, todos hombres”, 12 de mayo.

El Peruano (2021), “La relación Perú-EE. UU.”, 17 de enero.

Fernández, Juan Pablo (2021), “Paraguay y su relación con Estados Unidos de Norteamérica”, *Revista Plus*, 18 marzo.

Frenkel, Alejandro y Azzi, Diego (2021), “Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?”, *Nueva Sociedad*, No. 291, pp. 169-181.

Foroprosur.org (2019), “Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur”, 22 de marzo.

France24 (2018), “Los años Temer: cronología de un Brasil convulso”, 2 de octubre.

— (2020), “Bolivia reanuda su participación en Unasur, Celac y Alba”, 20 de noviembre.

García, Aníbal (2019), “Un PROSUR para la desintegración regional”, *Celarg.org.*, 24 de marzo: <https://www.celag.org/un-prosur-para-la-desintegracion-regional/>

Hachette, Dominique (2005), “El regionalismo latinoamericano o aventuras integracionistas continentales”, Documento de trabajo. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, No. 293, pp. 1-60.

Herrero, Susana (2017), “Regionalismo abierto y nueva integración, ¿qué modelo genera más integración, ¿qué modelo genera más integración comercial en Sudamérica?”, *Cuadernos Geográficos*, Vol. 56, No. 2, pp. 94-110.

Hirst, Mónica (1996), “La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología”, *Estudios Avanzados*, Vol. 10, No. 27, pp. 217-250.

Infobae (2019), “Brasil anunció su salida de Unasur tras recibir la presidencia del organismo”, 16 de abril.

— (2021), “‘Soy optimista’: presidente Duque sobre relaciones con la nueva administración de los Estados Unidos”, 12 de enero.

Labarca, Francisca (2019), “Unasur se queda con solo cinco países de sus 12 naciones tras salida de Ecuador”, *La Tercera*, 14 de marzo.

La Razón (2010), “Un país se opuso a que Pablo Solón dirija la Unasur”, 6 de mayo.

Legler, Thomas y Santa-Cruz, Arturo (2011), “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano”, *Pensamiento Propio*, Vol. 16, No. 33, pp. 11-34.

Lo Brutto, Giuseppe y Crivelli, Eduardo (2019), “El panorama actual de la integración regional en América Latina”, en Ojeda Medina, Tahina y Echart Muñoz, Enara (Comps.), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018)*, Argentina: CLACSO, pp. 241-256.

- Madriz, José Roberto (2019), “Foro: Giro ideológico en Suramérica”, *La Nación*, 18 de junio.
- Malamud, Andrés (2016), “El malentendío Latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, No. 266, pp. 32-44.
- Malamud, Carlos (2009), “La crisis de la integración se juega en casa”, *Nueva Sociedad*, No. 219.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (sf.), “Primera visita oficial de Macri a los Estados Unidos”.
- (2019), “La Argentina se retira de la UNASUR”, 12 de abril.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (2020), 20 de noviembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2019), “Unasur no tenía ya las condiciones necesarias para permitir la integración”, 22 de abril.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay (2019), “Paraguay denuncia el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)”, 4 de noviembre.
- Morales, Daniel y Rocha, Alberto (2016), “Construcción de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR”, *Yuyaykusun*, No. 5, pp. 31-64.
- Muñoz, Lluís (2020), “Uruguay: el legado de 15 años del gobierno de izquierdas del Frente Amplio”, *France 24*, 29 de febrero.
- Nolte, Detlef y Mijares, Víctor (2018), “La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamérica”, *El Espectador*, 23 de abril.
- Noticias24 (2010), “Terminó la cumbre de Unasur: No hay acuerdo y convocarán a los Presidentes”, 29 de julio.
- Ojeda, Leonardo (2008), “Presidente Maduro: La Unasur fortalece la identidad de los pueblos de Suramérica”, *Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores*, 24 de abril.
- Plazas, Natalia (2018), “Iván Duque asume como nuevo presidente de Colombia”, *France 24*, 7 de agosto.
- Primicias (2020), “Ecuador firma términos de referencia para ingreso a la Alianza del Pacífico”, 11 diciembre.
- Programa de Gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014 (2010).
- Programa de Gobierno Sebastián Piñera 2018-2022 (2018).
- Ríos, Jerónimo (2011), “Unasur o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela”, *Reflexión Política*, Vol. 13, No. 25, pp. 50-63.
- (2017), “La Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América: ¿otra década perdida?”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 12, No. 2, pp. 111-131.
- Salazar, Hernando (2010), “Colombia y Venezuela reanudan relaciones”, *BBC*, 11 de agosto.
- Sanahuja, José Antonio (2009), “‘Del regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración latinoamericana”, *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, No. 7, pp. 11-54.

— (2010), “Regionalismo e integración en clave Suramericana: Los orígenes y evolución de UNASUR”, en *La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa. Documentos de Seguridad y Defensa*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, No. 29., pp. 46-57.

— (2011), “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur”, *Pensamiento Propio*, Vol. 16, No. 33, pp. 117-160.

— (2013), “UNASUR: Logros y Dilemas”, en Ortiz, María Salvadora (Comp.), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*, San José, Costa Rica: FLACSO, pp. 55-60.

SELA- Sistema Económico Latinoamericano y Del Caribe (2018), “Mario Abdo Benítez es el nuevo presidente electo del Paraguay”, 23 de abril.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008), Brasilia, República Federativa del Brasil, 23 de mayo.

Vadell, Javier y Giaccaglia, Clarisa (2020), “El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral”, *Foro Internacional*, Vol. 60, No. 3, pp. 1041-1080.

Van Klaveren, Alberto (2018), “El eterno retorno del regionalismo latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, No. 275, pp. 62-72.

Verdélío, Andreia (2019), “Brasil oficializa retiro de UNASUR para unirse a Prosur”, *Agencia Brasil*, 16 de abril.