

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**La influencia de factores ideacionales en el regionalismo sudamericano:
el caso de la creación de PROSUR tras el declive de UNASUR**

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y
Gobierno presentado por:

Horna Vilchez, Mariela

Asesor:

Adins Vanbiervliet, Sebastien Marcel Albert

Lima, 2022

Informe de Similitud

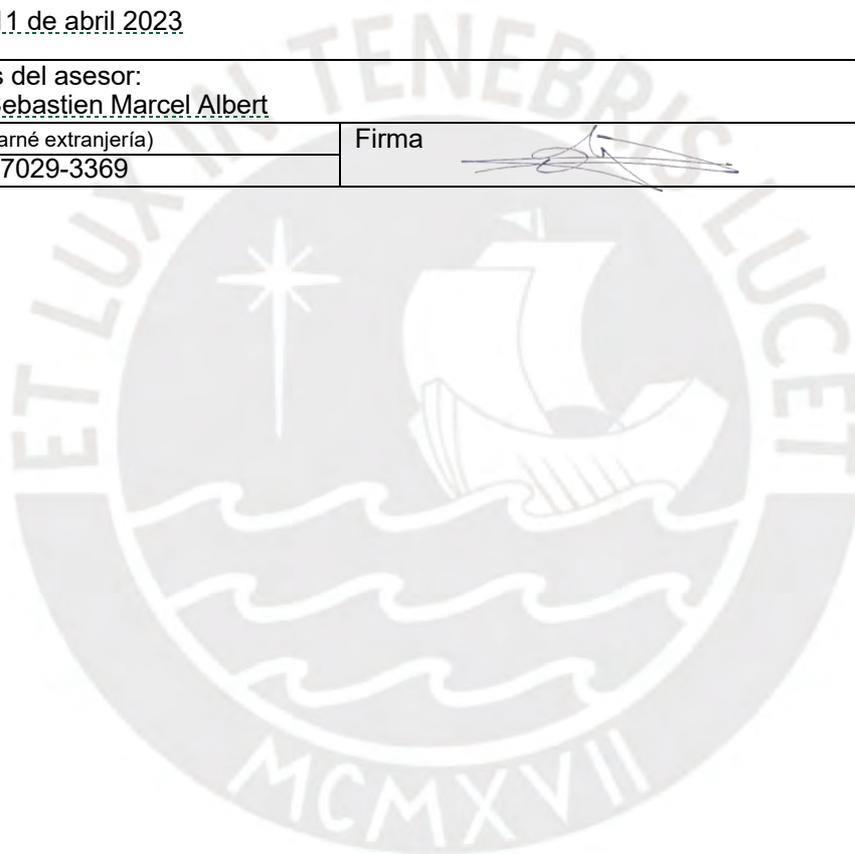
Yo, Sebastien Marcel Albert Adins Vanbiervliet, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulada/trabajo de investigación titulado "La influencia de factores ideacionales en el regionalismo sudamericano: el caso de la creación de PROSUR tras el declive de UNASUR", de la autora Mariela Horna Vilchez

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 17%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el **11/04/2023**
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima 11 de abril 2023

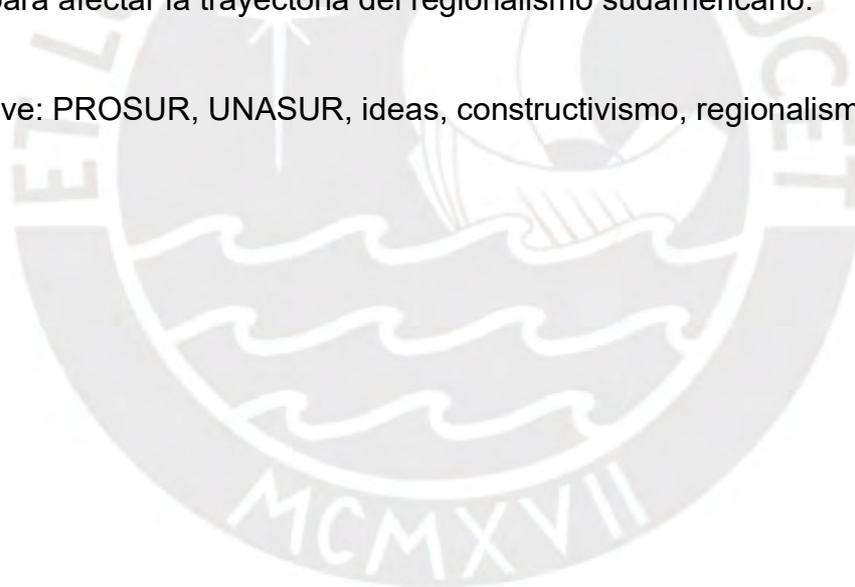
Apellidos y nombres del asesor: <u>Adins Vanbiervliet Sebastien Marcel Albert</u>	
DNI: 000405232 (carné extranjería)	Firma 
ORCID: 0000-0002-7029-3369	



Resumen

Las instituciones de cooperación regional sudamericanas no suelen ser estables. La caída de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la creación inmediata del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), bajo el protagonismo de Chile y Colombia, presentan un caso que ilustra dicha inestabilidad. A fin de comprender mejor las dinámicas recientes del regionalismo sudamericano, la presente investigación se propone encontrar los factores que explican la creación de PROSUR, en reemplazo de UNASUR, como mecanismo de cooperación regional en Sudamérica. Empleando el enfoque teórico constructivista, se estudia el rol de los factores ideacionales para explicar el caso de estudio. Se argumenta que la percepción (negativa) acerca de UNASUR y el sostenimiento de ideas diferentes sobre el regionalismo por parte de los gobiernos de derecha (en especial, el de Sebastián Piñera e Iván Duque) explican la transición hacia PROSUR. La metodología aplicada fue una revisión documental para analizar el declive de UNASUR y el proceso de formación de PROSUR, y un análisis de contenido cualitativo para identificar y contrastar los idearios de ambas instituciones. Las conclusiones a las que arriba esta tesis señalan que PROSUR nació como una iniciativa que atiende a criterios ideológicos, y que pretende descartar ciertos elementos ideacionales que dieron vida a UNASUR, en medio de un contexto de polarización en la región. Así, se muestra que los cambios traídos por el recambio ideológico-político en Sudamérica fueron suficientes para afectar la trayectoria del regionalismo sudamericano.

Palabras clave: PROSUR, UNASUR, ideas, constructivismo, regionalismo.



Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1: Diseño de investigación.....	3
1.1. Preguntas y objetivos.....	3
1.2. Hipótesis.....	4
1.3. Marco conceptual.....	5
1.3.1. El concepto de ideología.....	5
1.3.2. El regionalismo latinoamericano.....	6
1.4. Marco teórico.....	13
1.5. Estado del arte.....	17
1.5.1. Literatura sobre UNASUR.....	17
1.5.2. Literatura sobre PROSUR.....	22
1.5.3. La idea de "Sudamérica" y el proyecto regional brasileño.....	24
1.6. Operacionalización y metodología de investigación.....	27
Capítulo 2: La crisis y el declive de UNASUR.....	31
2.1. ¿Qué es/fue UNASUR?.....	31
2.2. Crisis y desmantelamiento de UNASUR.....	32
2.2.1. Recambio ideológico: la deslegitimación de UNASUR.....	33
2.2.2. Polarización política-ideológica: la influencia de la crisis venezolana en UNASUR.....	37
2.2.2.1. El rol de UNASUR antes de la crisis venezolana.....	38
2.2.2.2. UNASUR y la crisis venezolana (2013-2018).....	40
2.2.3. ¿Otros factores?.....	46
2.2.3.1. Vacío de liderazgo regional.....	46
2.2.3.2. Débil institucionalidad.....	48
Capítulo 3: El nacimiento de PROSUR.....	51
3.1. El proceso de formación de PROSUR.....	51
3.1.1. ¿Cómo sucedió?: Acontecimientos clave.....	51
3.1.2. El protagonismo de Piñera y Duque.....	55
3.1.2.1. Piñera: búsqueda de protagonismo regional e ideologización en su segundo gobierno.....	55
3.1.2.1.1. Chile y la percepción de su rol regional.....	59
3.1.2.2. Duque: ideologización y sus implicaciones en el rol regional.....	61
3.1.2.2.1. Colombia y la defensa de la democracia.....	62
3.1.2.3. El factor Maduro y PROSUR.....	62
3.1.3. Brasil con Bolsonaro: el gran ausente.....	65
3.1.4. Balance: PROSUR, una iniciativa ideológica.....	68
3.2. El ideario de PROSUR.....	71
3.2.1. Ideas-fuerza y funcionalidad de PROSUR.....	71
3.2.1.1. Explicación de las ideas-fuerza de PROSUR.....	72
3.2.1.2. Explicación de las funcionalidades de PROSUR.....	79
3.2.2. Comparando idearios: PROSUR vs. UNASUR.....	82
Conclusiones.....	88

Bibliografía94

Anexos.....108



Índice de tablas

Tabla 1: Comparación entre UNASUR y PROSUR.....	53
Tabla 2: Coding frame resultante.....	71
Tabla 3: Comparación de ideas-fuerza de UNASUR y PROSUR.....	83



Introducción

En el año 2017, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) arriba a una situación crítica debido a la incapacidad de llegar a un consenso sobre la elección del Secretario General de la organización. En lugar de participar activamente en la búsqueda de una solución para salvarla, Chile, Colombia, Brasil, Argentina, Perú y Paraguay decidieron cancelar su participación en UNASUR en abril del 2018. En el transcurso hacia el 2019, estos países, a los que se les suma Ecuador, toman la decisión de formalizar su retirada de la institución (El País, 2018), con la excepción de Perú, que, hasta el momento, mantiene suspendida su participación (Rodríguez, 2020). Así, permanecen como miembros de la organización Venezuela, Bolivia, Guyana y Surinam¹. En ese mismo año, Sebastián Piñera, presidente de Chile, e Iván Duque, mandatario de Colombia, invitaron a sus contrapartes a conformar el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), con la excepción de Nicolás Maduro. Así, todos los países sudamericanos, salvo Bolivia, Surinam, Venezuela y Uruguay (este último asiste como observador y se une en marzo del 2020), crean PROSUR (Sáez & Rivas, 2019).

Este proceso de estancamiento de UNASUR y surgimiento inmediato de PROSUR es un caso que demuestra la complejidad de las instituciones regionales de los países sudamericanos. Hasta unos años antes de su declive, UNASUR mantenía pronósticos en su mayoría positivos y se consideró que podría avanzar hacia una mayor integración en Sudamérica. Sin embargo, la realidad lo contradijo y, en su lugar, se creó PROSUR, un nuevo mecanismo regional. Por consiguiente, además de ser un acontecimiento poco estudiado por la literatura, es interesante analizar este recambio de instituciones regionales para dar cuenta de cuáles fueron las motivaciones que guiaron a los países sudamericanos durante estos sucesos. Este trabajo coloca énfasis sobre los factores ideacionales y los criterios ideológicos para explicar las decisiones de los países, lo cual permite identificar cuáles son las ideas que mueven a estas dos iniciativas del regionalismo sudamericano a fin de contribuir con su desarrollo teórico. Además, esta tesis permite aproximarse a comprender las

¹ Uruguay decide retirarse de UNASUR en marzo de 2020.

motivaciones que se encuentran en la creación de un mecanismo regional, a la par de las deficiencias de dichos intentos de cooperación regional. Esta es una tarea que fomenta el entendimiento de las diferentes iniciativas a través de las cuales los países sudamericanos han buscado estrechar sus vínculos de cooperación entre sí.

En vista de lo presentado, se identifica como problema de investigación la creación de PROSUR como nuevo mecanismo de cooperación regional en Sudamérica tras la caída de UNASUR (2017-2020).



Capítulo 1: Diseño de investigación

1.1. Preguntas y objetivos

El presente trabajo de investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué factores explican la creación de PROSUR, en reemplazo de UNASUR, como mecanismo de cooperación regional?. Para ello, en un primer momento, es necesario preguntarse por la crisis y el final de UNASUR, pues se aprecia un vínculo directo con la creación de PROSUR. Esto involucra evaluar la decisión de los países de retirarse de la organización. Así, una pregunta específica de la investigación es la siguiente: ¿cómo se explica la crisis y el final de UNASUR?.

Tras esclarecer estos puntos, se procederá a explicar por qué tras el final de UNASUR surge PROSUR. Esta cuestión supone analizar la creación de PROSUR, de modo que se pueda comprender qué razones dan motivo a su emergencia. Para ello, se debe examinar la decisión de formar PROSUR por parte de los países que tuvieron un rol clave durante esta coyuntura. Por lo tanto, la pregunta que guía esta parte de la investigación es la siguiente: ¿cómo se explica la formación de PROSUR?.

Siguiendo estas cuestiones, este trabajo se divide en tres capítulos. En el primer capítulo, se presentan las preguntas, los objetivos, la hipótesis, el marco conceptual, el marco teórico, la revisión bibliográfica y la metodología seleccionada para realizar esta investigación. En el segundo, se tratará sobre el final de UNASUR de manera que se ofrezca una contextualización de la transición hacia PROSUR y se esclarezcan las motivaciones de los países. En el tercer capítulo, se aborda el proceso de creación de PROSUR, pasando por el rol de sus países líderes y las ideas que afirman respecto al regionalismo. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

1.2. Hipótesis

La creación de PROSUR en reemplazo de UNASUR ocurrió principalmente por dos causas: una imagen negativa que los varios nuevos gobiernos de derecha se formaron sobre UNASUR y un conjunto de ideas nuevas de estos gobiernos sobre cómo debería funcionar el regionalismo. Estos dos factores condujeron a que decidieran prescindir de UNASUR y formar PROSUR en su reemplazo.

Por un lado, los nuevos gobiernos de derecha (luego de una serie de gobiernos de izquierda progresista que los precedieron) forman una interpretación negativa de UNASUR, que se relaciona con la continuación de la política de oposición contra el gobierno venezolano y la defensa de la democracia en la región, en tanto que UNASUR es asociada al chavismo y el autoritarismo. En este sentido, primó la adhesión a principios y consideraciones políticas por sobre la resolución dialogada de los problemas internos de la organización. Por otro lado, los gobiernos de derecha afirmaron ideas diferentes en torno al regionalismo sudamericano, que rechazan el regionalismo post-liberal y post-hegemónico que sustentó a UNASUR, a la que consideran como una organización ideologizada e ineficiente.

Estos elementos condujeron al impulso inmediato de PROSUR por parte de Chile y Colombia como institución que reemplazara a UNASUR, a fin de continuar con la cooperación sudamericana, que es un interés que persiste entre los gobiernos, a la medida de un nuevo ideario sobre el regionalismo y la tendencia ideológica del momento de su creación.

1.3. Marco conceptual

En esta sección, se presentarán conceptos que serán de utilidad para enmarcar la investigación. En primer lugar, atendiendo a los factores que presenta la hipótesis, se esclarecerá la definición del concepto de ideología, así como su influencia en las decisiones de política exterior. En segundo lugar, se explorará algunos desarrollos teóricos del regionalismo latinoamericano, tales como definiciones sobre el regionalismo, la cooperación y la integración regional; el papel de los factores ideológicos en el regionalismo; y los paradigmas del regionalismo latinoamericano.

1.3.1. El concepto de ideología

El debate teórico sobre la ideología es ciertamente amplio y sus dimensiones superan los fines de este trabajo. Por ello, se parte desde un planteamiento que permita identificar la influencia de los factores ideológicos sobre la toma de decisiones de política exterior. Tal es la propuesta de Gian Luca Gardini (2011), quien explora el rol de la ideología y el pragmatismo (así como la relación entre ambos). Para el autor, la ideología se refiere a “sistemas de pensamiento que orientan la política hacia principios y objetivos abstractos y lejos de las circunstancias prácticas” (2011, p.14). Así, esta “aparece o actúa como un imperativo moral y, al mismo tiempo, pretende hacer comprensible el mundo [...]” (2011, p. 14). En cambio, el pragmatismo “no defiende ni el imperativo moral ni proporciona una explicación del mundo tal como es o cómo debería ser”, sino que “privilegia claramente la práctica, la negociación y la dimensión descriptiva” (2011, p.15).

Por lo tanto, una política exterior se puede calificar como ideológica cuando: 1). enfatiza los principios sobre la adaptabilidad y las consecuencias prácticas; 2). la compatibilidad con los principios establecidos es el criterio clave para evaluar su mérito; y 3). suele ser el resultado de un proceso de planificación a corto plazo (Gardini, 2011, p. 17-18).

Otro punto relevante de este planteamiento es que Gardini no sostiene que la ideología y el pragmatismo son necesariamente opuestos, sino que pueden interrelacionarse. En sus palabras, "cualquier política exterior concreta tiene

elementos de ambos". Es decir, que una acción puede responder principalmente a factores ideológicos, pero ello no excluye que ciertas consideraciones pragmáticas puedan estar detrás de la decisión.

Este trabajo descarta el sentido peyorativo de la ideología como falsa percepción, fanatismo u opuesta a la razón. Tampoco recoge al concepto desde su función de dominación de grupos privilegiados sobre otros. En lugar de ello, se asume que la ideología es un conjunto de creencias, ideas y principios compartidos, que pueden influir en las decisiones de política exterior y que puede usarse como recurso para legitimarlas. Cuando se atiende a factores ideológicos se busca privilegiar la adhesión a principios o ideales, incluyendo connotaciones morales, por sobre consideraciones de carácter práctico. Finalmente, no se afirma que su influencia es absoluta o única en las decisiones de política exterior, sino que se puede tener un peso mayor según las circunstancias. Así, en referencia al caso de estudio, se sostiene que el reemplazo de UNASUR por PROSUR atendió principalmente a factores ideológicos, relacionados con la adhesión a principios, las preferencias políticas y de idearios determinados.

1.3.2. El regionalismo latinoamericano

El estudio del regionalismo latinoamericano se ha enriquecido con el desarrollo de conceptos y teorías que buscan explicarlo de manera que se puedan abordar las claras divergencias en relación a la experiencia europea. A fin de realizar el análisis propuesto en esta investigación, se recogen algunos desarrollos conceptuales en esta sección. En primer lugar, se revisan los conceptos de regionalismo, integración regional y cooperación regional a fin de diferenciar estos fenómenos. En segundo lugar, se aborda el papel de los factores ideológicos en el regionalismo latinoamericano y se explican los modelos que este ha adoptado: el "regionalismo abierto", el "regionalismo post-liberal" y el "regionalismo post-hegemónico". Por último, se presenta una síntesis sobre la importancia de estos conceptos al analizar UNASUR y PROSUR.

Respecto al primer punto, el regionalismo es "un proceso dirigido principalmente por el Estado para la construcción y mantenimiento de instituciones y organizaciones regionales formales entre al menos tres estados" (Börzel & Risse, 2016, p. 29). Este proceso responde a diferentes fines colaborativos, emprendidos a

través una dinámica top-down por los países que conforman una región. Así, el regionalismo se puede comprender como un concepto que, a modo de paraguas, engloba diferentes dinámicas de interacción entre los países de una región. En este sentido, Hurrell (1995) diferencia entre el regionalismo, la integración regional y la cooperación regional. Para el autor, el regionalismo es “un término que se utiliza para cubrir una variedad de distintos fenómenos” (p. 334). Así, Hurrell lo desglosa en cinco categorías diferentes: regionalización; conciencia e identidad regional; cooperación regional entre Estados; integración económica dirigida por el Estado; y cohesión regional (p. 334-338).

Por lo tanto, el regionalismo puede expresarse a través de la integración regional, pero también comprende muchas otras formas que no necesariamente son procesos de integración. Dicho planteamiento es útil para aprehender la heterogeneidad en cuanto a la construcción de instituciones regionales, que es propia de la experiencia latinoamericana: diferentes esquemas regionales cuyos objetivos oscilan entre la cooperación o la integración regional.

Frederik Söderbaum define a la cooperación regional como “un proceso abierto, por el cual los Estados individuales dentro de un área geográfica determinada actúan juntos para el beneficio mutuo y para resolver tareas comunes en ciertos campos (...) a pesar de los intereses en conflictos en otros” (2009, p. 479). Retomando el argumento de Hurrell, la cooperación entre Estados puede servir a diferentes objetivos, tales como responder a desafíos externos, coordinar posiciones regionales en instancias internacionales, entre otros. No necesariamente es formal ni altamente institucionalizada, y su grado de efectividad tampoco depende de dichas condiciones (1995, p. 336).

Por su parte, Alagappa (1995) indica que este tipo de cooperación “está motivada principalmente por el interés nacional. Se considera un vehículo necesario para resolver problemas comunes y perseguir intereses complementarios, pero a menudo no existe el deseo de ir más allá del Estado-nación. Pese a que se aceptan limitaciones, la soberanía es un principio constitutivo fundamental de los acuerdos regionales” (p. 362). Precisamente, los bloques latinoamericanos han optado por el diseño intergubernamental, a fin de proteger la soberanía estatal. Este es además un rasgo distintivo relevante para diferenciar los dos conceptos revisados, debido a que la integración regional se asocia a la supranacionalidad.

Otro punto que se debe notar es que para Hurrell la cooperación incluye coordinación política, mientras que Söderbaum presenta una noción más exigente en tanto que los Estados “actúan juntos”. Esta investigación opta por la definición más flexible de Hurrell debido a que UNASUR y PROSUR son mecanismos de cooperación regional sudamericanos. La razón para descartar el concepto de integración regional es que, si bien estas organizaciones pueden haberse presentado como intentos de integración regional en el discurso oficial, en la práctica ninguna de ellas corresponde a este concepto. Ambas exhiben esquemas propios de un intergubernamentalismo laxo y recogen agendas temáticas de cooperación.

Continuando con el segundo punto de este marco conceptual, la literatura también ha abordado el rol que los factores ideológicos han jugado en el avance (y retroceso) del regionalismo latinoamericano. Este no ha transcurrido mediante un proceso evolutivo lineal y constante, sino que se ha caracterizado por la creación de mecanismos regionales que atraviesan etapas de activación y desactivación, motivadas en gran medida (pero no exclusivamente) por aspectos ideológicos-políticos. Como señala Dabène (2012), pese a los momentos de declive de los bloques regionales, los gobiernos latinoamericanos no han desistido de perseguir la integración regional, cuando menos en el discurso oficial, y han creado mecanismos capaces de resistir los momentos de pérdida de centralidad de la causa integracionista. Para el autor, el regionalismo latinoamericano es un proyecto de carácter político: avanza cuando surgen momentos de politización en la región en torno a intereses compartidos y la interacción de ideas. En sus palabras, “la politización implica un compromiso de los actores políticos clave que comparten una concepción de los intereses comunes” (Dabène, 2012, p.42).

Dabène (2012) explora los ciclos de politización (en los que avanzan los bloques regionales) ocurridos a lo largo de la trayectoria del regionalismo latinoamericanos, que manifiestan diferentes intereses colectivos, objetivos y arreglos institucionales. Estos elementos reposan sobre cierto grado de afinidad ideológica, es decir, una serie de ideas consensuadas que les dan forma. En este sentido, Gomes & Granja (2019) y Alvarez (2021) plantean que la convergencia ideológica entre los gobiernos es una condición suficiente para la proliferación de esquemas regionales. En específico, Alvarez señala que “la configuración regional adoptada está determinada por la mayor o menor convergencia/divergencia político-ideológica entre los gobiernos que les dieron impulso. La convergencia ideológica en torno al proyecto

integracionista a construir es una condición suficiente para su consecución” (2021, p. 171). De esta manera, los modelos u “olas” del regionalismo latinoamericano surgen a partir de consensos a nivel ideacional entre los gobiernos de la región en un momento específico.

Tres modelos del regionalismo latinoamericano son relevantes para esta investigación: el “regionalismo abierto”, el “regionalismo post-liberal” y el “regionalismo post-hegemónico”. El regionalismo abierto es un concepto estrenado por Bergsten a nivel global, en oposición a los esquemas de integración regional proteccionistas. El autor lo define a partir de cinco elementos: membresía abierta, arancel NMF [principio de la nación más favorecida] condicional, arancel NMF incondicional, liberalización global y facilitación del comercio (1997). Así, el énfasis comercial de este tipo de regionalismo es claro. Según Sanahuja, el regionalismo abierto empezó a funcionar en los intentos de integración de América Latina desde 1990 hasta 2005 y se inspiró en el auge del neoliberalismo en la región (2009, p. 12). Por lo tanto, reposa sobre un consenso en torno a la centralidad del comercio y la liberalización económica intrarregional con el objetivo de mejorar la inserción internacional de los Estados. Su mejor exponente son los acuerdos comerciales entre países de la región, así como su disposición a los arreglos extrarregionales. Por ello, se trata más de una “integración negativa” que de una “integración positiva” que enfatice las políticas y las instituciones colectivas (2009, p. 13-15).

Por su parte, el regionalismo post-liberal y el regionalismo post-hegemónico son dos conceptos vinculados entre sí, que se han empleado para comprender un nuevo ciclo de iniciativas de acercamiento entre los países de la región, a partir de la llegada de gobiernos de izquierda desde el 2005 en adelante. El regionalismo post-liberal se caracteriza por el rechazo contra el neoliberalismo y, por consiguiente, la primacía del elemento comercial propia del regionalismo abierto. Este cambio responde a que los nuevos gobiernos de la región extendieron la idea del retorno del Estado, la revalorización de la dimensión política y los objetivos desarrollistas a su política exterior, de manera que nuevos temas cobraron importancia al considerar la relación con el resto de países (Perotta & Porcelli, 2018, p.197). Es decir, se trató de un consenso progresista, que abordó los desafíos de la región desde la óptica política para consolidar agendas de colaboración diversas. Los nuevos esquemas regionales abordaron temas como “la paz, la seguridad, la defensa, la gestión de crisis y la coordinación de política exterior (...) la seguridad energética, la coordinación

macroeconómica, los temas monetarios y las finanzas para el desarrollo” (Sanahuja, 2012, p.32). Estos nuevos proyectos poseen un andamiaje ideológico expresado en una retórica nacionalista (por ejemplo, el bolivianismo de Venezuela) y/o de reivindicación de Sudamérica (Sanahuja, 2012, p. 32-35).

El regionalismo post-hegemónico recupera estos elementos de crítica contra el neoliberalismo y la integración comercial, así como la agenda en variados temas de corte social y político. Sin embargo, el énfasis de este regionalismo se encuentra en proponer una reconfiguración política de la región oponiéndose a la hegemonía estadounidense. Según Riggiozzi & Tussie, la distancia relativa de Estados Unidos en relación a los asuntos latinoamericanos durante este periodo generó un espacio para iniciativas que buscaban incrementar la autonomía de la región. En sus palabras, estas son una manifestación visible de una repolitización en la región que está dando a luz a nuevas formas de hacer política y de proyectos regionales (...) nuevos entendimientos sobre el espacio regional” (2012, p. 3). Ello se materializa en la creación de instituciones propiamente regionales, que parcialmente siguen modelos alternativos al neoliberalismo asociado a la hegemonía norteamericana. Los mejores ejemplos de ello serían UNASUR, ALBA y CELAC cuyos órganos buscan crear un “sistema sudamericano [latinoamericano y caribeño en los casos de ALBA y CELAC] de reglas de integración física, de defensa, un sistema financiero sudamericano (...)” (Falomir, 2013, p.102). Así, no es coincidencia que estas iniciativas hayan sido producto (o hayan funcionado beneficiándose) del liderazgo de Brasil y Venezuela.

Cabe señalar que la existencia de estos nuevos regionalismos no implica que desaparezca el regionalismo abierto. Quiliconi & Salgado detectaron la reemergencia del regionalismo abierto en los últimos cuatro años en la región (por ejemplo, la Alianza del Pacífico) (2016, p. 16). Por ello, es más adecuado pensar que las formas de regionalismo coexisten entre sí, adecuándose a las necesidades e ideas de los actores que crean las instituciones regionales.

Junto al peso de las ideas, se ha considerado la importancia del liderazgo para el avance del regionalismo latinoamericano. Siguiendo su concepto de politización, Dabène sostiene que esta es una expresión del “presidencialismo colectivo” (2012, p. 42)². Este término se refiere a que la construcción regional ha sido impulsada en gran

² Este concepto coincide con el “interpresidencialismo” de Malamud (2005), que se refiere a la combinación entre la cooperación intergubernamental y el presidencialismo.

medida por el liderazgo ejercido por los presidentes latinoamericanos. Esto se debe a que los sistemas presidencialistas reproducen sus características en los arreglos regionales (2012, p. 55). La “diplomacia presidencial” o la “diplomacia de cumbres” han sido los mecanismos más empleados para promover acuerdos entre los mandatarios en torno a la creación de espacios de cooperación regional, la adopción de agendas y compromisos de acción, así como la preservación de las instituciones creadas.

En cuanto al impacto del presidencialismo colectivo sobre las oportunidades de avance del regionalismo, Dabène considera que, si bien permite accionar de manera más rápida y directa, los esfuerzos suelen ser predominantemente retóricos o simbólicos con bajos niveles de institucionalidad. Además, la voluntad de apoyar a los bloques regionales por parte de los mandatarios depende de otros factores, como la búsqueda de objetivos domésticos (por ejemplo, incrementar popularidad o evitar desprestigio) (2012, p. 58-60).

La dependencia en la iniciativa personal de los presidentes también implica que arribar a ideas consensuadas para emprender esquemas regionales sea facilitado por la coincidencias ideológicas-políticas entre gobernantes. A modo de ejemplo, el liderazgo que ejerció Brasil durante el gobierno de Lula da Silva y aquel que desplegó Venezuela bajo el mando de Hugo Chávez son condiciones esenciales para explicar el auge y los avances del regionalismo post-liberal y post-hegemónico. Con sus claras diferencias, ambos países lograron generar consensos regionales en función de la proyección de liderazgo de sus presidentes, por lo que impregnaron con sus preferencias políticas de corte progresista –compartidas por sus vecinos en el momento– a los esquemas regionales que proliferaron en dicha etapa.

Desarrollando más este aspecto, Álvarez afirma que, si bien la afinidad ideológica es una condición necesaria, la sostenibilidad de los mecanismos regionales requiere de un país líder que “sirva como punto focal en la coordinación de reglas, normas y políticas, y [...] paymaster, es decir, estar dispuesto a pagar una parte desproporcionada de los costos requeridos” (2020, p. 48). Sin esta fuerza convocadora y promotora de los objetivos y compromisos del bloque, este pierde funcionalidad y, así, vigencia, por lo que se daría paso a etapas de despolitización, empleando la terminología de Dabène.

Por lo tanto, la centralidad de los liderazgos presidenciales, los cuales son cambiantes por naturaleza, junto con el papel de los factores ideacionales explican

también la volatilidad e inconsistencia de la trayectoria del regionalismo latinoamericano.

En síntesis, en esta sección se han revisado conceptos para utilizar en el análisis del caso. Primero se hizo una revisión del concepto de ideología, así como su relación con el pragmatismo para poder identificar cómo influyen los factores ideológicos sobre las decisiones de política exterior. Seguidamente, se comprenden nociones centrales sobre el desarrollo teórico del regionalismo latinoamericano. A partir de esto, se puede aproximar a UNASUR y PROSUR a las categorías analíticas del regionalismo sudamericano, lo que facilita identificar el ideario que los sostiene y analizar si existe una ruptura en la trayectoria del regionalismo con la creación de PROSUR. El regionalismo post-liberal y el regionalismo post-hegemónico comparten similitudes y se han utilizado para analizar los mismos mecanismos regionales. Sin embargo, en el regionalismo post-liberal predomina el elemento ideológico de oposición contra el neoliberalismo. Esencialmente, este concepto alude a la ruptura con esta ideología a partir del nuevo ideario de los gobiernos de izquierda progresista. Por su parte, siendo un desarrollo teórico posterior al regionalismo post-liberal, el regionalismo post-hegemónico le añade a ello el objetivo de disminuir la influencia de Estados Unidos en la región, por lo que la perspectiva que adopta es la de un recambio hegemónico para el surgimiento de nuevos proyectos regionales.

Por un lado, UNASUR se adecúa tanto al regionalismo post-liberal (Sanahuja, 2012) como al regionalismo post-hegemónico (Riggirozzi, 2012). Por otro lado, el caso de PROSUR es más complejo. No puede enmarcarse dentro del regionalismo post-hegemónico, ya que no persigue autonomía regional; al contrario, ha sido iniciativa de gobiernos cercanos a Estados Unidos y ha afirmado la cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pese a que PROSUR contempla una agenda de cooperación que no aborda el tema comercial, tampoco cuestiona la centralidad del libre comercio, en tanto que no plantea ser una alternativa frente a este. Por ello, tampoco es parte del regionalismo post-liberal.

Así, ambos conceptos resultan útiles para esta investigación debido a que permiten identificar e interpretar los rasgos de UNASUR, a fin de compararlos con aquellos elementos que se distinguirán de PROSUR. Como se ha visto en el marco, los factores ideológicos y las ideas que asientan estos modelos de regionalismo tienen un impacto constante en la trayectoria del regionalismo latinoamericano, por lo que su estudio permite interpretar el cambio de UNASUR por PROSUR.

1.4. Marco teórico

Este trabajo recoge algunas premisas del enfoque constructivista aplicado a las Relaciones Internacionales. Este se caracteriza por proponer la importancia de los aspectos relacionados a las ideas en la política exterior y los procesos internacionales en general. Alexander Wendt, uno de los teóricos más emblemáticos del constructivismo, sostiene que el constructivismo parte de dos principios básicos: “las estructuras de la asociación humana están determinadas principalmente por ideas compartidas más que por fuerzas materiales; y que las identidades y los intereses de los actores intencionales están contruidos por esas ideas compartidas en lugar de estar dados de manera natural” (1999, p.1). Es así que, “lo importante para esta teoría son las percepciones, identidades y los significados que los actores internacionales le otorgan a las acciones” (Álvarez, 2015, p. 57).

Aplicar el enfoque constructivista en las relaciones internacionales consiste en analizar los factores ideacionales que configuran las decisiones de los países en materia de política exterior. El concepto de ideas engloba a las “creencias, significados y entendimientos” de los actores (Vitelli, 2014, p.140). El constructivismo considera que las ideas son socialmente contruidas, es decir, se forman a partir de las interacciones entre actores del sistema internacional o a nivel interno de los propios Estados (Álvarez, 2015, p. 59).

Pese a su énfasis en los aspectos ideacionales, el constructivismo no rechaza la importancia de los intereses materiales en la determinación de la política exterior. Al respecto, Adler y Haas señalan que “el constructivismo no niega la racionalidad de los actores sino que intenta ir más allá a fin de determinar qué existe detrás de los intereses, explicando desde dónde provienen” (citado en Álvarez, 2015, p. 59). De este modo, los intereses estarían “constituidos por ideas y no como algo objetivamente dado” (2015, p.59). Dado que las ideas moldean a los intereses, a través de este enfoque se presta atención a qué es lo que los Estados creen que es deseable o beneficioso para sí en determinados contextos. En otras palabras, cuáles son las ideas que mueven a los intereses.

El constructivismo también plantea que la identidad es un factor explicativo del accionar de los Estados. El concepto de identidad ha sido definido de numerosas formas por los teóricos constructivistas; sin embargo, la idea central es que los

Estados son diferentes entre sí porque poseen una serie de representaciones respecto a quiénes (o qué) son y cuál es el rol que deben ocupar en el sistema internacional. Esto sirve como una base para que determinen sus intereses nacionales y, con ello, la orientación de su política exterior, así como las interacciones con el resto de actores del sistema internacional (Vitelli, 2014, p. 146). Empero, como identifica Maaiké Warnaar, “no todas las ideas que son relevantes para la política exterior pueden estar cómodamente implícitas en el término identidad” (2013, p. 25). La identidad supone un nivel más profundo dentro del mundo ideacional, que sobrepasa el efecto de la socialización y la convergencia de ideas.

En el análisis propuesto, la identidad no se considera como una variable explicativa. No es un objetivo estudiar la identidad de cada Estado involucrado en el caso ni tampoco se busca determinar una “identidad sudamericana”, sino que se verá cómo los países que deciden formar PROSUR arriban a una especie de convergencia sobre la base de afinidades ideológicas y de carácter político. Haciendo un puente con lo revisado en el marco conceptual, las ideologías (y los factores ideológicos) son sistemas de ideas y creencias. Por lo tanto, estudiar su influencia en la toma de decisiones de los países es compatible con el constructivismo. En suma, se toman los planteamientos de este enfoque referidos a las ideas, es decir, las percepciones, creencias o interpretaciones de los países sudamericanos que guiaron su accionar durante la transición de UNASUR a PROSUR.

Otro punto importante para este marco teórico es considerar al regionalismo desde la visión del constructivismo. En esta línea, una cuestión central es el proceso de construcción de una región, en tanto que las regiones no son espacios geográficos naturales, sino construcciones arbitrarias de los países. De acuerdo con Riggiozzi, además de los aspectos físicos, las regiones se sustentan sobre la base de ideas. Haciendo una síntesis de los diversos enfoques que analizan el regionalismo, la autora propone “una comprensión del regionalismo como una estructura compleja de ideas, actores e instituciones” (2012, 9-10). Siguiendo esto, las ideas respecto al regionalismo terminarían materializándose en las instituciones que buscan acercar a los países para una actuación más o menos coordinada y/o conjunta, tales como organizaciones internacionales, foros, normas, etc. Por consiguiente, UNASUR y PROSUR, al ser instituciones regionales, son espacios asentados en ideas sobre el regionalismo sudamericano. El contenido de los idearios de ambas organizaciones serán esclarecidos como parte de la investigación.

Finalmente, es conveniente aclarar por qué se optó por el enfoque constructivista frente a otras teorías de la disciplina. Si bien cada una de ellas puede ofrecer una perspectiva válida para analizar el problema planteado, el constructivismo se ajusta mejor a los propósitos específicos de esta investigación. Así, por ejemplo, a diferencia del constructivismo, el realismo clásico se centra en analizar las acciones de los países a partir de los intereses tratándolos como pre-establecidos. Se enfoca principalmente en aspectos relacionados al poder y las condiciones materiales, optando por una perspectiva que procura ser “racional” o “pragmática”, en la que las ideas no son un factor relevante. En tanto que el presente estudio está interesado en explorar el rol de las ideas para explicar el viraje de UNASUR a PROSUR, el realismo clásico no resulta compatible.

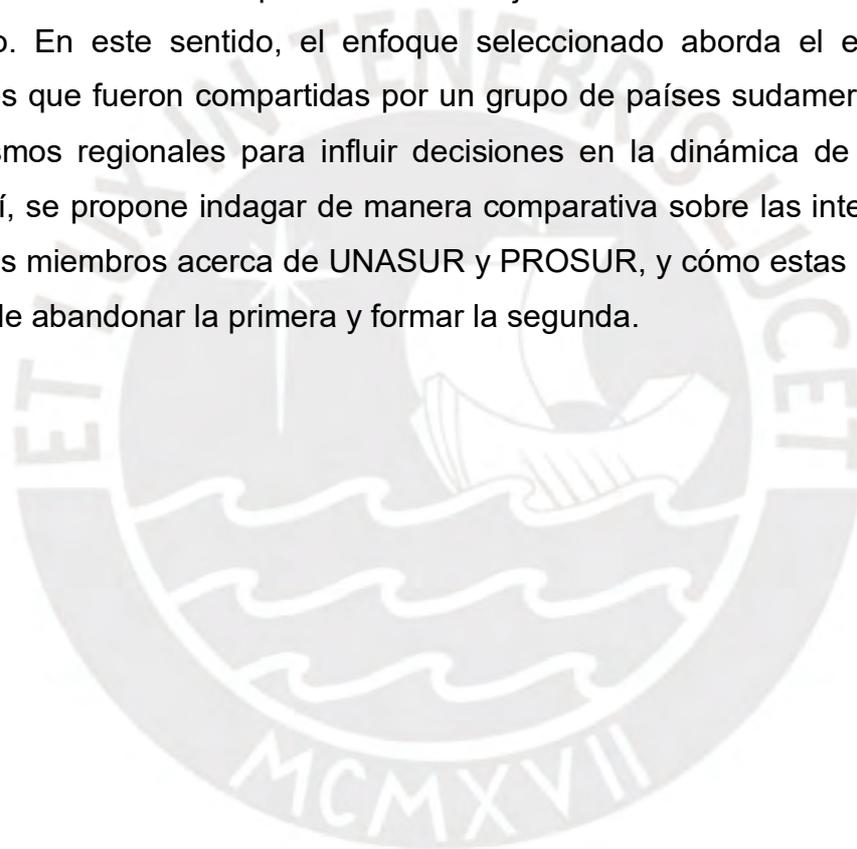
El realismo neoclásico adopta una perspectiva más abierta. Este asume a la distribución de capacidades en el sistema internacional como variable explicativa de la política exterior de los Estados, pero también considera el efecto interviniente de variables domésticas y factores no materiales como las percepciones, la ideología dominante e, incluso, rasgos psicológicos de los tomadores de decisiones (Mijares, 2015). Sin embargo, esta es una teoría que explica la política exterior de los Estados en particular, por lo que no puede dar gran alcance en un análisis que parte desde un enfoque en la política regional. Además las percepciones que se busca analizar en esta investigación se refieren a la caracterización de mecanismos regionales, en lugar de sobre las capacidades estatales o las dinámicas referidas a la distribución de poder en el sistema internacional.

Durante el proceso de selección de paradigma, también se pensó optar por el liberalismo pues este aborda las dinámicas de cooperación entre Estados. En específico, se consideró el planteamiento de Goldstein & Keohane (1993), quienes, desde la óptica del institucionalismo liberal, proponen que un cambio en las ideas pueden modificar el rumbo de la política exterior de los Estados, siempre y cuando a este cambio a nivel ideacional le preceda variaciones en las condiciones materiales subyacentes. En otras palabras, el impacto de las ideas no es directo, sino que estas influyen solo en conjunción con los aspectos materiales.

Dado que se propone que los factores ideacionales son los elementos principales para la explicación del caso, a saber que son variables independientes, la interacción entre lo material y lo ideacional que presentan Goldstein y Keohane (1993) tampoco es útil. En cambio, las premisas del enfoque constructivista son más afines

para este estudio. Lo que se procura es analizar el poder de las ideas en motivar la decisión de abandonar UNASUR y, en su lugar, formar PROSUR. Se ha planteado que esta fue una acción que atiende a una nueva convergencia ideológica antes que a consideraciones pragmáticas referidas a los intereses materiales que los Estados sudamericanos persiguen a través de la cooperación regional.

Asimismo, el constructivismo permite explicar cómo la nueva convergencia ideológica se materializa en la creación de una institución de cooperación, cuyos rasgos se basan en las ideas de los líderes que la diseñan en la coyuntura estudiada. Los conceptos expuestos en el marco conceptual, el regionalismo post-hegemónico y post-liberal, consisten en la expresión de un conjunto de ideas determinadas sobre el regionalismo. En este sentido, el enfoque seleccionado aborda el efecto de las percepciones que fueron compartidas por un grupo de países sudamericanos sobre los mecanismos regionales para influir decisiones en la dinámica de cooperación regional. Así, se propone indagar de manera comparativa sobre las interpretaciones de los países miembros acerca de UNASUR y PROSUR, y cómo estas influyeron en la decisión de abandonar la primera y formar la segunda.



1.5. Estado del arte

En esta sección, se presentarán los principales trabajos acerca de UNASUR y PROSUR. Por un lado, se encuentran estudios que abordan el inicio de UNASUR, las características principales de su funcionamiento y su final. Por otro lado, el desarrollo académico sobre PROSUR todavía es incipiente, por lo que se mostrará lo poco que se ha estudiado sobre este. Por último, se explicará el surgimiento del regionalismo sudamericano que enmarca ambos mecanismos, lo que implica revisar el papel de Brasil como su promotor.

1.5.1. Literatura sobre UNASUR

En un momento inicial, la literatura se interesó en estudiar las condiciones que favorecieron la creación de UNASUR debido a las expectativas positivas que despertó en cuanto a sus posibilidades de avanzar hacia la integración regional. Entre los principales factores que explican el surgimiento y el sostenimiento de UNASUR, destaca el papel de Brasil. Según Sanahuja, UNASUR es, ante todo, un proyecto geopolítico brasileño, que se basó en asumir que México y los países de Centroamérica permanecerían dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos (EUA), estrechando sus vínculos con el país (2011, p. 30).

Profundizando acerca del rol brasileño, Quiliconi & Salgado sugieren que la propia idea de Sudamérica como un espacio regional diferenciado de México y Centroamérica se desarrolló con el objetivo de que la región sea un soporte para el proyecto de liderazgo regional —e incluso mundial— de Brasil (2016, p. 25). Así, la necesidad de crear un proyecto de integración regional que sustente sus aspiraciones de emergencia, asegurando un alejamiento de la visión regional de EUA enfocada en el espacio geográfico que es América Latina, influyó en el impulso determinante que Brasil brindó a UNASUR. No obstante, ello no significa que las motivaciones del resto de países sudamericanos hayan sido irrelevantes para el surgimiento de la organización. Su éxito inicial también responde a que estos países lograron converger sus intereses en diversas ocasiones o, al menos, consideraron que estos podrían ser conseguidos mediante un marco regional (Sanahuja, 2011, p. 131-132).

En relación a ello, también se sostiene que otra condición clave fueron los fuertes liderazgos nacionales durante aquellos años, los cuales mantenían posturas

de centro izquierda (Mijares & Nolte, 2018, p. 106). En ese sentido, Briceño señala que la estrategia internacional de Chávez y Morales son importantes para comprender el surgimiento y la sostenibilidad de UNASUR, sobre todo la iniciativa venezolana (2010, p. 109). Considerando la influencia de estos líderes, uno de los rasgos más distintivos de UNASUR es que reposa sobre un discurso ideológico autonomista, que propone una mayor independencia frente al predominio norteamericano y que se asocia a la retórica de los gobiernos izquierdistas (Telo, 2017, p. 36). La materialización de dichas ideas en proyectos como UNASUR fue posible en gran parte debido a la relativa pérdida de interés por parte de Estados Unidos en los países latinoamericanos; en su lugar, la potencia hegemónica se centró en la región asiática y en el Medio Oriente (Mijares & Nolte, 2018, p.106). Por último, se destaca que la iniciativa de UNASUR fue promovida por la bonanza económica producto del boom de materias primas que benefició a los países sudamericanos, puesto que esta sustentó a los liderazgos regionales y predispuso a los países a adoptar políticas exteriores más ambiciosas (Sanahuja, 2019, p.108).

En síntesis, realizando un recuento de los factores señalados por la literatura, se puede considerar que UNASUR es resultado del impulso brasileño a la integración regional como parte de su aspiración a liderar la región; los fuertes liderazgos nacionales de izquierda en Sudamérica que pudieron encontrar intereses comunes en la organización; la priorización de otras regiones por parte de la política exterior estadounidense.

Además de abordar las condiciones que la posibilitaron, los diversos estudios discuten sobre qué es UNASUR. En este sentido, existe un consenso en la literatura respecto a la caracterización de UNASUR como un esquema de diálogo y cooperación política intersectorial. Así, por ejemplo, Sanahuja señala que "...lo que sí es patente es la voluntad de los miembros de UNASUR de establecer una estructura de carácter permanente para promover un diálogo político permanente y estructurado, y la concertación de políticas en diversas áreas" (2011, p. 129). Asimismo, según Adins, dicho diálogo y coordinación de políticas trascendieron a la materia comercial, pues en el seno de la organización se incluyeron diversos temas como la infraestructura, la educación, la energía, la inclusión social, etc (2014, p. 19-20).

Otros autores han descrito a UNASUR como una "diplomacia de cumbres" o un "regionalismo ligero". Según Diamint, UNASUR cuenta con una institucionalidad muy débil, caracterizada por la ausencia de un esquema supranacional y que se ajusta a

las preferencias de los presidentes más fuertes de la región (2013, p. 67-68). Adins comparte la misma opinión indicando que la toma de decisiones se realiza por consenso y carece de mecanismos de supervisión de la implementación, por lo que UNASUR no opera por sí misma a través de la autonomía de sus instituciones, sino que su funcionamiento depende en exceso de los gobiernos nacionales (2014, p. 29). Esta preferencia por un diseño intergubernamental se explica por el gran valor que los Estados sudamericanos conceden al principio de la soberanía westfaliana (Sanahuja, 2011, p.36).

Hasta este punto, lo reseñado remite a la discusión respecto a cómo se puede conceptualizar a UNASUR. Para algunos autores, UNASUR fue un mecanismo que apuntaba a la integración regional sudamericana, pese a que el balance final de la organización sea negativo o que, finalmente, haya fracasado en promover la integración sudamericana. Sin embargo, otros autores consideran que esta es mejor definida como un mecanismo de cooperación o coordinación política entre los países sudamericanos. Como ya se señaló en el marco teórico, este trabajo comparte esta la opinión de UNASUR como instrumento de coordinación política. A partir de las explicaciones de los autores, es más claro comprender por qué.

Una cuestión relevante que puede considerarse parte de la conceptualización de UNASUR, pero que se diferencia del resto de estudios presentados es abordada por Gómez Kort (2016) cuya tesis plantea el objetivo de analizar el proceso de construcción de UNASUR desde el constructivismo. Como es propio del enfoque, la autora estudia las ideas detrás de UNASUR, por lo que enlaza a este con el regionalismo post-hegemónico de manera que la construcción de UNASUR es un desarrollo del regionalismo. A su modo de entender, “las ideas de los gobiernos que llegaron al poder en los primeros años del siglo XXI implicaron un cambio (...), reflejado en el resurgimiento de reivindicaciones y pensamientos integracionistas de la etapa de la independencia, por un lado; y de los proyectos regionales de los años cincuenta y sesenta, por el otro; así como nuevos planteos sobre el rol de América del Sur en el escenario internacional” (2016, p. 9). Estas nuevas ideas se materializaron en los ejes temáticos y características de UNASUR (2016, p. 109).

Como conclusiones, la autora enumera diez ideas detrás de UNASUR y, por ende, del regionalismo que la sustenta. En sus palabras, “UNASUR resultó fundamental para la consolidación de las ideas fuerza autonomía, seguridad, desarrollo y democracia en la construcción regional” (2016, p. 111). Esta tesis es de

gran importancia para la investigación debido a que proporciona información que resulta de un análisis constructivista de UNASUR. Como se explicó en el marco teórico, tal es el enfoque que se pretende aplicar para estudiar el viraje de UNASUR a PROSUR. Así, las premisas que identifica detrás de UNASUR, así como el rol de las mismas en el proceso de construcción de la organización sirven como guía para el análisis a realizar en tanto que proporcionan una base sobre la cual considerar el cambio de ideas que explica el impulso a PROSUR.

Por otra parte, se han realizado algunos estudios que abordan la crisis y el estancamiento de UNASUR, los cuales señalan un conjunto de factores diversos. Mijares & Nolte (2018) sostienen que la caída de la organización responde a una variable estructural de la integración latinoamericana, a saber “la paradoja de la autonomía”, y cuatro variables coyunturales. Estas últimas son la ausencia de un liderazgo regional; la competencia geopolítica entre instituciones intrarregionales; la falta de consenso sobre los intereses y valores comunes; y el desacuerdo respecto al establecimiento de una burocracia y un liderazgo supranacional (2018, p.108). La “paradoja de la autonomía” se refiere a que el contexto que posibilitó la creación de UNASUR —las circunstancias señaladas en los párrafos anteriores— también propició la búsqueda de autonomía de cada país, que sería una constante en la integración latinoamericana. En consecuencia, la organización desarrolló un diseño institucional laxo intergubernamental con gran libertad de acción para los países miembros. De esta manera, mientras que hubo mayor afinidad ideológica con los gobiernos de izquierda, el proyecto de integración pudo prosperar; sin embargo, la reciente polarización ideológica y política minó sus posibilidades de supervivencia (2018, p. 109-110). Este planteamiento da cuenta de la inoperatividad a la que llegó UNASUR al punto de que no fue capaz de generar el consenso necesario para elegir al Secretario General de la organización, lo cual condujo a la suspensión de la participación de varios de sus miembros hasta, finalmente, el retiro de todos salvo Bolivia, Venezuela y Surinam. Asimismo, identifica que las deficiencias de diseño institucional señaladas previamente por otros autores fueron determinantes en la caída de la organización, por lo que se identifica un consenso entre los autores respecto a la laxa institucionalidad de UNASUR.

Otros autores han enfatizado las circunstancias coyunturales que señalan Mijares & Nolte. Así, la ausencia de un liderazgo regional se explica por la pérdida de interés de Brasil en su proyecto regional debido a sus problemas internos; ello dejaría

a UNASUR sin su base de apoyo central (Sanahuja 2018). En la misma línea, Villegas & Gamero consideran que, además del distanciamiento de Brasil, las crisis políticas y económicas en los otros países que impulsaron UNASUR, Argentina y Venezuela, como consecuencia del fin del boom de las materias primas a partir de 2013, afectaron su capacidad de sostener la funcionalidad de la organización (2019, p. 17). En contraste a los problemas que atraviesan estos gobiernos, se va consolidando un bloque neoliberal entre Colombia, Chile y Perú, lo cual se expresa en la creación y el avance de la Alianza del Pacífico (2019, p. 1).

Considerando la importancia del factor ideacional para esta investigación, es importante señalar cómo algunos autores sostienen que los cambios ideológicos en la región son variables determinantes para la caída de UNASUR. Además del nuevo bloque neoliberal, los gobiernos de izquierda que la impulsaron fueron reemplazados por líderes de derecha, los cuales se distanciaron de los valores e ideas autonomistas que conformaron la base de la retórica de UNASUR. En palabras de Lo Brutto & Crivelli, la crisis de UNASUR es reflejo de “la incapacidad de AL [América Latina] de crear proyectos de integración que sobrevivan a los cambios de gobiernos y a sus tendencias ideológicas” (2019, p. 247). De manera similar, la polarización dentro de UNASUR también jugó en contra de su supervivencia. Durante sus años de operación, esta funcionó como un mecanismo de concertación política para la resolución de crisis a través de la convocatoria de cumbres. No obstante, incidentes como la crisis venezolana suscitaron posturas que polarizaron a los gobiernos sudamericanos, de manera que la falta de consensos se tradujo en cada vez menos convocatorias de reuniones o en ausencias importantes (Comini & Frenkel, 2015, p. 11). Así, la organización fue perdiendo funcionalidad y, por ende, importancia progresivamente. Además, ello sirvió como fundamento para que los nuevos gobernantes de derecha criticaran la “excesiva polarización ideológica” de UNASUR (Comini & Frenkel, 2015, p. 6). Por consiguiente, el aumento de disensos y el desgaste del modelo autonomista, que provocó el giro hacia la derecha contribuyen a comprender la paralización de UNASUR.

A modo de recuento, la literatura señala que el agotamiento de las condiciones específicas que originaron UNASUR, combinado con su carencia de una institucionalidad fuerte que le permita perdurar frente a la contingencia de las mismas y los cambios en las preferencias de sus Estados miembros explicarían la caída de la institución.

1.5.2. Literatura sobre PROSUR

Por otro lado, como se señaló, el Foro para el Progreso de Sudamérica (PROSUR) ha sido escasamente estudiado por la literatura. Un punto coincidente entre los trabajos que hasta el momento abordan el surgimiento de esta nueva organización (García, 2019; Mercado, 2019; Sanahuja, 2019) es que el giro hacia la derecha es un factor explicativo esencial. En la interpretación de García, PROSUR es posibilitado por un reordenamiento geopolítico en la región: este conduce a la neutralización de UNASUR por parte de los gobiernos de derecha, debido a su propósito de romper los vínculos de integración creados por los gobiernos izquierdistas-progresistas.

En esta línea, los tres autores opinan que la creación de PROSUR se realiza por medio de una estrategia de deslegitimación de UNASUR, calificándola de “ineficiente” e “ideologizada” e ignorando los éxitos parciales que tuvo. En cambio, los nuevos mandatarios sudamericanos presentan a PROSUR como una opción más “pragmática”, “desideologizada”, “eficaz”, y “abierta al mundo y a la globalización”. No obstante, según Sanahuja, en realidad, esta sería una estrategia en servicio a los objetivos políticos y electorales internos de los líderes de derecha, esto es, la deslegitimación de los contrincantes asociados a posturas y actores “bolivarianos” (2019, p. 115.).

Del mismo modo, coinciden en señalar el acercamiento a Estados Unidos en la política exterior de estos gobiernos, lo cual habría sido incentivo para conformar PROSUR y, por ende, dicha cercanía se encontraría plasmada en este. Además, resaltan que el organismo surge bajo la iniciativa de Sebastián Piñera e Iván Duque, presidentes de Chile y Colombia respectivamente (García 2019; Sanahuja 2019). Otro rasgo distintivo es su carácter excluyente en términos ideológicos. Tanto García (2019) como Sanahuja (2019, p.19) destacan que la exclusión de Venezuela se justificó con la excusa de que el gobierno de Maduro —no reconocido por estos países— no cumple con los requisitos de participación. Al mismo tiempo, invitaron a Juan Guaidó a la cumbre constitutiva, por lo que esto demuestra la exclusión ideológica con la que nace PROSUR.

Empero, estos tres autores difieren en su noción acerca de qué representaría PROSUR para la región. Por un lado, para García y Mercado, este sería una nueva

forma de integración que se encuentra en proceso de consolidación y que es una alternativa a UNASUR, diseñada por los gobiernos de derecha a su medida. Por ejemplo, Mercado sostiene que PROSUR es parte del despliegue de nuevas estrategias para perseguir los intereses de los gobiernos sudamericanos derechistas. En este sentido, es importante considerar que puede que estos no busquen primordialmente un fortalecimiento de la región ni estrechar más sus vínculos, sino una alineación internacional que les permita conseguir una posición privilegiada según las formas propuestas por las potencias centrales (2019, p. 10-11). De esta manera, el objetivo de lograr un posicionamiento menos subordinado con respecto a las grandes potencias que fue fundamental en la conformación de UNASUR presuntamente estaría ausente tanto en los intereses de los nuevos gobiernos derechistas como en PROSUR.

En contraste, Sanahuja considera que PROSUR no puede ser considerado como un mecanismo de integración ni tampoco de cooperación institucionalizada debido a su debilidad y carácter improvisado (2019, p. 118). Para el autor, PROSUR es “una nueva muestra de diplomacia presidencial basada, sobre todo, en liderazgos circunstanciales —en este caso, de Piñera y de Duque—, ante la notoria inhibición de Brasil, y en la afinidad ideológica de los gobiernos de turno” (2019, p.119). Si bien esta es una posición plausible, no se debe ignorar que PROSUR es una manifestación de las tendencias actuales acerca del regionalismo en Sudamérica. Su mera existencia es indicador de que el proyecto sudamericano permanece vivo en el imaginario de los países de la región, pese al final de UNASUR, que fue considerada como la encarnación de este proyecto regional. Por ello, proporciona información importante sobre cómo los nuevos gobiernos están concibiendo el regionalismo en los años más recientes y qué podría esperarse en los tiempos futuros. Así, identificar si existen continuidades o si es una ruptura completa con lo que implicó UNASUR es importante para comprender el estado de la aspiración regional de los países sudamericanos. Por lo tanto, es imperativo realizar esfuerzos por encajar a PROSUR en mayor o menor medida en una categoría analítica que permita su estudio.

Finalmente, no se ha encontrado literatura sobre la relación entre lo escrito sobre UNASUR y PROSUR, lo cual denota un vacío en cuanto a estudios que aborden estos mecanismos de manera relacionada, además de que el estudio de PROSUR todavía es incipiente. Preguntarse por los factores que posibilitaron la creación de PROSUR es relevante a fin de no solo identificar las condiciones coyunturales y

estructurales sugeridas por la literatura, sino también las ideas e intereses en juego de los países en tal decisión. Esto puede conducir hacia una mejor comprensión del regionalismo sudamericano actual, cuyos fracasos son motivo suficiente para indagar sobre las tendencias que presenta.

1.5.3. La idea de “Sudamérica” y el proyecto regional brasileño

Los proyectos de integración latinoamericana se han sostenido por dos narrativas particulares: una derivada de la visión de Estados Unidos y otra de la visión bolivariana. Según Riggiozzi, la primera afirma una zona diferente al resto del mundo, pero bajo la tutela de Estados Unidos (el “panamericanismo”, que en la práctica, resulta en la hegemonía estadounidense en América Latina), mientras que la segunda se trata de la unificación de las colonias españolas a través de sus vínculos históricos y culturales (2010, p.5). Durante el siglo XX, la visión panamericana logró dominar las interacciones regionales, estableciendo la hegemonía estadounidense. Como señala Sanahuja, “Estados Unidos ha sido un referente clave para la configuración de América Latina como idea e identidad (...) Con la aparición del «movimiento panamericano» y la Conferencia de Washington de 1889-90 se fue constituyendo el entramado institucional y normativo del llamado «sistema interamericano»” (2010, p. 22). Este paradigma fue rechazado por el impulso a la idea de Sudamérica como un espacio regional diferenciado por parte de Brasil ya adentrándose hacia el siglo XXI.

El interés de Brasil respecto a sus países vecinos no fue importante hasta estos años. A lo largo de su historia republicana, Brasil privilegió relaciones con países desarrollados, entre ellos Estados Unidos. ¿Cómo ocurrió el giro brasileño hacia la región?. Wehner (2011) explora la autopercepción que Brasil ha mantenido respecto a su rol en el escenario internacional. El autor destaca 3 principios que han dirigido la política exterior del país: “autonomía, universalismo y grandeza” (2011, p. 145). Estos confluyen en el objetivo de incrementar el estatus internacional del país. El último en específico se refiere a la percepción de que Brasil estaba destinado a tener un lugar destacado en el orden mundial. Wehner explica que, a partir del gobierno de Collor de Melo, los cambios en el escenario mundial ocasionados por la profundización de la globalización en los 90s fueron incorporados en la política exterior brasileña. Como resultado, se arriba a la noción de “autonomía a través de la integración” (2011, p. 145). Así, Brasil decidió perseguir estatus internacional a través de un nuevo y

pragmático enfoque en la región al percatarse de los beneficios que podía obtener de estrechar sus vínculos con los países sudamericanos (Adins, 2014, p.54-55).

Convertida la integración sudamericana en un proyecto de política exterior, Brasil decidió promover la idea de Sudamérica (*“sulamericanidade”*) en lugar de continuar con los mecanismos de integración anclados en el espacio latinoamericano (Adins, 2014, p. 54-56).

Esta promoción del espacio sudamericano responde más a cálculos pragmáticos que a una conciencia naciente de una identidad colectiva (Spektor, 2011, p. 9). Entre dichas motivaciones, se encuentra el interés de asegurar autonomía frente a Estados Unidos y neutralizar la presencia de México (cuya estrecha cercanía a los estadounidenses no era del agrado de Brasil) en la región de Latinoamérica al excluirlo del espacio sudamericano (Adins, 2014, p. 57). Ello se explica por la propia aspiración de Brasil de emerger en el escenario mundial por medio del proyecto regional, dado que resulta más accesible lograr posicionarse como líder regional de un espacio más reducido sin presencia de competidores que puedan equiparar sus capacidades (Adins, 2014). Por su parte, Spektor identifica la presión de la crisis financiera y el mal estado de Mercosur como motivaciones que tuvo Brasil para impulsar Sudamérica: esta habría sido inicialmente “una operación de marketing orientada a crear confianza en las difíciles negociaciones por préstamos en medio de la crisis” (2011, p.7), debido a que la asociación con América Latina no era favorable para los prestamistas. Aun así, el autor coincide en señalar que el esquema sudamericano desarrolló un importante “significado estratégico” para las proyecciones internacionales de Brasil (2011, p. 8).

Profundizando la importancia estratégica de la región sudamericana para Brasil, Milagros Erazo (2014) encuentra motivaciones económicas y políticas específicas. Desde el punto de vista económico, las primeras se refieren a los intereses en fomentar la cooperación en infraestructura y energía. De este modo, Brasil inaugura una “nueva práctica de integración basados en la idea de unificación física y energética de los países sudamericanos” (2014, p. 37). Ambos propósitos reposaban sobre interés económicos nacionales del país. Por ejemplo, en cuanto a energía, Brasil requiere tener acceso a fuentes accesibles y considerables de recursos energéticos, debido al tamaño de su población y sus aspiraciones de desarrollo económico (Erazo, 2014). Según Santos (2006), además de las fuertes inversiones brasileñas en infraestructura, la unidad física entre los países de la región

es un paso esencial para sostener la integración económica (como se citó en Erazo, 2014, p. 37).

Del lado político, Brasil comprendía que, a fin de consolidarse como un “global player”, necesitaba jugar un rol principal en la resolución de conflictos y el resguardo de la democracia entre sus países vecinos, y ser percibido como el “referente regional” sudamericano (Erazo, 2014, p. 43-45). A partir de estas motivaciones, nacen planteamientos centrales de la apuesta brasileña, tales como Sudamérica como una región pacífica y democrática, cuyo desarrollo se aprecia en la cooperación en defensa dentro de UNASUR y el rol de mediación en crisis que adoptó tanto dicha organización como Brasil individualmente.

El proyecto de integración sudamericana se materializa a través de la reunión de mandatarios realizada por el presidente Cardoso en el año 2000 (Alcalde, 2010, p. 241). Más adelante, el gobierno de Lula da Silva fortalece la iniciativa regional, convirtiéndola en una de las máximas prioridades del país y fomentando la institucionalización de Sudamérica a través de instancias de cooperación regional. La mayor expresión de este proyecto es la Comunidad de Naciones Suramericanas (más adelante, UNASUR) con sus diferentes áreas temáticas (Spektor, 2011, p.1). Pese a la relevancia del liderazgo brasileño para impulsar la idea de Sudamérica, otros países también desempeñaron un rol en su sostenimiento. En este sentido, Sanahuja (2019) caracteriza al papel brasileño como un “liderazgo cooperativo” que permitió conjugar los intereses de países con diferentes orientaciones ideológicas.

Coincidentemente, Van Klaveren señala que “aunque la idea de una comunidad sudamericana reflejó inicialmente los propios intereses y objetivos centrales de Brasil, su estructura final fue el resultado de una compleja y larga negociación en la que varios otros países de la región dejaron su huella” (2017, p. 15). Por ejemplo, destaca el liderazgo de Hugo Chávez en iniciativas propias como ALBA y dentro de la propia UNASUR. Además, en esta última, las diferentes áreas temáticas desempeñaron sus propias dinámicas de funcionamiento según el nivel de influencia y compromiso de los países miembros en cada espacio de cooperación que comprendía la organización. Como se verá en el segundo capítulo, el progreso de la UNASUR empieza a menguar con la decadencia del liderazgo cooperativo que supo desplegar Brasil.

1.6. Operacionalización y metodología de investigación

La presente investigación se realizará como un estudio cualitativo, ya que el objetivo es comprender a profundidad y de una forma interpretativa (Stake, 1995, p.37) el proceso de formación de PROSUR como mecanismo que ocupara el lugar de UNASUR. Dentro del caso, se identifican como unidades de análisis a UNASUR y PROSUR, y dentro de estos, a sus Estados miembros. El estudio es una investigación explicativa, puesto que indaga sobre las causas del caso elegido. Así, propone dos variables independientes: la percepción que los nuevos gobiernos de derecha se formaron sobre UNASUR y la concepción del regionalismo sudamericano que proponen estos gobiernos (es decir, el conjunto de ideas que afirman sobre cómo debería ser un mecanismo regional) para explicar la creación de PROSUR en reemplazo de UNASUR, que es la variable dependiente.

El proceso de la investigación consistió en una serie de pasos. Primero se realizó una investigación exploratoria a través de la recolección de fuentes secundarias sobre el tema, tales como artículos académicos, informes y libros. De este modo, se encontraron las fuentes que forman parte del estado del arte, el marco conceptual y el marco teórico. Dichas secciones se presentan en el primer capítulo. Como siguiente paso, se investigó a través de fuentes primarias, las cuales fueron las siguientes:

- A. Declaraciones públicas, discursos y entrevistas de presidentes y/o cancilleres, así como comunicados oficiales de los países que abandonaron UNASUR y se unieron a PROSUR (Chile, Colombia, Brasil, Perú, Argentina, Paraguay y Ecuador), los cuales se encontraron en versión web en portales periodísticos, repositorios de YouTube y en las páginas web de los Ministerios de Relaciones Exteriores.
- B. 9 entrevistas realizadas con funcionarios diplomáticos de la Embajada de Chile en Perú (1), la Embajada de Brasil en Perú (1), del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú (2), ex-funcionarios de UNASUR (2), y académicos (3).

- C. 125 documentos proporcionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú bajo solicitud de acceso a la información pública, entre los cuales figuran notas diplomáticas y cartas entre cancillerías sudamericanas, notas de reportajes periodísticos sobre UNASUR y PROSUR, reportes intercambiados entre áreas de la Cancillería peruana, y actas o reportes de reuniones sobre el tema.

Estas fuentes fueron sujetas a una revisión documental y a un análisis de contenido cualitativo (en este caso, se usó una selección entre las fuentes). Los hallazgos del primer análisis se reparten a lo largo de la investigación: en el capítulo 2 para explicar la crisis y el final de UNASUR, y en el capítulo 3 para abordar el proceso de formación de PROSUR.

El análisis de contenido cualitativo se utilizó para analizar el ideario que sustenta a PROSUR y seguidamente compararlo con el de UNASUR. La selección de esta técnica responde a que es compatible con el enfoque constructivista y los objetivos de la investigación, ya que permite realizar “algún grado de interpretación para llegar al significado de los datos”, partiendo desde el supuesto de que “el significado no es un hecho, sino que *construimos* significado (...) no es algo que es inherente a un texto, sino que los destinatarios toman parte activa en la construcción del significado” (Schreier, 2012, p. 2). A diferencia de otras técnicas de interpretación de significado—como, por ejemplo, el análisis del discurso—en el análisis de contenido, “no es el estilo del texto lo que se pretende analizar, sino las ideas expresadas en él, siendo el significado de las palabras, temas o frases lo que intenta cuantificarse” (2012, p. 173).

Dicho esto, la propuesta del análisis de contenido cualitativo es estandarizar la información recolectada para poder interpretarla de manera sistemática a través de la elaboración de un “coding frame”. De este modo, se puede identificar qué significados asignan los países al regionalismo, a UNASUR y a PROSUR, y poner a prueba la hipótesis formulada, procurando la objetividad del investigador y reduciendo la información para asegurar una interpretación más confiable. Para realizar este análisis, se siguieron los pasos propuestos por Margrit Schreier (2012)³.

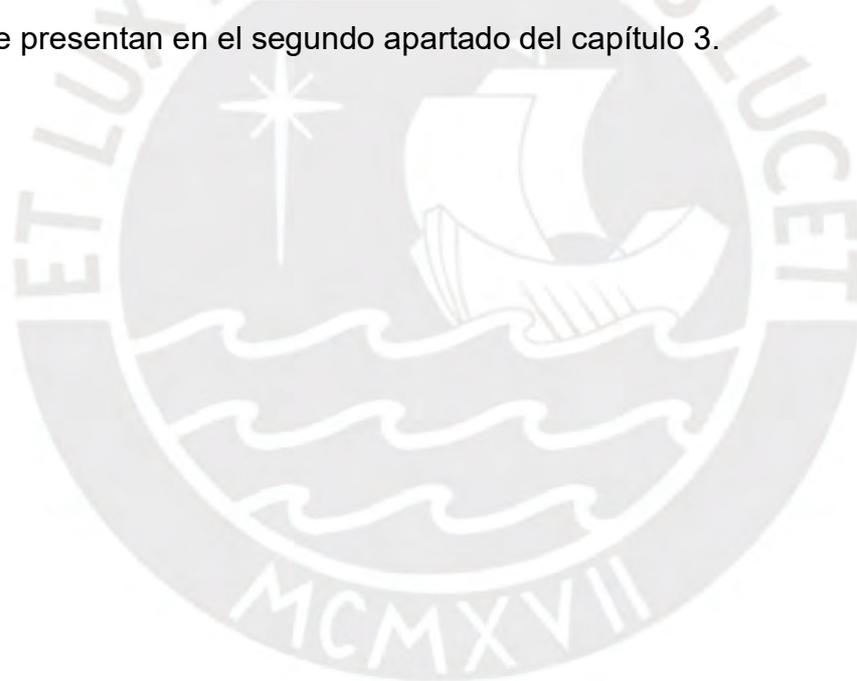
³ Para conocer más información, ver Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. SAGE Publications.

Los textos seleccionados fueron 22 documentos, entre estos 4 declaraciones de PROSUR, 5 entrevistas a presidentes y/o cancilleres, 7 discursos presidenciales y/o de cancilleres, y 6 entrevistas con diplomáticos realizadas como parte de la investigación. Los discursos y las entrevistas seleccionadas pertenecen a los mandatarios y cancilleres de Chile, Colombia y Brasil. En el caso de los dos primeros, el criterio de selección atendió a que estos países fueron los impulsores de PROSUR, por lo que casi la totalidad del contenido disponible sobre el foro proviene de ellos. La recolección de contenido de Brasil respondió a que la investigación ha tomado interés en considerar su rol como el país que emprendió el proyecto regional de Sudamérica a fin de identificar cómo su posicionamiento cambió hacia convertirse en un ex-líder regional, uno de los principales detractores de UNASUR y un adherente a PROSUR en un rol no protagónico. Además, en los tres países, se encontró una facilidad de acceso a dichos documentos por medio de los repositorios de las páginas web de sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Así, los documentos seleccionados (esto es, los discursos, declaraciones y entrevistas en específico) fueron incluidos en la medida en que es el contenido disponible encontrado.

Se debe admitir que se experimentó dificultades en acceder a materiales para este análisis sobre otros países que siguieron el viraje hacia PROSUR (Argentina, Perú y Paraguay). No se encontraron discursos ni declaraciones con contenido relevante referidas a PROSUR por parte de estos mandatarios ni tampoco comunicados en los portales de sus ministerios. A estas dificultades, se suman que, debido a la coyuntura de la pandemia, muchas reuniones de PROSUR se han llevado a cabo de modo virtual, por lo que no han recibido cobertura mediática relevante que ayude a recopilar la información.

Por su parte, las entrevistas realizadas por esta investigación y que fueron usadas para el análisis de contenido son aquellas que se mantuvieron con diplomáticos de las embajadas de Chile, Brasil y Perú, y ex-funcionarios de la UNASUR. Tanto para esta sección como para el resto de las partes de la investigación que no emplean el análisis de contenido, se intentó sostener (en más de una ocasión) entrevistas con diplomáticos de los otros Estados involucrados en la creación de PROSUR; sin embargo, no se obtuvo una respuesta de su parte. También se debe mencionar que no todas las personas entrevistadas accedieron a ser citadas en la redacción de esta tesis, por lo que se optó por mantener el anonimato salvo algunas excepciones.

El objetivo que guió el análisis de contenido cualitativo fue identificar las ideas-fuerza de PROSUR y el sentido funcional que le asignan los países al foro, a fin de descubrir las diferencias con el ideario sobre el que reposó UNASUR. Siguiendo la metodología esclarecida por Schreier (2012), el análisis de contenido se realizó en dos etapas. La primera que corresponde a una elaboración inicial y tentativa del coding frame fue realizada de manera manual a través de una primera revisión del material. La segunda etapa se encargó de probar, reformular y confirmar el coding frame a partir de una segunda (e incluso tercera) revisión del material (empleando el primer código frame resultante). En esta última etapa, no se contó con la participación de un segundo codificador que pudiera corroborar el coding frame resultante, sino que el análisis se realizó en su totalidad de manera individual. Por lo demás, se usó el software MAXQDA Analytics Pro 2022, el cual facilitó la clasificación, sistematización y ordenamiento de los textos analizados. Los resultados del análisis de contenido cualitativo se presentan en el segundo apartado del capítulo 3.



CAPÍTULO 2: La crisis y el declive de UNASUR

Este capítulo se centra en explicar cómo el recambio ideológico, es decir, la presencia de gobiernos de derecha en la región conduce hacia la deslegitimación de UNASUR, esto es, una visión negativa de la organización que debilita la participación de estos gobiernos en la misma. Además, se detalla cómo la polarización política-ideológica causada por la crisis venezolana influye no solo en la interpretación negativa de UNASUR, sino también en la dinámica interna de la institución. Finalmente, se indaga por qué los factores ideológicos-políticos tuvieron un peso determinante en el declive de UNASUR. Para ello, se consideran dos condiciones de las que adolece la organización: ausencia de un liderazgo regional y la institucionalidad deficiente de la misma.

2.1. ¿Qué es/fue UNASUR?

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una organización de cooperación regional cuyos orígenes se remontan a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) formada en el 2004 a través de la Declaración de Cuzco. En el 2008, esta adopta el nombre de UNASUR y los doce países sudamericanos miembros (Brasil, Venezuela, Argentina, Uruguay, Paraguay, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Surinam y Guyana) firmaron el Tratado Constitutivo de UNASUR. Este documento enuncia que la organización “tiene como objetivo construir (...) 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 (...) en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2008).

Así, UNASUR se planteó una ambiciosa agenda de cooperación y reivindicó la construcción de una identidad sudamericana. Durante sus años de funcionamiento, la organización desarrolló un aparato burocrático, entre cuyos órganos se encontraban el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno como instancia máxima; la Presidencia Pro Tempore, asumida por cada Estado miembro durante el plazo de un año; el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministros de

Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegados; la Secretaría General; y una serie de Consejos Sectoriales encargados de los asuntos de cooperación. A través de estos consejos, se crearon espacios alternativos para responder a una lógica sudamericana, entre los que destacan el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), el Consejo de Salud Suramericano (CSS), etc.

Si bien la agenda de UNASUR resultó ser muy ambiciosa y no todas las instancias de cooperación fueron completamente exitosas, la organización logró dar impulso a iniciativas importantes como la IIRSA y empujó proyectos originales como el Consejo de Defensa Suramericano, que logró un nivel de cooperación destacable beneficiándose del compromiso de países como Brasil, Venezuela y Argentina (Quiliconi & Rivera, 2019, p.23). Además, pudo desempeñarse satisfactoriamente al lidiar con las crisis regionales (Bolivia en 2018, Ecuador en 2010, Paraguay en 2012) conteniendo el rol tradicional de la OEA (Legler, 2020, p.147).

2.2. Crisis y desmantelamiento de UNASUR

Pese a sus logros, UNASUR arribó a una situación crítica a partir del año 2017. Previamente a ello, cada vez eran más escasas las reuniones entre mandatarios y los desacuerdos sobre temas controversiales en la región comenzaron a obstaculizar la cooperación que había logrado sostener durante años. El acontecimiento que condujo al desmantelamiento de la organización fue la imposibilidad de lograr un acuerdo sobre la elección del nuevo Secretario General, tras el final del periodo del colombiano Ernesto Samper, con lo que UNASUR quedó acéfala. Ante ello, en abril del 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieron su participación justificándose en la carencia de liderazgo y condicionando su participación a que la situación se resuelva prontamente. En agosto de ese mismo año, Colombia anunció que abandonaría definitivamente UNASUR denunciando que esta se había convertido en “cómplice de la dictadura venezolana” (Marcos, 2018). Posteriormente, en marzo de 2019, Ecuador también oficializa su retiro debido a que UNASUR había dejado de funcionar (El Mundo, 2019). Del mismo modo, Argentina, Paraguay, Brasil y Chile anuncian su retiro en el mes de abril debido a la “ideologización” de UNASUR. En mayo, el gobierno peruano toma un paso para oficializar la salida de la organización, presentando al Congreso un proyecto de resolución legislativa para denunciar el

tratado constitutivo de UNASUR (Gestión, 2019). Finalmente, Uruguay es el último país en retirarse de UNASUR en marzo del 2020, señalando la inoperatividad y los “alineamientos político-ideológicos” de la organización (El Comercio, 2020).

Contando con solo cuatro miembros, esto es, Bolivia, Venezuela, Surinam y Guyana, se puede afirmar que UNASUR ha arriba a su final. A continuación, se presentarán los factores que condujeron a la caída de esta organización.

2.2.1. Recambio ideológico: la deslegitimación de UNASUR

La coyuntura en la que surgió UNASUR se caracterizó por la coincidencia de gobiernos de izquierda en la mayoría de países sudamericanos: Lula da Silva en Brasil; Hugo Chávez en Venezuela; Evo Morales en Bolivia; Rafael Correa en Ecuador; Michelle Bachelet en Chile; Cristina Fernández de Kirchner en Argentina; Fernando Lugo en Paraguay; y Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay. Estos gobiernos compartieron y promovieron las ideas del regionalismo post-liberal y post-hegemónico, materializándolas en UNASUR. Esta conjunción entre el discurso predominantemente progresista-autonomista y los beneficios que UNASUR ofrecía a los países sudamericanos como plataforma de cooperación contribuyeron a fomentar la negociación y los consensos durante los años de funcionamiento de la organización. Así, los países miembros lideraron variadas iniciativas dentro de UNASUR según sus intereses.

Sin embargo, cabe señalar que UNASUR nunca se asentó sobre una convergencia ideológica plena, puesto que los gobiernos de derecha, como los de Álvaro Uribe en Colombia y Alan García en Perú, se mostraron más reticentes a adherirse al discurso de UNASUR desde sus momentos iniciales y, más adelante, adoptarían posiciones crecientemente críticas respecto a la organización. Incluso, dentro del ideario izquierdista cohabitaron diferentes perspectivas sobre qué debía ser UNASUR y cómo debía funcionar. Ello se ejemplifica si se comparan las dos propuestas más relevantes dentro de la organización sostenidas por Brasil y Venezuela. Por un lado, Brasil mantenía una visión más estratégica e instrumental sobre el propósito de la organización—en sintonía con haberla concebido como parte de su estrategia para alcanzar protagonismo mundial—, mientras que Venezuela promovía una perspectiva más ideológica, con un mayor rechazo al imperialismo

estadounidense y defendiendo una unión más sustancial entre los países de la región (bolivarianismo) (Gialcalone, 2013, p. 155-156). Por lo tanto, si bien las coincidencias ideológicas del ciclo izquierdista fueron claves para impulsar y dar sostenibilidad a UNASUR, cuando se hace referencia a un recambio ideológico para explicar su declive no se está afirmando que todos los países mantuvieron un mismo ideario durante los años más fructuosos de UNASUR.

Desde la literatura se ha identificado que el regionalismo en América Latina se ve afectado por los desarrollos políticos y, en concreto, por la falta de autonomía institucional de sus iniciativas, que combinada con los vaivenes ideológicos de los países, suelen frustrar los intentos de estrechar sus lazos. En palabras de Rigirozzi, “el regionalismo (...) se ha visto en ocasiones cuestionado por los cambios políticos que han afectado, a la vez, a la continuidad de su agenda (...) Las disputas normativas sobre las instituciones regionales están comenzando a reflejar divisiones ideológicas” (2020, p. 3). Desde finales del 2015, el panorama político que sostuvo a UNASUR cambia con la renovación de líderes de derecha, de tendencia liberal o conservadora: Mauricio Macri en Argentina (2015); Sebastián Piñera es reelecto en Chile (2018); Lenin Moreno se distancia del correísmo progresivamente en Ecuador (2016); Mario Abdo Benítez es elegido en Paraguay (2018)⁴; y en Uruguay asume Luis Lacalle Pou (2020), reemplazando a Tabaré Vázquez. En Brasil, a consecuencia del impeachment de Dilma Rouseff, Michel Temer asumió como presidente, desplazando al Partido dos Trabalhadores (PT) del poder. En 2019, la extrema derecha de Jair Bolsonaro accede al gobierno. Por su parte, Perú y Colombia continúan con sus tendencias derechistas con los gobiernos de Pedro Pablo Kuczynski (posteriormente, Martín Vizcarra) e Iván Duque, respectivamente.

Estos renovados gobiernos traen consigo tres elementos que afectaron la supervivencia de UNASUR. En primer lugar, se observa el propósito de deslegitimar y disociar del legado de los gobiernos de izquierda que los precedieron por medio de una crítica contra UNASUR. Así, estos gobiernos muestran una actitud de “contestación institucional y normativa” frente al periodo precedente (Sanahuja, 2019, p. 113). Al momento de suspender su participación y, posteriormente, anunciar su retiro de la organización, los países coincidieron en calificar a UNASUR como

⁴ Incluso, antes de su gobierno, ya se encontraba el derechista Horacio Cartes (2013-2018).

ideologizada e inútil, y la acusaron de proteger al gobierno de Nicolás Maduro y oponerse a la democracia. A modo de ejemplo, Mauricio Macri señaló que “la Unasur es el último error” donde prevaleció la ideología y los prejuicios en vez de las necesidades de la gente” (Clarín, 2019). Similarmente, Piñera afirmó que UNASUR “se ha alejado de los principios que inspiraron su creación y hoy es una institución altamente politizada e inefectiva” (RPP Noticias, 2019).

Esta postura crítica es consecuente con las agendas y los discursos internos de los nuevos líderes de derecha, quienes usan este lenguaje como forma de marcar distancia y ganar apoyo en sociedades de por sí polarizadas, debido al descontento generalizado por los fracasos del progresismo y los efectos de la politización de la crisis venezolana, que trae consigo el nuevo clivaje de democracia-dictadura en la región (Sanahuja, 2019, p.122). Así, la derecha sudamericana asume la defensa de la democracia en la región como una consigna de oposición al chavismo, al cual equiparan con UNASUR.

En los países que no fueron partícipes del giro a la izquierda, la postura crítica hacia UNASUR se reveló desde momentos tempranos. Este es el caso de Colombia, que mantuvo una actitud ambivalente hacia la organización. En sus inicios, durante el gobierno de Uribe, hubo cierta desconfianza entre el país y el resto de miembros de UNASUR, debido a su mayor cercanía con Estados Unidos y las tensiones con Venezuela. Con el primer periodo de Juan Manuel Santos, se observa una mejora en las relaciones entre ambos países y Colombia participa activamente en ciertas áreas de cooperación de UNASUR. No obstante, en el 2015, se agudizan los problemas con Venezuela y la administración de Santos comienza a recibir presiones domésticas para retirar al país de la organización (Morales, Montero & Chavez, 2019, p. 215).

Por su parte, el expresidente de Perú, Alan García, mantuvo sus reservas con respecto a UNASUR y la aspiración integradora. Además fue el mandatario más afín a la postura del expresidente colombiano Uribe, por ejemplo, apoyando la iniciativa de las bases militares de Estados Unidos en el territorio colombiano (Londoño, 2015, p.56). Más adelante, también la criticó duramente por su sesgo chavista y su apoyo a Nicolás Maduro. Al respecto, señaló que esta “es un teatro con libreto armado para apoyar la continuidad de este régimen caracterizado por abusos”. Además, consideró que los mandatarios de Sudamérica se prestan a la estrategia del chavismo “por diferentes intereses” y que representa “un retroceso democrático para nuestro país” (Correo, 2013). Si bien la presidencia de Ollanta Humala, quien mantenía un discurso

izquierdista, tuvo una postura más favorable respecto a la organización, PPK se refirió a esta como "un grupo demasiado sesgado hacia un lado" (Correo, 2013).

En segundo lugar, a diferencia de sus antecesores de izquierda, los gobiernos de derecha han demostrado una aproximación más decidida a Estados Unidos. Si bien el desplazamiento de la potencia durante el giro a la izquierda siempre se trató en términos relativos, la situación en Venezuela tras la muerte de Chávez provocó un involucramiento más intenso por parte de Estados Unidos en la región. Con el viraje hacia la derecha, este encontró "un contexto subregional más receptivo a sus políticas" (Calderón, 2020). De este modo, fueron posibles decisiones como la creación del Grupo de Lima como espacio principal para lidiar con la crisis venezolana, arrebatándole el rol a UNASUR. La creación de PROSUR es también considerada como muestra de este nuevo alineamiento a los intereses estadounidenses, que no eran precisamente favorables al accionar de UNASUR (Sanahuja, 2019, p. 109).

Entre los países sudamericanos, el mayor contraste lo ofrece Brasil – país de gran importancia en el contexto estudiado dada su centralidad al impulsar UNASUR y el regionalismo sudamericano - bajo la administración de Bolsonaro, que, según sus propios términos, comenzó la "desideologización" de la política exterior brasileña en relación al periodo de gobierno del PT. Sin embargo, lejos de iniciarse una etapa pragmática, este gobierno emprendió acciones que siguieron una línea ideologizada en materia exterior. A partir de una revisión crítica de la orientación brasileña bajo el PT, Bolsonaro mostró un alineamiento a Estados Unidos y una visión neoliberal de las relaciones con sus vecinos (Frenkel & Azzi, 2021, p. 170). Su alineamiento con Estados Unidos se evidencia en diversos asuntos, tales como la firma de la Agenda para la Prosperidad entre Trump y Bolsonaro, la repetición del discurso "antiglobalista", las relaciones con Israel, etc.

Esta orientación bolsonarista ocasionó una actitud de rechazo contra UNASUR. Una entrevista con el exministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, revela tal sentir sobre la formación del bloque. En esta, Araújo señala que "Brasil quería ser parte de una especie de bloque sudamericano, concebido como un bloque hostil a Estados Unidos (...) que se basó en un enfoque muy ideológico de principios de la década de 1990 (...) intentar reconstruir en América el Telón de Acero que acababa de desaparecer en Europa del Este, y esto (...) converge con la idea de UNASUR en la década de 2000" (Araújo, 2021). Araújo continúa afirmando que se trató de "una

empresa conjunta Lula-Chávez”, dentro de la cual, “Brasil también estaba alejado de los esfuerzos de promoción de la democracia en la región” (Araújo, 2021).

Por último, la nueva configuración ideológica contribuyó a que se generen disputas en torno a asuntos cuya resolución caían dentro de la competencia de UNASUR. En consecuencia, la capacidad de los países miembros de llegar a acuerdos para el funcionamiento de la institución terminó siendo anulada, con lo que esta dejó de cumplir su función como espacio para solucionar controversias regionales. El manejo de la crisis venezolana es el tema que generó mayores controversias, puesto que las diferencias ideológicas entre los gobiernos de derecha y de izquierda impedían acordar las medidas para lidiar con el gobierno de Nicolás Maduro. Además de ser un intento de debilitar al chavismo, la creación del Grupo de Lima – que incluía el involucramiento de países externos al espacio sudamericano - fue un golpe para la consigna de “Sudamérica para los sudamericanos”, es decir, la autonomía en la resolución de conflictos regionales, que afirmaba UNASUR.

En síntesis, el recambio ideológico menguó las condiciones que sostuvieron a UNASUR a través de la formación de una interpretación negativa de la organización, que responde al afán de los gobiernos de derecha de distanciarse de sus predecesores, de modo que la retórica anti-izquierda alcanzó a UNASUR. A ello contribuye una inclinación hacia Estados Unidos, que confirma el fin del ideario autonomista ubicado al centro de UNASUR y el regionalismo post-hegemónico. Finalmente, las diferencias ideológicas propiciaron desacuerdos que condujeron a la inoperación de la organización.

2.2.2. Polarización política-ideológica: la influencia de la crisis venezolana en UNASUR

Una función importante que desempeñó UNASUR fue la de ser un espacio para la solución de conflictos dentro de la región sudamericana. En concordancia con su objetivo de hacer de Sudamérica un espacio pacífico, la organización buscó desempeñar un papel de mediador en episodios de crisis, promoviendo el diálogo y la concertación de soluciones. Durante sus años iniciales, UNASUR pudo cumplir este propósito exitosamente. Empero, en sus últimos años, la organización enfrentó la compleja crisis venezolana, que llevó a un enconamiento en las relaciones de los Estados miembros y, por ende, a la fragmentación de la organización. En

consecuencia, se rompió la voluntad de resolver los problemas internos de UNASUR y, así, la voluntad de continuar cooperando dentro de este esquema. Por consiguiente, el estancamiento de UNASUR comenzó a nivel de espacio como diálogo debido a problemas políticos antes que por el propio funcionamiento de la cooperación técnica.

2.2.2.1. El rol de UNASUR antes de la crisis venezolana

Desde sus inicios, UNASUR fue capaz de gestionar episodios de crisis política en la región, llegando a consolidar momentos de consenso entre los países miembros. Según Sánchez, UNASUR demostró tener “rápida capacidad de respuesta y alta concertación intergubernamental” (2017, p. 145) durante las crisis de Bolivia en 2008 y Ecuador en 2010. En ambos casos, UNASUR se enfrentó a la posibilidad de la disrupción democrática convocando reuniones entre mandatarios y cancilleres de manera rápida y efectiva. Estas dieron como resultado declaraciones a nombre de la organización que manifiestan posturas comunes en favor de los gobiernos de turno, identificados con el respeto por el orden democrático. Al mismo tiempo, estas expresan el respeto a la soberanía de los países sudamericanos y el rechazo hacia la intervención de Estados Unidos (a través de la OEA) en la región (Sánchez, 2017, p. 146). Otros conflictos en los que UNASUR pudo ser un espacio de diálogo y concertación fueron la crisis por la operación Fénix (2008) y la crisis por la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos en 2009. La primera pudo ser solucionada a través de una reunión del Consejo Permanente de UNASUR. Incluso, como resultado de las discusiones, se logró generar un consenso en torno a la cuestión de la seguridad en Sudamérica, pues, a partir de entonces, se impulsó la formación del Consejo de Defensa Sudamericano (Sánchez, 2017, p. 158).

En cuanto a la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos, se debe mencionar que, bajo el mandato de Álvaro Uribe, Colombia adoptó una postura reticente a sumarse al proyecto integracionista que pregonaba UNASUR. El gobierno de Uribe mantuvo una cercanía considerable hacia Estados Unidos —en parte por el interés de conseguir su apoyo en la cuestión de las FARC—, que despertó desconfianza y descontento en el resto de gobernantes de la región, quienes estaban más comprometidos con el autonomismo de UNASUR (Sánchez, 2017, p. 150-151). Ante la posibilidad del estrechamiento de los lazos militares entre ambos países, Colombia enfrentó el rechazo de sus vecinos (salvo Perú y Chile), lo que dio lugar a

momentos de tensión que fueron trasladados al seno de UNASUR. En resumidas cuentas, se necesitaron dos reuniones entre presidentes (en Quito y Bariloche) para poder arribar a un acuerdo. Pese a las diferentes posiciones, primó la defensa hacia la soberanía de Colombia y, paralelamente, se avanzó en el desarrollo de la defensa sudamericana (Sánchez, 2017, p. 168 - 177).

Comparando las situaciones revisadas de manera simplificada, se puede identificar que los países mantenían intereses y posturas diferentes, pero que pudieron ser conciliados en una posición común a través del diálogo político en UNASUR. Asimismo, líderes como Lula da Silva, Cristina Fernández de Kirchner, Rafael Correa e, incluso, Hugo Chávez (aunque, con posturas más radicales y contenciosas) desempeñaron roles protagónicos, los cuales fueron clave para armonizar las diferencias (Sánchez, 2017). Así, la voluntad de concertación, ayudada por ciertos niveles de sintonía ideológica, y el interés de avanzar los objetivos dentro de la organización prevalecieron al interior de UNASUR durante aquellos años. En consecuencia, UNASUR pudo cumplir con su propósito fundacional de promover la autonomía de la región, puesto que eclipsó el papel de la OEA (y otras instancias regionales) en estos casos.

Similarmente, Quispe (2017) analiza otros episodios de crisis en la región y concluye que la capacidad de UNASUR de realizar intervenciones eficaces ante conflictos era posible solo cuando los países principales dentro de la organización (en términos del autor, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela y Colombia) lograban conciliar sus intereses y, así, formar una posición común. En contraposición, UNASUR dio respuestas débiles y tardías cuando estos países no formaban acuerdos en torno al conflicto (2017, p. 113). Un caso ilustrativo es el episodio de tensiones entre Colombia y Venezuela (2009-2010). De manera simplificada, este comienza con la denuncia efectuada por Colombia ante la OEA por la presencia de unidades de las FARC dentro de Venezuela. Ante las tensiones que ello desencadena, la UNASUR organiza una reunión de cancilleres (“Reunión Extraordinaria de Cancilleres” en Quito) que no obtuvo resultados concretos para solucionar las diferencias entre los dos países (Sánchez, 2017, p. 197). A partir de entonces, los esfuerzos de mediación de UNASUR no fueron suficientes para culminar las tensiones, ya que el conflicto enfrentó posiciones polarizadas. Colombia se rehusaba categóricamente a permitir la injerencia de Venezuela, mientras que esta última negaba los vínculos con las FARC y buscaba expresar su discurso anti - Estados Unidos. Finalmente, el conflicto culminó

por fuera de UNASUR, a través de un acuerdo bilateral entre el nuevo gobierno de Juan Manuel Santos y Hugo Chávez (Quispe, 2017, 110-111).

Por consiguiente, estos casos demuestran que UNASUR era dependiente de la voluntad de concertación y, en cierta medida, de la cohesión interna de sus miembros. Esto implica que la organización requería que los países no adoptaran posiciones polarizantes. Dicha vulnerabilidad respecto a la polarización se explica por su débil institucionalidad, como se verá en el siguiente apartado. Por el momento, cabe preguntarse cómo la crisis venezolana originada en el 2013 terminó por polarizar a UNASUR hasta el punto de conducir hacia su paralización y posterior estancamiento.

2.2.2.2. UNASUR y la crisis venezolana (2013-2018)

La crisis venezolana es una situación compleja que involucra muchos factores y cuyo impacto es regional. Dado que no es el tema central de este trabajo, se presentará una versión resumida de la misma a fin de explicar el rol de UNASUR durante los acontecimientos.

Hugo Chávez falleció en marzo del 2013. Tras una serie de controversias respecto a la sucesión del mandatario, Venezuela celebró elecciones que dieron como resultado el triunfo de Nicolás Maduro, vicepresidente de Chávez y, por ende, la continuación del chavismo en el poder. Sin embargo, el proceso electoral fue objeto de críticas por parte de la oposición interna —unida a través de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD)— y la comunidad internacional (la OEA), quienes reprochaban su falta de transparencia y sospechaban fraude. La combinación de la crisis política, junto con acusaciones de agravios contra los derechos humanos, y el descontento ciudadano por la crisis económica dieron pase a manifestaciones populares en contra del gobierno de Maduro (Dos Santos, 2015).

Dicha situación captó la atención de los países vecinos y el resto de la comunidad internacional. Ante el rechazo del oficialismo hacia la OEA, la UNASUR fue aceptada por ambos bandos como mediadora para la solución del conflicto. La organización contaba con el respaldo de sus éxitos políticos en años anteriores, por lo que pudo desempeñar, en este primer momento, una acción legitimada. Así, se celebró una reunión de cancilleres en febrero del 2014 (Peñafiel y Mouly, 2019). Por medio de la resolución N° 2/2014, UNASUR rechazó los actos de violencia en Venezuela y

expresó preocupación por “cualquier amenaza a la independencia y soberanía” del país (UNASUR, 2014). Del mismo modo, acordó “designar, a solicitud del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, una comisión integrada por Ministros de Relaciones Exteriores de los países de UNASUR para que -en su nombre- acompañe, apoye y asesore en un diálogo político amplio y constructivo orientado a recuperar la convivencia pacífica en Venezuela” (UNASUR, 2014). Así, UNASUR formó una comisión conformada por los cancilleres de Colombia, María Ángela Holguín, de Ecuador, Ricardo Patiño, y de Brasil, Luiz Alberto Figueiredo. Esta se encargó de organizar dos rondas de diálogo durante el mes de abril (Silva, 2014, p. 28).

De acuerdo con Peñafiel y Mouly (2019), durante esta coyuntura, se percibió una disposición por resolver la crisis pacíficamente entre las partes e, incluso, los países sudamericanos. Esto último se evidencia en la rapidez del accionar de UNASUR, y al manifestarse la voluntad de culminar la violencia (al menos temporalmente) y el seguimiento de las amenazas de los derechos humanos (compromiso que terminó siendo meramente declarativo por parte del gobierno). Asimismo, según las autoras, en ese entonces, había una percepción equilibrada sobre la imparcialidad de UNASUR debido a la “neutralidad relativa de su Secretario General Ali Rodríguez Araque” y porque “UNASUR incluía Estados miembros que estaban a favor del gobierno venezolano y a otros que estaban contra de este, lo que hizo un contrapeso” (2019, p. 584).

Sin embargo, pese a las expectativas, las rondas de diálogo dieron pocos resultados concretos para mejorar la situación en Venezuela. Alrededor de marzo del 2015, la situación se agravó debido a las exigencias de la oposición para la amnistía de los presos políticos, lo que no era de agrado del gobierno, que además buscaba procesar a quienes iniciaron las protestas y fueron parte del golpe de Estado contra Chávez (2002) (Peñafiel y Mouly, 2019, p. 587-588). En mayo del 2015, la oposición denunciaba que el gobierno no cumplía con sus promesas en las rondas de diálogo (Ayuso, 2015). Así, los esfuerzos para mediar y sostener el diálogo se van debilitando conforme se prolongan los desentendimientos entre el gobierno y la oposición. En octubre de 2016, UNASUR impulsa una nueva ronda de diálogo, invitando a participar a los expresidentes Leonel Fernández (República Dominicana) y Martín Torrijos (Panamá); el exjefe del Gobierno español José Luis Rodríguez; y al Vaticano. Nuevamente, las conversaciones terminan estancándose porque la oposición y el

gobierno se acusaban el uno al otro de no cumplir con lo acordado. Finalmente, la MDU abandonó la mesa de diálogo en diciembre (DW, 2016).

Durante esta etapa, se acentúa el descrédito de UNASUR a los ojos de los grupos opositores. Desde finales del 2015, aproximándose a las elecciones parlamentarias de diciembre, la oposición cuestionaba el rol de UNASUR y solicitaba la intervención de la OEA y la UE como observadores del proceso electoral (Closa y Palestini, 2015, p. 8). La percepción de que el accionar de la organización se encontraba sesgada en favor de Nicolás Maduro fue alimentada por la oposición que esta mostraba ante la posibilidad de intervención de Estados Unidos en el conflicto. Por ejemplo, UNASUR se pronunció en contra de las sanciones a funcionarios del gobierno venezolano, realizadas por Estados Unidos. En marzo del 2016, la organización declaró que “la renovación de las medidas unilaterales de Estados Unidos contra Venezuela es decepcionante para los 12 países de UNASUR” pues ello “viola el principio de no intervención, tal como se concluyó en la Reunión de Cancilleres del 9 de marzo de 2015” (La Vanguardia, 2016). Según Peñafiel y Mouly, la oposición del MUD interpretó esta postura como un apoyo al oficialismo, ya que no eran sanciones dirigidas a los ciudadanos y se pensaba que contribuyen a la narrativa de conspiración estadounidense que sostenía Maduro para legitimar su gobierno (2019, p. 587). El hecho de que Nicolás Maduro solo aceptara la mediación de UNASUR ayudó a construir esta percepción de UNASUR como sesgada en favor del chavismo.

También se consideraba que el Secretario General, Ernesto Samper, ex presidente de Colombia y quien asumió el cargo en agosto del 2014, mantenía una postura menos neutral que la de su predecesor (Peñafiel y Mouly, 2019, p. 592). En marzo del 2015, cuando el presidente Obama calificó a Venezuela como una “amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional y política exterior” y anunció nuevas sanciones contra altos funcionarios (Constante, 2015), Samper criticó “el unilateralismo, la confrontación y la polarización” y defendió que “los venezolanos, y sólo ellos, deben encontrar el camino más allá de este impasse, sin poner en peligro la paz y la democracia” (Closa y Palestini, 2015, p. 8).

Los cuestionamientos más moderados al rol de UNASUR en la crisis venezolana consisten en que la organización podría haber adoptado posiciones más contundentes ante los excesos del gobierno de Maduro. Aun si la regla del consenso ataba las manos de la organización para aplicar las sanciones que se contemplan en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la

Democracia, también se cuestiona que la institución pudo rechazar con mayor énfasis las acusaciones de violación de los derechos humanos cometidas por dicho gobierno. Al respecto, en febrero del 2015, el director de la División de las Américas de Human Rights Watch, José Miguel Vivanco, señaló que “ni UNASUR ni sus Estados Miembros —salvo Colombia y Chile— han manifestado preocupación sobre la detención de opositores políticos y los abusos generalizados cometidos en contra de manifestantes y transeúntes durante las manifestaciones en Venezuela el año pasado” (Human Rights Watch, 2015). En lugar de ello, UNASUR privilegió el principio de soberanía y la estabilidad del gobierno venezolano. Incluso, tras las elecciones del 2013 en las que Maduro resultó ganador, la organización aceptó los resultados sin prestar atención a los reclamos de la oposición respecto a la falta de transparencia del proceso electoral (Closa y Palestini, 2015, p.6).

Por lo tanto, la orientación de UNASUR durante la crisis venezolana podría interpretarse desde el objetivo primordial de preservar la autonomía de la región sudamericana, que se encontraba en la base de UNASUR, así como la soberanía nacional, más que por una parcialización en favor de Nicolás Maduro. En este sentido, también se debe señalar que UNASUR acreditó la victoria de la oposición en las elecciones parlamentarias del 2015 (Peñafiel y Mouly, 2019). Empero, a juicio de Closa y Palestini, UNASUR se inclinó claramente a favor del gobierno venezolano debido a que adolece de un “sesgo estructural”, esto significa que “el diseño institucional de la organización la obliga a negociar la independencia de acción con el apoyo gubernamental que garantiza la organización en sí” (2015, p. 9). De esta manera, UNASUR no logró dar una respuesta que satisficiera a todos sus miembros (sobre todo, los opositores a Maduro), ya que ello le habría costado el apoyo del mandatario venezolano como ente mediador. Además, se encontraban en juego la legitimidad de la organización frente a las nuevas tendencias que surgían entre los países de la región, así como la propia capacidad de decisión de UNASUR, la cual requería el consenso (2015, p. 9). A ello hay que añadir que este cálculo costo-beneficio a fin de autopreservarse es compatible con la defensa de la autonomía sudamericana, pues ello también era una base de legitimación para UNASUR.

En cualquier caso, la actuación de UNASUR en la crisis venezolana la terminó por encaminar hacia su punto final, ya que la deslegitimó ante la mayoría de sus propios Estados miembros. Como se ha visto anteriormente, tal crítica de UNASUR como

institución chavista fue uno de los argumentos más contundentes que los países que abandonaron la organización emplearon.

En enero del 2017, UNASUR realizó un último intento de diálogo, presentando el “Acuerdo de Convivencia Democrática”, que contenía 21 sugerencias para continuar las negociaciones (Peñañiel y Mouly, 2019, p. 591). No obstante, la MUD no aceptó el documento ni la propuesta de diálogo (Scharfenberg, 2017). Tras ello, el rol de la UNASUR en Venezuela finalizó prontamente con el término del periodo de Ernesto Samper como Secretario General el 31 de enero de 2017. Desde entonces, la organización se paralizó debido a que los Estados miembros no lograron elegir al reemplazo de Samper. La incapacidad para ponerse de acuerdo deriva de la polarización en el seno de la organización: se puede identificar la conformación de dos bloques político-ideológicos que dividió, por un lado, a los países más tolerantes o amistosos hacia el gobierno de Nicolás Maduro y, por otro lado, aquellos cuyo rechazo hacia el mismo se volvió cada vez más fuerte. En términos generales, la división enfrenta a los gobiernos izquierdistas (Venezuela, Bolivia, Ecuador) y los nuevos gobiernos de derecha (Argentina en 2015, Brasil en 2016, Chile en 2017) respectivamente.

Por parte de los gobiernos de izquierda, se observa que estos privilegiaron el respeto por la soberanía de Venezuela para manejar sus asuntos internos o, al menos, emplearon este argumento en su discurso. En los casos de Evo Morales de Bolivia y Rafael Correa de Ecuador, es conocida su defensa de la revolución bolivariana. Cabe aclarar que, si bien en ese entonces Uruguay era gobernada por la izquierda de Tabaré Vázquez, sería incorrecto considerar a Uruguay como parte del bloque bolivariano y de haber sido aliado de Venezuela. No ha dado muestras de apoyo contundente hacia Maduro como las de Bolivia y Ecuador (gobernado por Rafael Correa hasta mayo del 2017). Durante esta coyuntura, el canciller de Uruguay, Rodolfo Nin Novoa se pronunció en contra de la intervención de Estados Unidos por medio de sanciones (Constante, 2015) o por vía militar (Martínez, 2018) y ha avalado el fomento del diálogo entre las partes realizado por UNASUR. Simultáneamente, Uruguay exhortó la liberación de los presos políticos y, desde el Mercosur, apoyó la aplicación de la cláusula democrática a Venezuela cuando el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) asumió las atribuciones legislativas de la Asamblea Nacional, irrumpiendo el equilibrio de poderes en abril del 2017 (Rivas, 2017).

Por otro lado, para los países gobernados por la derecha, la protección a la soberanía y la institucionalidad democrática fue instrumentalizada por el bloque bolivariano —y UNASUR— a fin de resguardar al gobierno de Maduro. Precisamente, el recambio ideológico hacia la derecha en los países clave en la región (y aquellos en los que no hubo un “giro” sino que mantuvieron la misma tendencia derechista, como Colombia y Perú) se tradujo en que estos busquen marcar distancia frente al chavismo y, por ende, la propia UNASUR, a su juicio, un proyecto chavista. Adicionalmente, estos mandatarios estaban dispuestos a aceptar un rol más activo de Estados Unidos en los asuntos de la región.

En este sentido, desde este bloque, se impulsó la creación del Grupo de Lima bajo la iniciativa del Perú en agosto del 2017. El Grupo de Lima agrupaba a 12 Estados latinoamericanos, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (la oposición)⁵ A diferencia de UNASUR, considera ilegítimo al gobierno de Maduro y apoya abiertamente a la oposición encabezada por Juan Guaidó, al cual reconocen como Presidente Encargado (Declaración de Lima, 2019). El grupo ha sido respaldado por Estados Unidos, la OEA y la Unión Europea. Así, este canalizó la participación de actores extrarregionales en la crisis venezolana, por lo que manifiesta la ruptura del consenso de Sudamérica como una región para los sudamericanos, sostenido en la base de UNASUR.

Asimismo, Sebastián Piñera denunciaba los crímenes contra los derechos humanos del gobierno venezolano y pedía a la OEA "una acción internacional para reclamar la recuperación de la democracia y el respeto a los derechos humanos en Venezuela" (DW, 2018a). Además, se reunió con Donald Trump en 2018 con el objetivo de discutir sobre el tema de Venezuela (Jara, 2018). Mauricio Macri mantuvo reuniones con Luis Almagro, titular de la OEA, con el mismo propósito (Dinatale, 2018) y pidió a la Corte Penal Internacional que investigue las violaciones de derechos humanos en Venezuela, con el apoyo de Colombia, Chile y Paraguay (DW, 2018b). Respecto a Colombia, la alineación hacia Estados Unidos ha sido una constante en su política exterior.

⁵ Bolivia se adhirió al grupo durante la gestión de Jeanine Áñez en diciembre del 2019. Guyana, Haití y Santa Lucía se unieron después de la Declaración de Lima.

La polarización política-ideológica de UNASUR se manifestó en el mismo proceso de elección del nuevo Secretario General, una decisión que en principio era de carácter administrativo. Inicialmente, Argentina propuso a José Octavio Borbón, embajador argentino en Estados Unidos, pero la propuesta no obtuvo consenso entre los países miembros (García, 2018). Según dos exfuncionarios de UNASUR que fueron entrevistados como parte de esta investigación, el rechazo contra el candidato argentino provino desde Venezuela debido a las malas relaciones entre ambos países, dadas las fuertes críticas del gobierno de Macri hacia el de Maduro. Por consiguiente, nuevamente elementos de carácter político-ideológico pesaron como obstáculos para la dinámica de funcionamiento de UNASUR.

Por lo tanto, el abandono de UNASUR por parte de estos países no responde principalmente a consideraciones críticas en torno al funcionamiento de la cooperación técnica, sino a la polarización por temas políticos, la cual quebró su voluntad de continuar con la cooperación a través de UNASUR. Esta situación de paralización ante la polarización fue permitida en gran medida por la inadecuada institucionalidad de la organización, como se verá a continuación.

2.2.3. ¿Otros factores?

Los nuevos gobiernos de derecha afirmaron la deslegitimación de UNASUR y la polarización en torno a la crisis venezolana que se traspasó al seno de la organización de modo que condujeron hacia su desmantelamiento. ¿Por qué estos factores de carácter ideológico-político pudieron tener tal peso sobre la decisión de los países de abandonar UNASUR?. Dos condiciones de las que adoleció UNASUR sentaron las bases para ello: la ausencia de un liderazgo regional que respaldara la supervivencia de la organización y la inadecuada institucionalidad que permitieran resolver impasses.

2.2.3.1. Vacío de liderazgo regional

Desde su nacimiento, UNASUR fue una organización dependiente de liderazgos presidenciales y de la diplomacia presidencial, que lograron conjugar importantes iniciativas regionales (Morales, Montero & García, 2019, p. 206). En este sentido, la forma más significativa de reuniones eran las cumbres entre presidentes, pero cada

vez estas eran menos celebradas, lo que muestra el desinterés que empezaba a suscitar la organización (Nolte, 2019). Es por esta razón que la institución fue altamente vulnerable al recambio de los gobiernos.

Pese a que hay diferentes apreciaciones sobre su nivel de éxito, el liderazgo más fuerte dentro de UNASUR fue el de Brasil, que fue el máximo impulsor de la organización a través del proyecto regional de Lula da Silva. Sanahuja (2019) consideró que Brasil ejerció un “liderazgo cooperativo” durante la etapa de creación y apogeo de UNASUR, en el sentido de que pudo prestar respaldo para la organización y conciliar diversos intereses de los Estados miembro para el funcionamiento de la misma. Venezuela con Hugo Chávez también intentó tomar un rol protagónico y de respaldo de la UNASUR siguiendo su proyecto autonomista bolivariano – como se puede apreciar en las muestras de respaldo público a la institución.

Ambos dejaron de ser viables en el contexto de crisis de UNASUR y ningún otro liderazgo (ni siquiera compartido) fue lo suficiente fuerte para salvar la organización (Nolte, 2019, p. 144). Además, los posibles nuevos liderazgos no calzaban con las premisas ideológicas de la institución, por lo que el interés por mantenerla operando fue desvaneciéndose.

¿A qué se debió la caída de los liderazgos regionales de Brasil y Venezuela? Como se pudo comenzar a apreciar en la sección anterior, Brasil desiste de su proyecto regional con la administración de Temer (2016), la cual fue consecuencia del impeachment de Dilma Rousseff⁶, que es síntoma de los problemas políticos y económicos que el país enfrentaba durante la coyuntura del declive de UNASUR. Ante los graves problemas, el objetivo de liderazgo regional no encontraba suficiente respaldo interno. Además, la crisis política y económica generó sentimientos de rechazo contra la izquierda, por lo que hubo un apoyo hacia el giro hacia Estados Unidos y Occidente por encima del espacio regional comerciales (Frenkel Azzi, 2020, p. 170). Así, la ruptura que trae consigo la política exterior de Bolsonaro, es decir, el dejar de ver a la región como un peldaño para alcanzar protagonismo a nivel global y pasar a enfocarse en Estados Unidos, es una continuación del clima interno de Brasil. En su lugar, fuera de su clara desatención a la integración regional, Brasil parece

⁶ Incluso, el gobierno de Dilma Rousseff priorizó a UNASUR en menor medida que el gobierno de Lula Da Silva.

valorar los vínculos con sus países vecinos en función a criterios comerciales (Frenkel & Azzi, 2020, p. 173).

Venezuela tampoco se encontraba en condiciones de asumir liderazgo regional dada su crítica situación interna y el rechazo entre la mayoría de sus países vecinos que acaban de experimentar el giro ideológico. En años anteriores al final del gobierno de Chávez, Venezuela pudo emplear sus recursos energéticos y financieros para jugar un papel importante en las dinámicas de UNASUR (Gialcalone, 2013, p. 154). Dentro de su bloque de países más afines, Venezuela logró combinar tales recursos con su discurso particular para aglomerar intereses, lo que le consiguió una relevancia destacada dentro de UNASUR. Sin embargo, tal protagonismo se tornaría en un elemento altamente conflictivo para la institución, debido a las antipatías que despertó, las cuales se evidenciaron profundamente en el manejo de la crisis venezolana.

Ante la ausencia de líder que ocupara el rol que en su momento tuvo Brasil para el fomento de consensos en el seno de UNASUR y, así, apoyar un proceso de solución de las controversias que se fueron formando al interior de la organización, esta quedó supeditada a los vaivenes ideológicos y políticos que la obstruyeron. Además, como se verá en el siguiente capítulo, el vacío que dejó Brasil (e incluso Venezuela) dio paso al protagonismo chileno y colombiano, que buscaron el final rápido de UNASUR y ofrecieron una iniciativa nueva y más afín para el resto de vecinos sudamericanos.

2.2.3.2. Débil institucionalidad

Un problema que ha sido señalado repetidas veces por quienes estudiaron a UNASUR es la debilidad de sus instituciones. Por un lado, la debilidad de la institucionalidad de UNASUR hace referencia a que se diseñó como un esquema intergubernamental combinado con la regla del consenso para los procesos de toma de decisiones. En el artículo 12 del tratado constitutivo, se señala que “toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso” y que estas decisiones “se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros (UNASUR, 2008). Del mismo modo, el artículo 13 establece que la adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas son de forma consensuada; además, cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada por la organización (UNASUR, 2008). La elección de este diseño se justifica en la reticencia a ceder soberanía nacional, que está muy

arraigada en la conciencia de los países latinoamericanos, por lo que forma parte de los rasgos de las organizaciones de cooperación tendientes hacia la integración regional en América Latina.

Sin embargo, este diseño institucional provocó que UNASUR fuera altamente dependiente de la voluntad de sus Estados miembro e, incluso, de los liderazgos individuales de los presidentes más prominentes de la región. Más aun, resultaba fundamental que estos lograran mantener niveles de afinidad para poder tener posturas comunes frente a iniciativas de cooperación y resolución de conflictos.

A modo de ejemplo, se puede considerar la funcionalidad del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Este enuncia, en su artículo 4, una serie de acciones que UNASUR puede emprender ante amenaza o ruptura del orden democrático en uno de sus países miembro, tales como suspender la participación en la organización; cierre parcial o total de fronteras; promover que suspendan al Estado transgresor en otros espacios internacionales y acuerdos de cooperación; sanciones políticas o diplomáticas (UNASUR, 2013). Las aplicaciones de estas acciones están reguladas por el artículo 3, que determina que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado (o el de ministros de relaciones exteriores) “considerará de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas (...) respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado” (UNASUR, 2013). Todas estas disposiciones restringen la capacidad de acción de la organización, puesto que cualquier miembro goza de poder de veto. Así, en relación a la polarización en torno a la crisis venezolana, la regla del consenso favoreció al gobierno de Maduro. Al mandatario le convenía aceptar a UNASUR como el único actor mediador legítimo, porque él mismo o sus aliados podían vetar las decisiones que lo afectarían (Closa y Palestini, 2015, p. 8).

Por otro lado, UNASUR tampoco desarrolló mecanismos institucionales que le facilitaran solucionar conflictos, pese a que dedicó varios esfuerzos a este propósito en los episodios de crisis en la región. Según Quispe, el mecanismo predilecto de UNASUR fue la diplomacia de cumbres (esto es, las reuniones entre mandatarios o ministros de relaciones exteriores), en el que las decisiones a tomar son producto de los acuerdos de estos individuos, por lo que el proceso responde a las dinámicas de poder y negociación directa (2017, p. 106-107). Por ello, la solución de asuntos importantes depende considerablemente de la interpretación de los personajes reunidos, los cuales poseen sesgos y/o posturas definidas que pueden obstaculizar el

consenso. En una situación de polarización, es más fácil que este mecanismo termine neutralizando la capacidad de acción de la organización.

Es así como la carencia de una institucionalidad que pudiera ser efectivamente vinculante fue contraproducente para el funcionamiento de la organización a medida que se fue quebrando el consenso ideológico entre los países miembros. En el contexto estudiado, la polarización crecía en la región, lo que reducía la capacidad de lograr acuerdos. Las reglas de juego de la organización no facilitaban la reducción de tensiones, sino que, al contrario, contribuyeron a mantener las divisiones y, así, arribar a la situación final de desarticulación de UNASUR.

En síntesis, en el presente capítulo, se mostró que los gobiernos de derecha de su contexto formaron una interpretación negativa de UNASUR que, junto con la polarización política-ideológica debido a la crisis venezolana afectaron el funcionamiento de la organización hasta que esta arribó a una situación de paralización. Dicho impasse tampoco pudo resolverse debido a las diferencias ideológicas entre los miembros. Además, se aclaró que el débil esquema institucional de UNASUR y la ausencia de un liderazgo regional permitieron que estos factores fueran determinantes para la caída de la institución.

Como resultado de todo ello, UNASUR pierde vigencia para varios países de la región. En este mismo contexto, Chile y Colombia presentan a otros líderes sudamericanos una alternativa que remediaría el fracaso de UNASUR y que se ajusta a la sintonía ideológica del momento. Por consiguiente, queda preguntarse por cómo se explica el proceso de formación de este nuevo esquema regional, PROSUR.

Capítulo 3: El nacimiento de PROSUR

En este capítulo, se describe el proceso de surgimiento de PROSUR y se explica cómo este es impulsado por Chile y Colombia como una institución de reemplazo de UNASUR, en continuidad a la política de rechazo contra Maduro, la adhesión del principio de la democracia y las nuevas ideas en torno al regionalismo sudamericano. Seguidamente, se aborda cómo los mismos factores ideológicos influyeron en el proceder de Brasil, que abandonó su rol de liderazgo en esta nueva iniciativa regional. Finalmente, se explica el nuevo ideario que afirma PROSUR, de manera comparativa al de UNASUR, a partir de los resultados del análisis de contenido realizado.

3.1. El proceso de formación de PROSUR

3.1.1. ¿Cómo sucedió?: Acontecimientos clave

En agosto del 2018, la crisis de UNASUR devino en una situación que los países de la región pasaron a considerar como insostenible. En abril, Chile, Colombia, Brasil, Argentina, Perú y Paraguay suspendieron su participación en la organización, solicitando que se resuelva la elección del Secretario General y se garantice el funcionamiento adecuado de UNASUR a través de un comunicado dirigido a la Presidencia Pro Témpore ocupada por Bolivia. Así, la organización enfrentó su etapa más crítica y se le abrieron caminos alternativos.

Por un lado, desde los países que permanecieron como miembros activos en la organización, se buscó asegurar la supervivencia de UNASUR. A fin de resolver la crisis interna, Bolivia convocó a una reunión de cancilleres para el mes de mayo y una reunión informal a nivel de coordinadores en agosto del 2018. Sin embargo, ninguna de esas reuniones se concretó por falta de respuesta de los Estados miembros (Mateo, 2018). Ello decepcionó a la presidencia pro témpore, ya que, según una misiva del Canciller boliviano, Fernando Huanacuni, hubo una serie de consultas informales con varios países que mostraban una “buena disposición para promover un diálogo abierto que permita dar un nuevo impulso a la integración” (Huanacuni,

2018). En este sentido, Ecuador intentó revivir la organización. En agosto del mismo año, el canciller ecuatoriano José Valencia dijo que se habría comunicado con otros cancilleres de la región para abordar la reactivación de UNASUR (El Universo, 2018). Ambas iniciativas coincidieron en la necesidad de realizar reformas al bloque. Entre estas, se propuso, junto con la elección consensuada de un Secretario General, discutir sobre una priorización de los temas que conformaban la agenda de UNASUR, mejorar la estructura y funcionamiento de la Secretaría General, reformar los mecanismos para la toma de decisiones y recortar el tamaño y los gastos.

Por otro lado, en otros países se asentó prontamente la opinión de que UNASUR debía ser desmantelada y, en su lugar, se debía formar otra institución regional. En julio del 2018, el gobierno de Macri contempló públicamente la posibilidad de crear un nuevo bloque regional “donde estén los mismos participantes” (El Alteño, 2018). Colombia fue el primer país que inició el proceso de retiro formal de UNASUR en agosto, tal como lo prometió el entonces recién electo presidente Iván Duque, quien aseguró estar coordinando con otros países⁷ para que también procedan a abandonar la organización (Baldeón, 2018). El 14 de enero del 2019, Duque anunció ante la prensa que, junto con Piñera y otros presidentes, estaban conversando “para que UNASUR llegue a su final y se inicie más bien la construcción de una etapa mucho más ágil, menos burocrática, más coordinada, de cooperación” (Baldeón, 2019). Ello tomó por sorpresa a Piñera, pues, según señala un académico chileno entrevistado como parte de esta investigación, el anuncio se precipitó en un momento en que la iniciativa aún no estaba lista para ser presentada al público.

Algunos rumores indican que, desde finales del 2018, el gobierno de Chile empezó a preparar de manera informal la propuesta de PROSUR. Además, el Grupo de Lima habría celebrado una reunión en el mes de enero en Perú, en la que aparentemente el canciller Ampuero habría coordinado una reunión en la embajada chilena para presentar a sus pares el plan del nuevo foro (Bakit, 2019). Sin embargo, no se ha encontrado evidencia específica que corrobore esta información. Aún así, a partir de la revisión de cables diplomáticos proveídos por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, se puede conocer que las comunicaciones de Chile con el resto de sus vecinos para dar a conocer la propuesta de PROSUR comienzan a inicios del

⁷ Al ser consultado acerca de con qué Estados está haciendo Colombia dichas consultas, el canciller Carlos Holmes Trujillo mencionó a Perú, Argentina y Chile, así como “otros países”.

2019. En febrero, Sebastián Piñera confirmó la realización de una cumbre entre presidentes sudamericanos en marzo en Santiago de Chile.

Desde entonces, la formación de PROSUR fue un proceso sumamente rápido. El 11 de febrero del 2019, se realizó una reunión de coordinadores nacionales en Santiago en preparación para la cumbre convocada para el 22 de marzo. Le siguieron otras dos reuniones, una que convocó a coordinadores nacionales y otra a los cancilleres para ajustar los últimos detalles previo a la cumbre (Reyes, 2019).

El 22 de marzo de 2019, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú suscribieron la Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, que dispone la creación de PROSUR. Las coordinaciones posteriores de los miembros del bloque abordan las reglas de funcionamiento y los planes sectoriales de PROSUR. En los siguientes apartados, se explicará con mayor detalle el rol que desempeñaron Chile y Colombia, como promotores del nuevo proyecto regional, y Brasil como el país ausente, a fin de demostrar que, en todos estos casos, las motivaciones de carácter político-ideológicas determinaron la decisión de formar PROSUR.

Antes de presentar el resto de contenidos del capítulo, se muestra una tabla que contiene una comparación de los rasgos centrales de UNASUR y PROSUR.

Tabla 1

Comparación entre UNASUR y PROSUR

	UNASUR	PROSUR
Coyuntura de origen	<ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos de izquierda-progresista - Retiro relativo del interés de Estados Unidos en la región - Apogeo del proyecto regional brasileño - Auge del precio de las materias primas 	<ul style="list-style-type: none"> - Viraje a la derecha - Declive del liderazgo regional de Brasil - Acercamiento a Estados Unidos por parte de la mayoría de países sudamericanos - Polarización regional: crisis venezolana - Escándalos de corrupción, inestabilidad política interna en varios de los países de la región
Definición y objetivo		<p>“Mecanismo y espacio de diálogo y cooperación de todos los países de América</p>

	<p>“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”</p>	<p>del Sur, para avanzar hacia una integración más efectiva, que permita el crecimiento, progreso y desarrollo de los países suramericanos”.</p> <p>Requisito de admisión: tener un sistema democrático vigente</p>
Documento constitutivo	Tratado constitutivo de UNASUR (2008)	Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur (2019) (No tiene tratado constitutivo)
Tipo de regionalismo	Regionalismo post-liberal Regionalismo post-hegemónico	No identificado
Países miembros	Bolivia, Surinam, Venezuela (Perú sigue en suspensión por tiempo indefinido)	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú
Temas de cooperación	Integración energética, desarrollo social, equidad, educación, salud, integración financiera, infraestructura, medioambiente, identidad suramericana, seguridad social, regularización migratoria, cooperación	Infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad, gestión de riesgos

	<p>económica y comercial, integración industrial, innovación tecnológica, diversidad cultural, participación ciudadana, lucha contra el terrorismo, narcotráfico, defensa, trata de personas, no proliferación de armas nucleares, crimen organizado</p>	
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno - Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores -Consejo de Delegadas y Delegados -Secretaría General. <p>Permite convocar reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> -12 Consejos de áreas de cooperación <p>Autoridades: Presidencia Pro Témpace (cada Estado Miembro por un periodo anual) y Secretario General</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Cumbre de Presidentes (Presidencia Pro Témpace Anual) -Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores -Coordinadores Nacionales -Grupos de trabajo por áreas temáticas

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2. El protagonismo de Piñera y Duque

3.1.2.1. Piñera: búsqueda de protagonismo regional e ideologización en su segundo gobierno

Si bien PROSUR es una iniciativa conjunta entre Chile y Colombia, el gobierno de Sebastián Piñera fue el principal impulsor de la institución. Esta se formó en la ciudad de Santiago y la primera presidencia pro témpace fue asumida por Piñera. Además, Chile realizó buena parte de la labor para las coordinaciones con el resto de

países sobre los aspectos del nuevo foro para la cooperación regional. Es por este nivel de interés que se considera a PROSUR como un intento de protagonismo regional de Piñera, basado en sus preferencias política-ideológicas.

En los dos primeros años de su segundo gobierno (2018-2022), Piñera emprendió unas acciones que permiten inferir que el mandatario aspiraba realzar la imagen de Chile en la esfera internacional, sobre la base del crecimiento económico y la estabilidad política que gozaba en comparación de otros países latinoamericanos. En una recordada entrevista al programa televisivo chileno, “Mucho Gusto”, Piñera afirmó que “en medio de una Latinoamérica convulsionada, Chile es un verdadero oasis” (CNN Chile, 2019).

Un documento publicado por la Cancillería chilena que presenta información sobre la política exterior de Piñera (hasta la primera mitad del segundo año de su gobierno) enumera algunas acciones tomadas que dan cuenta de esta aspiración internacional. Una de ellas es la promoción chilena de la causa medioambiental a nivel multilateral, en tanto que Chile se comprometió a organizar y ser sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático - COP 25, y participó en diversos foros medioambientales. Asimismo, Chile persiguió activamente las relaciones con el Asia Pacífico. Por ejemplo, acordó ser anfitrión del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC) y realizó numerosas visitas oficiales de alto nivel (incluyendo reuniones entre cancilleres) a China, Corea, Japón, Singapur, entre otros. Además, Chile procuró defender la democracia, especialmente a nivel regional en torno a los casos de Venezuela y Nicaragua, a través de espacios como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f., p. 30-40). No obstante, la crisis interna a partir de las protestas masivas en octubre de 2019 restó credibilidad a la imagen de Chile y forzó al gobierno de Piñera a centrarse en el entorno doméstico, por lo que sus iniciativas internacionales se estancaron. Así, por ejemplo, tanto la COP 25 como la APEC fueron canceladas.

La creación de PROSUR fue una muestra del liderazgo de Piñera en el ámbito regional. Como se ha sostenido en la hipótesis, esta iniciativa parte de motivaciones político-ideológicas, las cuales marcan distancia de la orientación más pragmática de Piñera durante su primer gobierno.

Al igual que el resto de países latinoamericanos, la integración regional ha sido una vocación sostenida por Chile de manera oficial. A partir del primer gobierno de

Michelle Bachelet (2006-2010), la relación con América Latina cobró mayor importancia (Oyarzún, 2017). Bajo su orientación progresista, UNASUR fue apoyada con entusiasmo por su administración. Chile fue el primer país en asumir la presidencia pro témpore de la organización y apoyó iniciativas como la creación del Consejo de Defensa Sudamericano. Pese a sus preferencias ideológicas, la ex-presidenta tomó decisiones pragmáticas, como lo muestra su visión optimista sobre la Alianza del Pacífico, cuyas funciones y base ideacional se han considerado afines al regionalismo abierto.

Si bien UNASUR fue respaldada por el gobierno de Bachelet, no causó el mismo entusiasmo entre algunos sectores de Chile. Un académico chileno entrevistado para esta investigación rememora el intenso debate interno para que el país ratificara el tratado constitutivo de la UNASUR. En una entrevista mantenida con Van Klaveren, el académico coment  que los actores de derecha en el parlamento - la coalición Alianza - y en los medios locales consideraban a UNASUR como “una propuesta de Chávez” que pretendí proyectar los intereses venezolanos en la región. En opinión del think tank liberal Libertad y Desarrollo, UNASUR podría ser “una plataforma para la promoción de ideas populistas, que han germinado al alero de los países miembros del ALBA, cercanos al socialismo del siglo XXI” (2010, p. 12). Estos mismos sectores, a los cuales Pi nera es cercano ideológicamente, renovaron este criticismo en los años de crisis de la organización.

Con el fin del gobierno de Bachelet y la toma de mando de Pi nera (2010-2014), habría cabido la posibilidad de que el nuevo mandatario de marcada postura derechista y promotor del libre mercado reproduzca la oposición inicial contra UNASUR. No obstante, las evaluaciones de la política exterior del primer gobierno de Pi nera suelen concluir que, por lo general, hubo continuidad con las directrices de su predecesora y una tendencia pragmática en sus decisiones (Briones & Dockendorff, 2015; Yopo, 2011). Así, Pi nera estuvo dispuesto a trabajar dentro del seno de UNASUR.

Para las elecciones generales en 2010, Pi nera emitió ciertas críticas relacionadas a la politización basada en afinidades ideológicas que él encontraba en el funcionamiento de la organización, por lo que llamaba a mejorar los espacios regionales para no darle cabida a estas tendencias (Yopo, 2011, p. 90). Es decir, el sentido de su crítica era más reformista que disruptivo. Independientemente de su discurso como candidato, fue durante el gobierno de Pi nera que finalmente se ratificó

el tratado constitutivo de UNASUR (en noviembre del 2010). Respecto a ello, su canciller Alfredo Moreno afirmó que “nosotros lo empujamos [la ratificación del tratado] y lo aprobamos por unanimidad” (Diario Pulso, 2013). Este respaldo fue posibilitado, en parte, por la influencia de Moreno, quien procuró imbuir pragmatismo a la política exterior chilena. De este modo, buscaba puntos de convergencia entre los países de la región sobre la base de intereses comunes, pese a las diferencias ideológicas. En sus propias palabras, el primer periodo de Piñera mostró “que Chile puede trabajar sin ningún problema con países que piensan totalmente diferente y manteniendo sus ideas” (Diario Pulso, 2013).

Ciertamente, Piñera entabló diálogo con Hugo Chávez en el marco de las cumbres de UNASUR, apoyó al Consejo de Energía Suramericano, participó de las cumbres de la organización, conformó una “troika” con Venezuela y Cuba para la creación de la CELAC y fue el primer presidente de esta institución. Al mismo tiempo, como forma de influir en las dinámicas de UNASUR según sus ideales, propuso elaborar una cláusula democrática que se convertiría en el “Protocolo adicional al tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia”.

Estas disposiciones de su primer gobierno contrastan claramente con la actitud de Piñera hacia UNASUR en su segundo periodo. En su plan de gobierno 2018 - 2022, la integración latinoamericana no es mencionada y la única institución regional que figura es la Alianza del Pacífico. El elemento que resulta más destacado en dicho documento es la priorización del aspecto comercial en los objetivos de política exterior.

En este contexto, Piñera presenta PROSUR. A través de su cuenta oficial de Twitter, el presidente señaló que su “propuesta es crear un nuevo referente en Sudamérica (Prosur) para una mejor coordinación, cooperación e integración regional, libre de ideologías, abierto a todos y 100% comprometido con democracia y DDHH (derechos humanos)” (Piñera, 2019). A modo de defensa de esta nueva iniciativa, afirmó que UNASUR había fracasado por “exceso de ideologismo y burocracia” (RPP Noticias, 2019). Este cambio de posición con respecto a su primera administración atiende a consideraciones ideológicas. Pese a aseverar que PROSUR “está abierto a todos”, otra comunicación del presidente señala que este es un espacio para que todos los países “democráticos” de América del Sur puedan dialogar y cooperar. Así, la exclusión de los países no democráticos es una forma en que el foro toma posición sobre la base de un ideario determinado.

La influencia de su canciller designado Roberto Ampuero es uno de los motivos de este giro (además del estado en el que se encontraba UNASUR en 2018). A diferencia de Alfredo Moreno, Ampuero restó pragmatismo a la gestión de Piñera. Desde el anuncio de su designación como ministro de relaciones exteriores, Ampuero manifestó un fuerte rechazo hacia Venezuela y Cuba. En una entrevista con el medio chileno La Tercera, el canciller señaló que su gestión “va a profundizar [las relaciones] con todos aquellos países que comparten los valores de Chile; respeto al derecho internacional, al Estado de derecho, a los derechos humanos, libertades individuales”. Concluyó la entrevista afirmando que la política exterior chilena debe reflejar dichos pilares (O’Shea, 2019).

Proclamados estos principios, se puede apreciar que la creación de PROSUR coincide con la política chilena en contra de Nicolás Maduro. Piñera fue uno de los presidentes más enérgicos en el reconocimiento a Juan Guaidó - fue el primer gobierno en pronunciarse - y tuvo una participación destacada en el Grupo de Lima. Este es un importante elemento en común con su socio colombiano Iván Duque. Antes de esclarecer el fuerte contenido ideológico de la gestión de Duque y cómo ello se evidencia en PROSUR, se procederá a detallar el papel regional que buscaría asumir Chile.

3.1.2.1.1. Chile y la percepción de su rol regional

En esta sección, se revisará el tipo de regionalismo que prefiere Chile bajo la administración de Piñera a fin de comprender la base ideacional del principal promotor de PROSUR. Chile ha tenido una política exterior centrada en la inserción comercial al mundo a partir del retorno a la democracia en los años noventa. En los gobiernos posteriores, la predilección por desarrollar relaciones comerciales ha tenido continuidad, pese a las diferencias ideológicas de los gobernantes (Oyarzún, 2017, p. 19-20). Ejemplo de ello son los 31 acuerdos comerciales con los que hoy día cuenta el país.

Este paradigma de inserción comercial mundial influye en su visión sobre el regionalismo o la “integración regional”. En este sentido, una conversación que se mantuvo con un diplomático chileno reveló que, para Chile, la integración debe apuntar a conseguir una “inserción balanceada en el mundo”, que debe ser “pragmática” en lugar de ideológica. Su concepto de liderazgo regional implica ser un

“buen socio” para los países de la región, de manera que Chile no sea un obstáculo para su participación en el comercio mundial. Otra caracterización mencionada fue la de Chile como un “país plataforma”, que promueve la integración entre el Asia Pacífico y la región. Así, por ejemplo, Chile fue el primer país latinoamericano en firmar un tratado de libre comercio con Corea del Sur.

En términos académicos, estos elementos de inserción comercial mundial y la apertura a la globalización del enfoque regional de Chile son propios del regionalismo abierto. Consecuentemente, el gobierno de Piñera (y demás sectores derechistas chilenos) reprobaba el “acento anti-imperialista”, “anti-americano” y el énfasis en el Sur que, a su juicio, contenía UNASUR. Para el entrevistado, estas eran posturas obsoletas, “propias de la Guerra Fría, otra coyuntura histórica”. Por lo tanto, PROSUR significó para este gobierno una oportunidad para constituir una institución regional “propicia”, libre de las ideas de UNASUR que causaban rechazo. En palabras de otro entrevistado diplomático chileno, “el espíritu de integración persiste, pero ahora con PROSUR se tendrá una asociación inteligente, madura, que dé resultados pronto”.

Las críticas hacia el ideario de UNASUR junto con la reivindicación de los postulados que -para Chile- PROSUR encarnaría remite al impacto de los factores ideacionales en el viraje desde la primera institución hacia la segunda. En esta decisión, se quería también un cambio en el tipo de regionalismo, puesto que la evaluación final del desempeño de UNASUR por parte de los actores involucrados concluye que la organización fracasó debido a la “ideologización” y “burocratización” del modelo post-liberal o post-hegemónico.

En suma, reuniendo los puntos tratados sobre el papel de Chile en el acontecimiento estudiado, Piñera buscó crear un foro en la región sudamericana que le permitiera desplegar sus principios liberales, asentar su oposición contra Maduro y que se acomodara a su propia visión de regionalismo, atendiendo a una mezcla de criterios político-ideológicos. También, se ha observado que existe un elemento de ambición personal en la iniciativa de Piñera, quien buscaba poder proyectarse como un líder, dejar un cierto legado, en oposición a los líderes progresistas que lo precedieron. Junto con las otras iniciativas multilaterales que se mencionaron previamente, PROSUR presentaba esta oportunidad.

3.1.2.2. Duque: ideologización y sus implicaciones en el rol regional

El gobierno de Iván Duque modificó la política exterior gestada por su predecesor, Juan Manuel Santos. La principal característica de este cambio es la ideologización de sus objetivos y accionar en el exterior. Durante sus primeros dos años en el poder, tres han sido sus temáticas principales: la crisis venezolana, la relación con los Estados Unidos y la lucha contra el narcotráfico (Pastrana, Hernández & Burgos, 2021, p. 111). Por lo tanto, en lo que concierne a la presencia de Duque en la región, su papel —en el contexto estudiado— se ha abocado principalmente a responder a la cuestión venezolana.

Las relaciones entre Venezuela y Colombia han sido problemáticas desde antes del agravamiento de la crisis venezolana. Tal como se mencionó en el capítulo anterior, UNASUR intentó resolver - con poco éxito - un conflicto entre ambos países entre el 2009 y el 2010. En cierta medida, la presidencia de Santos alivió las tensiones con su contraparte venezolano. Es bajo la presidencia de Duque que las relaciones con Maduro enfrentaron el mayor deterioro, estando marcadas por la desconfianza, críticas y acusaciones mutuas. El presidente colombiano asumió una estrategia de bloqueo absoluto a las relaciones diplomáticas con Venezuela y ha liderado intentos de desestabilización del gobierno de facto. En la construcción del cerco diplomático contra Maduro, Duque buscó el apoyo de los países de la región y respaldó la gestión de Luis Almagro en la OEA como la principal institución para la defensa de la democracia latinoamericana (en línea con su cercanía a los Estados Unidos).

En otros términos, en lugar de promover un acercamiento pragmático con el gobierno venezolano que permita aproximarse al objetivo de restaurar la democracia en el país, el presidente colombiano optó por una política de tolerancia cero. Así, descartó cualquier posibilidad de contacto, incluso en asuntos que conciernen a ambos países al ser fronterizos. Otras pautas de la política exterior de Duque, como el retorno a la alineación con Estados Unidos o la centralidad del narcotráfico y el enfoque punitivo en su agenda temática, también podrían explicarse a partir de sus convicciones ideológicas personales (Vera, Prieto & Garzón, 2021).

3.1.2.2.1. Colombia y la defensa de la democracia

La acérrima oposición contra Venezuela enlaza con el énfasis que la administración de Duque ha colocado sobre la imagen de Colombia como un país defensor de la democracia en Latinoamérica. Este compromiso con la institucionalidad democrática a nivel regional figura como un elemento principal de los “Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana (2018 - 2022)” publicado por su Cancillería. La primera mención sobre América Latina en este documento aparece en referencia a una misión de protección de la democracia: “Colombia liderará un proceso de revitalización del sistema interamericano, y en particular, del compromiso de la región con la defensa de la democracia [...] como condición para la paz y la seguridad en América Latina” (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.). En la cita se observa que, a fin de emprender esta labor, Colombia destaca la función de la OEA.

Aun más significativo es que el primer punto de su estrategia de política exterior hace referencia a esta responsabilidad con la democracia en América Latina. Por lo tanto, es claro que este es el matiz que Duque buscó impregnar en su tentativo rol regional. Del mismo modo, explica la estricta priorización de sus principios - siguiendo su propia interpretación de los valores democráticos - que demuestra en su actitud respecto a Venezuela.

Detrás del impulso de PROSUR por parte de Colombia, se encuentran los dos elementos revisados de su política exterior regional: la oposición contra el gobierno (de facto) en Venezuela y la promoción de la democracia, ambos basados en preferencias políticas y de principios. El presidente Duque incentivó una especie de cruzada contra UNASUR y en favor de PROSUR, en la que involucró a los países de la región con los que mantenía afinidad ideológica (recordar que preparó activamente la desintegración de UNASUR de manera colectiva) y en la que pretendía obtener la imagen de un líder democrático en la región.

3.1.2.3. El factor Maduro y PROSUR

Como se vio en el capítulo anterior, la condena de la situación venezolana fue un eje de cohesión política entre los gobiernos de centro-derecha y de derecha en la región. Siguiendo dicha consigna política, los opositores de UNASUR formaron una vinculación entre el chavismo y la organización, lo que permitió presentar a PROSUR

como la solución: su creación contribuiría a una especie de estocada final contra el régimen de Maduro, puesto que este perdería uno de sus bastiones en la región.

Tanto Piñera como Duque exhiben esta narrativa. Cuando se le consulta a un embajador chileno en Perú sobre el surgimiento de PROSUR, el entrevistado afirma que el foro es propuesto por Chile en un momento en que “la región necesitaba unirse para lograr que Venezuela volviera a la democracia” y que “PROSUR [aparece] como una iniciativa política que buscaba solucionar problemas de la región”, continuando con la referencia a la polarización causada por la crisis venezolana. La promoción de la democracia y los derechos humanos ha sido un valor tradicional para la política exterior chilena post-1990. A Michelle Bachelet también le interesó esta línea en su política exterior. Empero, Piñera retoma esta orientación privilegiando espacios regionales tradicionales como la OEA (Oyarzún, 2017). Ello evidencia una visión distinta a la que mantuvo UNASUR sobre la labor democrática en la región. En el siguiente apartado, se analizará con mayor detalle este enfoque en la democracia (liberal) y los derechos humanos, que está fuertemente presente en el ideario de PROSUR.

También es sintomático el hecho de que la Operación Cúcuta⁸ (que ocurrió el 22 de febrero de 2019) se haya anunciado y realizado en un momento cercano al desarrollo de PROSUR. En esta iniciativa, Piñera y Duque actuaron conjuntamente para desestabilizar a Maduro. Incluso, el lenguaje empleado para presentar la operación es muy similar al utilizado para referirse al surgimiento de PROSUR. Al llegar a la ciudad de Cúcuta, Piñera señaló que “nunca la noche está tan oscura como antes del amanecer, y ya está amaneciendo la *democracia* y el *progreso* en el pueblo hermano de Venezuela” (RPP Noticias, 2019).

En el caso de Colombia, el activismo contra el gobierno venezolano es un fuerte sustento para la promoción de PROSUR en lugar de UNASUR, a la que se opone categóricamente. Sus referencias a UNASUR contienen una fuerte carga ideológica, superior a la de las críticas de su homólogo Piñera. El 28 de agosto de 2018, cuando anunció el retiro oficial de la institución, Duque afirmó que “se ha prestado para que no se denunciaran los tratos brutales de la dictadura contra sus ciudadanos” y la acusó

⁸ Esta operación tenía como objetivo asegurar que ingrese al territorio venezolano ayuda humanitaria a través de la frontera con Colombia y, así, desestabilizar al gobierno de Maduro. Se realizó en coordinaciones con Juan Guaidó, y los presidentes Piñera y Duque se trasladaron a la frontera. La operación fracasó puesto que no se pudo lograr el pase de la ayuda humanitaria.

de ser “el más grande cómplice de la dictadura de Venezuela” (Presidencia de la República de Colombia, 2018). Inclusive, su percepción negativa sobre UNASUR se remonta hasta la formación de la organización, puesto que considera que “es una institución que fue creada para fracturar el sistema interamericano” en complicidad con el chavismo (Baldeón, 2018). De esta manera, demostrando una lectura sumamente sesgada de la organización, el presidente colombiano desconoce los orígenes de UNASUR como un proyecto liderado por Brasil, cuya prioridad no era desmantelar dicho sistema. La vinculación que mantiene Duque entre la organización y el gobierno de Maduro se evidencia también en su discurso ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) en febrero del 2019 (en medio de las coordinaciones para la creación de PROSUR). El mensaje central del discurso es afirmar que “la noche de la dictadura en Venezuela no será eterna y ya le llegó su final” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2019). En una parte, hace alusión a UNASUR y a Maduro de manera relacionada al señalar que “la noche de los que querían fracturar el Sistema Interamericano ya terminó; la noche de los que creían que un cerco diplomático no era posible para volverle a dar principios a la diplomacia ya terminó...” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2019).

Siguiendo esta línea, Duque enlaza la decisión de abandonar UNASUR y formar PROSUR con el compromiso con la democracia al sostener que ello se realiza “apoyando la carta democrática interamericana” y que, a diferencia de su predecesora, “PROSUR no quiere fracturar ningún sistema” (24horas.cl, 2019). Adicionalmente al discurso público, en las comunicaciones revisadas, PROSUR es caracterizado consistentemente como el camino para promover la democracia en la región. Además de las características de “agilidad” y “pragmatismo”, se menciona que es “un mecanismo de coordinación suramericana de políticas públicas, en defensa de la democracia” (Baldeón, 2019). Por consiguiente, en medio de los planteamientos ideologizados del gobierno de Duque, PROSUR es la continuación del contundente enfrentamiento contra Maduro y de la promoción de la democracia. Si bien la fórmula Piñera-Duque posee similitudes en este aspecto, en el caso de Duque, la convergencia entre estos elementos es mayor. PROSUR fue una plataforma para sustentar su oposición contra el gobierno de facto en Venezuela y su ansiado protagonismo democrático.

3.1.3. Brasil con Bolsonaro: el gran ausente

Durante estos años, como se vio en el capítulo anterior, el presidente Bolsonaro ha demostrado un desinterés en la región y ha privilegiado alinearse con Estados Unidos. Esta sección tratará sobre la postura brasileña en torno a la decisión de conformar PROSUR.

Desde el fin del período de Lula Da Silva, Jair Bolsonaro es el presidente que de manera más radical ha desbaratado el proyecto regional brasileño de liderar el espacio sudamericano. Además de denunciar el tratado constitutivo de UNASUR en abril del 2019, se retiró como único Estado en la región de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), empleando los mismos argumentos sobre la asociación de la institución con los regímenes no democráticos de Venezuela, Cuba y Nicaragua en enero del 2020 (Gestión, 2020). Adicionalmente, Bolsonaro apoyó la candidatura de Estados Unidos en el Banco Interamericano de Desarrollo por encima de su propio candidato, cuando tradicionalmente este ha sido un puesto ocupado por un representante latinoamericano (El País, 2020). Su rol en la crisis venezolana se ha caracterizado por seguir las muestras de oposición contra Maduro y ha sido maleable a las preferencias de Estados Unidos, llegando hasta a avalar al presidente Trump cuando dijo que “tenía todas las opciones sobre la mesa” en referencia a una posible intervención militar en Venezuela (EFE, 2019).

El esquema regional que ha gozado de algún nivel de atención por parte del mandatario brasileño es el Mercosur, a partir de un enfoque crítico que demanda la liberalización del bloque. Ello se debe a la orientación neoliberal de Bolsonaro, que anunció un programa político para el libre comercio y la flexibilización a nivel interno, y la búsqueda primordial del beneficio económico-comercial de Brasil en el ámbito exterior (Aparicio, Islas y López, 2021). En la misma línea, al dialogar con un diplomático brasileño en Perú sobre la importancia de la integración regional para su país, señaló que “se ha avanzado en la materia política también, pero el punto central es la economía”⁹. Por consiguiente, la interpretación de los asuntos regionales del gobierno de Bolsonaro se basa en la centralidad que le concede al aspecto económico. Todo lo demás parece ser mero relleno “ideológico” para Bolsonaro.

⁹ Aun así, el diplomático señaló después que para Brasil siempre ha sido “muy importante” contar con espacios de coordinación política regional.

Según Casarões y Flemes (2019), la política exterior de Bolsonaro se basa, entre otras fuentes, en un sentimiento anti-Partido de los Trabajadores (PT) y una perspectiva antiglobalista. En su discurso interno, la estrategia de relacionamiento Sur-Sur del PT significaba “una alianza global entre Brasil y dictadores asesinos [refiriéndose a gobernantes de izquierda radical en América Latina]” y que Brasil se convertiría en “una segunda Venezuela” si el PT ganaba la reelección (2019, p.2). Esta asociación entre su predecesor y el comunismo (o el chavismo) se tradujo en buscar romper con el pasado del PT en materia exterior, a la par que mantiene una política altamente recelosa del sistema internacional y más ensimismada en el ámbito interno de carácter nativista.

Bajo esta orientación es que el gobierno de Bolsonaro retrae su apoyo a UNASUR en favor de PROSUR. Existe una curiosa discontinuidad respecto al primer acontecimiento entre la administración de Bolsonaro y la de su predecesor Temer. Tras la suspensión de su participación en UNASUR en abril del 2018, Aloysio Nunes, último canciller de Temer, se reunió con su homólogo boliviano Fernando Huanacuni en agosto del mismo año. Ante la prensa boliviana, Nunes afirmó la buena disposición de Brasil¹⁰ para dialogar en el marco de la UNASUR a fin de “superar el impasse político y reformar la organización para que aborde “temas prácticos y pragmáticos”, separe las divergencias ideológicas y reforme su estructura administrativa para dotarla de eficiencia. También aseguró que estas ideas son compartidas por otros cancilleres de Sudamérica (Ángel, 2018). El mismo proceder tuvo Nunes en su visita oficial a Luis Alberto Castiglioni, ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay en septiembre del 2018. Según una nota diplomática proporcionada por la cancillería peruana, la reforma de UNASUR fue discutida en esta reunión (Montoya, 2018).

De este modo, la administración de Bolsonaro fue la que decidió unirse a PROSUR y, después, oficializar su retiro de UNASUR. De una forma similar al rol del ministro Ampuero en Chile, la gestión del canciller Ernesto Araújo se caracterizó por emprender acciones polémicas sustentadas en la ideología del gobierno. Para justificar PROSUR, criticó fuertemente a su predecesora, al mismo estilo que Iván Duque, asociándola al gobierno de facto en Venezuela y al “comunismo”. No importaba que UNASUR haya sido una iniciativa brasileña para fomentar el liderazgo

¹⁰ “Brasil se empeña en mantener este sistema de integración pero debe apegarse a temas concretos como la salud, la integración física, el combate al crimen internacional fronterizo” (Ángel, 2018).

regional del país en Sudamérica en favor de sus intereses. La crítica dirigida a la institución era una forma de deslegitimar el legado de Lula en la esfera internacional.

La perspectiva de un diplomático de la embajada de Brasil, con quien se conversó sobre el tema, contrasta con la visión del gobierno brasileño. Al pedirle que realice una evaluación de UNASUR, se aprecia que la crítica hacia la organización es mucho más moderada que la versión de los funcionarios del gobierno, pues se rechaza que haya sido un proyecto ideológico y se reconoce la importancia que tuvo como espacio de coordinación política¹¹. Así, se exhibe una lectura menos sesgada de la organización, que contrasta con la versión de las autoridades del gobierno de Bolsonaro. Por ello, esta divergencia acentúa el carácter ideológico del juicio de Bolsonaro y su ex Canciller sobre UNASUR.

El respaldo a PROSUR por parte de Brasil es producto del ideario de dicho gobierno. Araújo caracterizó al foro como el “reemplazo correcto y urgente de una experiencia tan negativa como UNASUR [...] una oportunidad de rescatar los verdaderos lazos que unen los suramericanos”¹²(Ministério das Relações Exteriores, 2020). Brasil también asocia al foro con la defensa de la democracia. En palabras de Bolsonaro, “se lanzó PROSUR, una importante iniciativa para lograr que América del Sur se consolide como un espacio de democracia y libertad” (Ministério das Relações Exteriores, 2019).¹³ En concordancia con este discurso, los “verdaderos lazos” entre sudamericanos se refieren a los valores democráticos liberales. Desde la embajada de Brasil en Lima, se afirma que la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos son los “pilares de la integración” sobre los que debe reposar una instancia sudamericana de coordinación (como mencionó un entrevistado de esta embajada).

En suma, la presencia proactiva que, en su momento, Brasil procuró - con mayor o menor éxito - mantener en el área sudamericana fue sustituida por la evaluación de las relaciones regionales desde la óptica ideológica de Bolsonaro y

¹¹ El entrevistado dijo lo siguiente: “Claro, no se puede decir que era un proyecto ideológico, sino que la polarización ideológica en la región lo contaminó [...] UNASUR es fundamental como espacio de coordinación política, es decir, como uno de los pilares de la mantención de la democracia y del Estado de Derecho en la región”.

¹² Esta declaración ocurrió en una cumbre presidencial de PROSUR celebrada el 12 de diciembre de 2020.

¹³ El presidente Bolsonaro emitió este discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de septiembre del 2019.

Araújo¹⁴, que coincide con el desinterés de su administración respecto a los desarrollos de la región. El cambio de rumbo respecto al destino de Brasil en UNASUR entre los gobiernos de Temer y Bolsonaro lo hace más evidente. Así, al igual que otros países sudamericanos, el gobierno brasileño optó por alinearse a la propuesta de Colombia y Chile, sobre la base de sus valores e ideales compartidos respecto a la democracia, el libre mercado y el anti-chavismo (o anti-socialismo). Es decir, una acción tomada a partir del consenso de la nueva derecha en el poder¹⁵.

3.1.4. Balance: PROSUR, una iniciativa ideológica

La opinión de que PROSUR es una iniciativa que responde a motivaciones ideológicas fue sostenida por actores políticos de orientación izquierdista, así como por analistas internacionalistas (Frenkel, 2019; Ominami, 2021; Herrera, 2019). Por parte de Chile, como se ve en un mensaje diplomático, el canciller Ampuero negó que se esté impulsando una "integración ideológica", sino que más bien se presenta una organización "con una agenda concreta centrada en temas de infraestructura, energía, salud y otras prioridades de nuestros pueblos" (Tejada, 2019). Declaraciones similares emitió Iván Duque. Precisamente, el contraargumento a la hipótesis de la preponderancia de los factores ideológicos en el desplazamiento de UNASUR y la creación de PROSUR podría referirse a que lo que primó fue el interés funcional de avanzar la cooperación sudamericana, puesto que UNASUR sí atravesó una seria etapa de paralización. No obstante, esta premisa no encuentra sustento.

A partir de los informes de las reuniones de coordinadores nacionales de PROSUR, accedidos a través del archivo central del Ministerio de Relaciones Exteriores peruano, se puede identificar que, en la cooperación regional, a Chile le

¹⁴ Considerar que Bolsonaro emprendió reformas institucionales que le permitieron alejar sectores disidentes de Itamaraty a la par que nombrar a personas externas del servicio diplomático en puestos importantes.

¹⁵ El propio Araújo afirmó una nueva etapa en las relaciones con Chile, que se asienta en "la coincidencia entre los dos países, cada uno con una opción económica abierta, liberal y una base de valores más bien conservadores" (Fuentes, 2019). Extraída de las declaraciones a la prensa del canciller brasileño en el marco de una visita de Piñera a Brasilia. En cuanto a la relación entre ambos países, también se puede considerar el interés en la política "Convergencia en la Diversidad" de ambos mandatarios (en Borba, 2021).

interesa principalmente la cooperación en materia energética y de infraestructura. La energía es importante para el país porque no cuenta con fuentes energéticas fósiles propias (petróleo ni gas natural); en cuanto a la infraestructura, Chile ha perseguido la integración vial a través del proyecto para la construcción de corredores biocéntricos junto con Brasil, Argentina y Paraguay. A Colombia le interesa particularmente la cooperación en seguridad, ya que abarca el combate contra la delincuencia organizada transnacional. Incluso, solicitó incluir el tema de corrupción como un plan sectorial adicional. Por su parte, Argentina consideraba vital la inclusión del tema energético en PROSUR (Valdez, 2019). Al informar sobre el inicio del proceso de retiro definitivo de la UNASUR, la Cancillería chilena aseveró que esta estaba "alejada de los temas con real incidencia en el desarrollo de la región". Empero, los temas de interés de los países sudamericanos estaban incluidos en la agenda temática de UNASUR. PROSUR no propone una agenda de cooperación distinta, sino solo acotada e incorpora únicamente una materia adicional que su predecesora no consideró (la gestión de riesgos). Desde UNASUR, estos temas ya estaban siendo trabajados en esta organización con mayores o menores niveles de avance.

De la misma manera, el informe final que presentó Chile en diciembre de 2020 - en el marco de la entrega de la presidencia pro témpore a Colombia - indica que no hubo avances significativos en ninguno de los puntos de la agenda temática de PROSUR, ni siquiera en los asuntos prioritarios para Chile. El avance a la integración que se pretendía con el foro no ocurrió. Aunque ello se puede deber a la ausencia de capacidades o el menguante liderazgo chileno y colombiano por sus contextos domésticos, también indica que el interés hacia ello no puede haber sido tan significativo.

De no crearse PROSUR, la otra alternativa (asumiendo el interés de estrechar los lazos de cooperación en la región sudamericana) habría sido reformar la UNASUR y aprovechar los avances logrados por la organización. Sin embargo, como se narró en el apartado anterior, hubo por lo menos dos intentos de entablar un diálogo que conduzca a implementar cambios para mejorar UNASUR. Las propuestas de cambio abordaban algunas críticas hacia la institución y pedían las ventajas que se le asignaron a PROSUR: la reducción de la burocracia y, en consecuencia, los costos, crear una institucionalidad más ágil y repensar las reglas de toma de decisiones, entre otras. Ante esta apertura, si el interés de los gobiernos en cuestión hubiera sido de naturaleza funcional, se pudo optar por la vía de la reforma, incluso se pudo intentar

la censura de Venezuela en aplicación del protocolo democrático de UNASUR. Aun si ello hubiera sido bloqueado por los simpatizantes de Maduro, es sintomático que ningún país buscó activarlo.

El rápido descarte de esta alternativa y la premura de la conformación de PROSUR, que fue anunciado antes de tiempo debido a una descoordinación entre Piñera y Duque, y que apenas celebró dos reuniones de coordinación antes de la adopción de la Declaración de Santiago, corrobora que, antes de ser una decisión pragmática, fue una decisión ideológica, fomentada por el desprestigio provocado por la lectura de que conformar UNASUR equivalía a avalar a Venezuela y el nuevo ideario de los gobiernos de derecha liberales-conservadores, que empaparon a PROSUR. En el siguiente apartado, se profundizará sobre las ideas fuerza de PROSUR, en comparación con las de UNASUR.

En conclusión, PROSUR fue el instrumento que Piñera y, en menor medida, Duque podían emplear para sostener un liderazgo presidencial sub-regional, en vista del retraimiento de Brasil, el líder tradicional sudamericano. La coyuntura de polarización y crisis, junto con las coincidencias ideológicas entre los mandatarios marcaron el carácter político de la decisión de crear PROSUR, que acoge una fuerte carga ideológica. La oportunidad para formar dicho foro es ayudado por el desgaste de los ideales progresistas, propiciados por los sucesos en Venezuela y la retirada de sus figuras emblemáticas en la región, por lo que países con tradiciones más pragmáticas estuvieron inclinados a sumarse a PROSUR, como parte de un efecto de arrastre ante la inevitabilidad -autoinfligida - de la caída de UNASUR.

3.2. El ideario de PROSUR

En esta sección, se presentan las ideas-fuerza y el sentido funcional que se le ha asignado a PROSUR, los cuales se obtuvieron a partir de la técnica del análisis de contenido cualitativo. Seguidamente, se compara estos elementos identificados de PROSUR con aquellos mismos de UNASUR. De esta forma, es posible evidenciar que los gobiernos de Piñera, Duque y demás participantes de PROSUR buscaron crear una institución sudamericana que reposara sobre ideales diferentes a los de UNASUR.

3.2.1. Ideas-fuerza y funcionalidad de PROSUR

A continuación, se presentan los resultados del análisis de contenido cualitativo en el siguiente cuadro, que es precisamente el “coding frame” resultante. Se observan dos categorías principales: “ideas-fuerza de PROSUR” y “funcionalidad de PROSUR”. La primera se refiere al conjunto de nociones clave que caracterizan a PROSUR y que se perfilan como los principios de este foro. Una “unidad de coding” (un código) pertenece a esta categoría si expresa una idea o principio que caracteriza a PROSUR. La segunda categoría se refiere al sentido o propósito que los países confieren a PROSUR en términos prácticos, es decir, responde a la pregunta de para qué fin sirve la institución. Una “unidad de coding” (un código) pertenece a esta categoría si expresa un sentido funcional de PROSUR. En el cuadro, se presentan las subcategorías encontradas en cada categoría junto con el número de códigos que cada una contiene (es decir, el número de fragmentos de los textos que pertenecen a cada subcategoría).

Tabla 2

Coding frame resultante

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	No. de Códigos
Ideas-fuerza de PROSUR	Democracia	36
	Pragmatismo	26
	Flexibilidad	24

	Desarrollo	10
Funcionalidad de PROSUR	Diálogo/coordinación política	29
	Cooperación técnica	16
	Interlocutor regional / proyección extrarregional	6
	Integración regional “verdadera”	3

Fuente: Elaboración propia

Los resultados derivados de la investigación señalan que estos son los conceptos que aparecen de manera más frecuente en los textos constitutivos de PROSUR, así como en discursos y entrevistas de sus creadores para referirse al foro. Así, se observan cuatro ideas-fuerza de PROSUR, que son democracia, pragmatismo, flexibilidad y desarrollo. Además, son cuatro las funcionalidades de PROSUR: como institución para el diálogo y/o coordinación política; para la cooperación técnica; para la interlocución regional y/o proyección extrarregional; y como mecanismo para la integración regional “verdadera”. En las siguientes líneas, se especificará el sentido y los aspectos que adquieren dichos conceptos en el material revisado.

3.2.1.1. Explicación de las ideas-fuerza de PROSUR

Como muestra la tabla, el concepto de democracia es el más invocado para caracterizar a PROSUR. Este aparece vinculado al Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, la libertad y el principio de separación de poderes. Entre los textos, se identifica la afirmación enfática de que la democracia es el principio sobre el cual reposa la creación de PROSUR y el proceso de integración regional: “El Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (en adelante PROSUR) es un mecanismo (...) sustentado en la preservación de los valores democráticos, la promoción de las libertades y el respeto por los derechos humanos” (Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019). En líneas siguientes, el mismo documento sostiene que el diálogo y la cooperación que promueve PROSUR — es decir, su funcionamiento— persigue el fin de que se “sustente la preservación de los valores democráticos” (Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019).

El respeto por la democracia es también el criterio de admisión al foro. Así lo dispone la Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur (este es el documento institucional que crea a PROSUR):

“Los requisitos esenciales para participar en este espacio serán la plena vigencia de la democracia, de los respectivos órdenes constitucionales, el respeto del principio de separación de los Poderes del Estado, y la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (2019).

En consideración de dicha disposición, es posible sostener que la preservación de la democracia es el rasgo central de la identidad de PROSUR. Para efectos prácticos, esta característica ampara la exclusión de la participación de Venezuela en el foro, el único país que no fue invitado a formar parte de PROSUR.

A esta centralidad que reviste la democracia en PROSUR le corresponde un escenario regional de “amenazas antidemocráticas”, el cual es expuesto por el presidente Duque. Así, en la III Cumbre Presidencial de PROSUR (2022), el exmandatario colombiano anunció que “las democracias en el mundo y en América tienen amenazas”. En el mismo discurso, anuncia que dichas amenazas son “los discursos expropiadores y promotores de odio que buscan minar la solidez democrática (...) y enfrentar a pobres y ricos o empleadores y trabajadores” (Swissinfo.ch, 2022). Las referencias a “discursos expropiadores” y de enfrentamiento de “pobres y ricos” indican que Duque estima que elementos propios de los gobiernos de izquierda son los responsables de producir riesgos para la democracia. Esta perspectiva consiste en una lectura ideológica desde su posicionamiento político de derecha. Resulta interesante que PROSUR sea el contexto en el que se manifiesta dicha visión, pues el foro ha sido caracterizado como la “respuesta” que ayuda a contrarrestar los riesgos antidemocráticos. Por consiguiente, se confirma que se mantiene la asociación discursiva entre autoritarismo y la izquierda, que llevaron a que se rechace a la UNASUR.

Además de que la democracia sea el principio de fundación y característica central de PROSUR, existe una creencia de que el funcionamiento del foro también estará sustentado en ella. Esta percepción se evidencia en un discurso pronunciado por el ex canciller brasileño Ernesto Araújo en representación de Jair Bolsonaro en la

V Reunión Extraordinaria de Presidentes de PROSUR. El ex canciller afirma que “para Brasil es de fundamental importancia que América del Sur tenga un espacio de diálogo como el PROSUR, creado precisamente para actuar concretamente con base en valores fundamentales”. Esto denota una valoración del foro en función a su adhesión a principios fundamentales, que hacen referencia a la democracia.

Para los líderes de PROSUR, la adhesión a los valores democráticos (incluso de una forma que termina siendo excluyente) no es considerada una aplicación de criterios ideológicos. Piñera afirma que el compromiso con la democracia, la libertad y los derechos humanos de PROSUR “no es ideología” sino “valores y principios” (Prensa Presidencia del Gobierno de Chile, 2019). De manera similar, al ser cuestionado sobre la ideologización de PROSUR¹⁶, Duque aseveró que es una “alianza por la defensa de la democracia (...) que se basa en principios” (24horas.cl, 2019). El mismo sentido se repite en su mensaje en el “Informe de Gestión PROSUR 2021” (reporte sobre la Presidencia Pro Témpore de Colombia), que manifiesta que el foro “no se deja permear por las ideologías, sino que, por el contrario, es un bastión de la democracia”. Por lo tanto, la democracia en PROSUR resulta ajena al presunto contenido ideológico del que se acusó que UNASUR poseía por su presunto sesgo en favor de gobiernos autoritarios de izquierda.

Por lo demás, el concepto de democracia figura en los textos revisados como “garantía” para la “construcción de la paz” y la “prosperidad económica y social” en la región (Declaración de Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019).

La centralidad de la defensa de la democracia que asienta PROSUR ha sido más de carácter declarativo, esto es, una fuerte toma de posición ante un contexto determinado en la región. En general, no ha resultado en esfuerzos prácticos para preservar la democracia (con la salvedad de que es un criterio de admisión del foro). Pese a la importancia de la crisis venezolana para la creación de PROSUR, no ha habido intentos canalizados desde el foro para tratar la crisis venezolana, ya sea a través de comunicados o pronunciamientos, o mediante iniciativas de articulación con el Grupo de Lima o el Grupo de Contacto. Durante los episodios de convulsión y protesta social generalizada en Chile (noviembre, 2019), Ecuador (octubre, 2019) y

¹⁶ La pregunta específica que realizó el entrevistador fue si es que PROSUR es una alianza de gobiernos de derecha.

Colombia (mayo, 2021), PROSUR se limitó a emitir declaraciones¹⁷¹⁸¹⁹ para referirse a dichos acontecimientos. En todas ellas, el foro realiza un llamado para la protección de la institucionalidad democrática y la paz, y anuncia un respaldo completo hacia las acciones de los gobiernos respectivos para recuperar el orden y asegurar el “respeto por los derechos humanos”. Sin embargo, no se reconoce las acusaciones del uso excesivo de la fuerza para la represión de las protestas, que fueron presentadas en los tres casos y que recibieron el aval de entidades internacionales como Human Rights Watch²⁰ (2019; 2021), Amnistía Internacional (2019; 2021)²¹, y las Naciones Unidas y la OEA (2021)²². Por el contrario, PROSUR hace un llamado a que los manifestantes no cometan actos de violencia en el ejercicio de su derecho a la protesta pacífica (2019; 2021). Por consiguiente, en tres episodios, PROSUR afirmó una posición favorable a los gobiernos, que no se ajusta estrictamente a una protección imparcial de todos los elementos que implica la institucionalidad democrática (el respeto de los derechos humanos, incluyendo el de la protesta pacífica). Por lo tanto, su accionar no estuvo exenta de tintes políticos o, incluso, de una perspectiva más conservadora de la democracia y la paz social. Del mismo modo, su función en estas crisis fue mínima y poco relevante.

La siguiente idea-fuerza que se ha identificado en PROSUR es el pragmatismo, que ocupa el segundo lugar en cuanto a frecuencia de apariciones en los documentos analizados. Este se refiere a dos características centrales: la autoproclamada ausencia de elementos ideológicos en el foro y el énfasis en su sentido práctico, es decir, que atiende a la consecución de resultados concretos a través de la cooperación

¹⁷ Declaración de los Presidentes de PROSUR sobre la situación de la República del Ecuador (2019).

¹⁸ Declaración de PROSUR sobre la situación de la República de Chile (2019).

¹⁹ Declaración de PROSUR sobre la situación en la República de Colombia (2021).

²⁰ La información se encuentra en la nota periodística titulada “Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas” (2019). Otra fuente de información es la nota periodística titulada “Ecuador: Lecciones de las Protestas de 2019. Fuerza excesiva, muertes y arrestos arbitrarios; Violencia de manifestantes” (2020).

²¹ Para más información, revisar la nota “Chile: Política deliberada para dañar a manifestantes apunta a responsabilidad de mando” (2019) y la nota “Colombia: Represión violenta, paramilitarismo urbano, detenciones ilegales y torturas contra manifestantes pacíficos en Cali” (2021).

²² Ver la nota “Colombia: Expertos de la ONU y OEA condenan la represión de las protestas pacíficas y piden investigaciones exhaustivas e imparciales” (2021).

regional. Por un lado, al anunciar la creación de PROSUR, se manifestó reiteradamente el objetivo explícito de formar un foro que no estuviera “ideologizado”. Tal como señaló Piñera, “el Foro para el Progreso y Desarrollo de América Latina (...) será un lugar de diálogo directo y franco, sin ideologías” (Gestión, 2019). Dicho propósito volvió a ser enunciado en el discurso que el exmandatario chileno proclamó en el primer Encuentro de Presidentes de América del Sur: “Y queremos que sea un foro sin ideologías”, (Prensa Presidencia del Gobierno de Chile, 2019). En la misma línea, Iván Duque aseguraba que PROSUR “busca seguir avanzando en la integración (...) sin una ideologización” (Noticias RCN, 2019).

La necesidad de consolidar un espacio que no estuviera atravesado por polémicas político-ideológicas como sucedió con UNASUR fue compartida por otros países además de Chile y Colombia. El reporte de una de las reuniones de cancilleres para coordinar el diseño del foro informó que, Elizabeth Astete, quien entonces era la Ministra de Relaciones Exteriores del Perú, enfatizó -- con el asentimiento del resto de asistentes -- “la conveniencia de no seguir la experiencia de UNASUR y en ese sentido más bien crear un foro de diálogo y coordinación política y (...) no adoptar un lenguaje ideológico” (Reyes, 2019).

Por otro lado, la búsqueda de consecución de resultados prácticos a través de PROSUR es enfatizada en repetidas ocasiones de manera consistente: se espera lograr una “integración eficiente y pragmática” que permita “enfrentar con decisión y flexibilidad los desafíos del futuro” (Informe de Gestión 2019-2020, 2020, p.4) y que traiga “beneficios mutuos” para “avanzar en función de los intereses comunes de sus miembros” (Declaración de Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019). En palabras de Roberto Ampuero, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, PROSUR pretende contribuir con una “cooperación efectiva, eficaz para generar bienestar para los pueblos” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019). Esta disposición pragmática implica el reconocimiento de que la cooperación regional es necesaria porque brinda beneficios para los países que participan en ella. Dicho sentido fue hallado en las entrevistas realizadas a diplomáticos de Brasil, Chile y Perú. A modo de ilustración, el entrevistado de la Embajada de Brasil respondió lo siguiente al ser preguntado sobre la cuál era la necesidad de que los países crearan una institución que fuera el reemplazo de UNASUR: “(...) PROSUR parte de la comprensión de los gobiernos de la región que juntos como Estados pueden hacer más y que hay temas que necesitan de coordinación”.

En vista de su vocación pragmática, PROSUR mantiene una agenda de trabajo centrada en “temas concretos y específicos” — en comparación a la larga agenda temática de UNASUR — a fin de ser un “mecanismo ágil” (Gestión, 2019). Las áreas temáticas mencionadas en su documento fundacional son infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y gestión de riesgos de desastres. Aun así, el foro ha mostrado apertura a ampliar la agenda de cooperación. Bajo la presidencia pro témpore de Colombia en el 2021, se creó el grupo sectorial de trabajo de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, como forma de continuar los esfuerzos del gobierno de Duque en esta materia y atender a la necesidad de luchar contra el calentamiento global.

A partir de lo revisado hasta este punto, se puede sostener que la democracia y el pragmatismo son las dos ideas-fuerza que poseen mayor énfasis y centralidad en PROSUR. A nivel conceptual, se obtiene que el foro es ideado como forma de reivindicar la protección de la democracia en la región y de fomentar un proceso de cooperación del que se consigan resultados concretos para el progreso de los Estados sudamericanos. Ambas son las labores principales en las que UNASUR habría fracasado, según la visión dominante de los países que dieron el viraje hacia PROSUR. En los términos del exministro Araujo, los liderazgos de Piñera y Duque lograron “consolidar el PROSUR como entidad basada en principios fuertes de democracia (...) y también de persecución de resultados concretos y pragmáticos” (Ministério das Relações Exteriores, 2021).

La noción de “flexibilidad” es la tercera idea-fuerza que da sustento a PROSUR. Al enumerar las intenciones detrás de su formación, el foro es caracterizado como una institución flexible: “fortalecer el proceso de integración de las naciones de América del Sur, en un marco institucional flexible que permita encarar con eficiencia y eficacia los retos que plantea el mundo de hoy” (Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, 2019). Como se aprecia en la cita, la idea de flexibilidad está relacionada con el pragmatismo, en tanto que se considera que una institución flexible es adecuada para la consecución de resultados.

El significado que se le otorga a lo flexible se manifiesta en la estructura y las reglas de funcionamiento del foro. La flexibilidad implica que se consolide una institución “liviana”, “no costosa” (Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, 2019) y “sin excesiva burocracia” (Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019), que

“abordará de manera flexible” la agenda de cooperación (Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, 2019). En efecto, PROSUR no fue creado a través de un tratado constitutivo, por lo que no tiene personalidad jurídica. Sus lineamientos “tienen un carácter declarativo y de naturaleza política, y no generan obligaciones jurídicas” (Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019).

PROSUR tampoco posee una estructura fija con funcionarios propios (como, por ejemplo, una secretaría técnica). En lugar de ello, sus instancias técnicas son grupos de trabajo por áreas temáticas, conformados por representantes de los países participantes. La participación en estos grupos es voluntaria y cada uno de ellos define sus planes de trabajo. Las instancias de decisión son las cumbres de presidentes, las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores y las de Coordinadores Nacionales (ver Anexo A). Incluso, las decisiones son tomadas por mayoría absoluta de los participantes, con lo que se descarta la exigencia del consenso -- salvo para la aprobación de modificaciones de los lineamientos establecidos (Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019). A juicio de un entrevistado, quien ocupa el cargo de Director de UNASUR en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la flexibilidad del foro se evidencia también en la ausencia de contribuciones o cuotas que pagar por ser miembro de PROSUR y en que el trabajo de los grupos técnicos depende de la propia iniciativa de sus miembros.

Por consiguiente, la flexibilidad de PROSUR radica en que es un foro carente de burocracia, con una estructura mínima y una institucionalidad más flexible que la de su predecesora. Dichos rasgos son asumidos como compatibles con la consecución de un proceso de cooperación que sea provechoso.

Finalmente, el concepto de desarrollo es la última idea-fuerza que se ha hallado sobre PROSUR. La promoción del desarrollo en Sudamérica por medio de PROSUR es reivindicada en las declaraciones del foro, y los discursos y comentarios públicos de sus líderes. Así, por ejemplo, desde un primer momento, Piñera anunció la intención de crear un foro “que favorezca la integración y el desarrollo de nuestros pueblos” (Gestión, 2019). De la misma manera, esta labor es enumerada como el segundo objetivo de PROSUR: “impulsar el desarrollo integral, inclusivo y sustentable de los Países Participantes” (Declaración de Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019).

El desarrollo está vinculado al crecimiento, pero contempla variadas acepciones: bienestar, inclusividad social y sostenibilidad ambiental (Reporte de Gestión 2019-2020, 2020); erradicación de la pobreza, igualdad de oportunidades; innovación y emprendimiento de los ciudadanos (Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, 2019); acceso a una educación de calidad, la participación ciudadana, y el fortalecimiento de las libertades y la democracia. (Declaración de Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019). Así mismo, se menciona la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Declaración de la Cumbre Presidencial de PROSUR, 2020; Declaración de la III Cumbre Presidencial de PROSUR, 2022).

En consecuencia, la noción de desarrollo es invocada por PROSUR de manera variada, con diversas finalidades y beneficios mencionados de forma entrecruzada, pero con poca substancia más allá de los retos de desarrollo e inclusión que enfrenta la región. En cuanto a su aplicación práctica, además del trabajo de los grupos por área temática (incluyendo la creación del grupo de trabajo en medio ambiente y sostenibilidad), no ha habido iniciativas que aborden propiamente los problemas de desarrollo y justicia social en la región.

3.2.1.2. Explicación de las funcionalidades de PROSUR

Los resultados del análisis de contenido demuestran que existen cuatro funcionalidades que se le asignan a PROSUR. Entre estas, la orientación del foro para canalizar procesos de diálogo político entre sus miembros (subcategoría “Diálogo/coordinación política”) y como una institución para avanzar en la cooperación técnica (subcategoría “Cooperación técnica”) son las dos funciones principales, en términos de la regularidad y relevancia en la que aparecen en los documentos analizados (29 y 16 códigos respectivamente).

En primera instancia, PROSUR ha sido concebido por sus fundadores como un “foro de diálogo, de encuentro, de coordinación y colaboración que favorezca la integración” (Prensa Presidencia del Gobierno de Chile, 2019). En sus primeros pronunciamientos sobre PROSUR, Duque ha sido consistente en tratar al foro como un “marco de diálogo (...) sobre problemas e iniciativas” regionales (24horas.cl, 2019). Por parte de Brasil, Ernesto Araújo repite dicho sentido al caracterizarlo como un “espacio de diálogo, creado precisamente para actuar concretamente con base en

valores fundamentales” (Ministério das Relações Exteriores, 2021). En la declaración que enuncia los lineamientos de funcionamiento del foro, se establece que el propósito de este diálogo de alto nivel, es que “los Países Participantes harán [hagan] sus mayores esfuerzos para reforzar la práctica de construcción de consensos en los temas centrales de la agenda internacional” (Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019). A juzgar por el resto de los documentos revisados, este diálogo está dirigido a abordar temas políticos y/o sociales, omitiendo asuntos económicos-comerciales²³.

En tanto espacio de cooperación, se destaca que PROSUR está creado para poder articular iniciativas colaborativas de carácter técnico. El foro sería “más que una organización burocrática o al servicio de un gobierno particular, un mecanismo de coordinación suramericana de políticas públicas” (Presidencia de la República de Colombia, 2019) mediante los avances para colaborar en sus áreas temáticas.

Se debe notar que PROSUR ha excluido de su función de diálogo político la dimensión de resolución de conflictos en la región. Tampoco cuenta con un organismo de monitoreo electoral, como el Consejo Electoral de UNASUR. Así, el foro ha optado por no plantear discusiones de carácter político. Por ejemplo, si bien la crisis venezolana fue un aspecto central que motivó la creación del foro, la discusión sobre la misma ha sido inexistente dentro del foro. Como se vio en la sección anterior, en otras situaciones críticas que ha atravesado la región, como los episodios de tumulto social en Chile, Colombia y Ecuador, PROSUR no ha buscado cumplir algún rol relevante, más allá de emitir unas declaraciones de apoyo a los gobiernos que resultaron poco trascendentales. En la práctica, ha privilegiado la función de encauzar el trabajo colaborativo de sus agendas de trabajo en su dimensión técnica, por lo que el diálogo que ha canalizado está dirigido a este objetivo. Por lo tanto, de manera consecuente con el pragmatismo que afirma el foro, la función de posibilitar la cooperación temática es la que PROSUR más ha procurado cumplir.

²³ Con la excepción de una mención a que, al crear PROSUR, estarían “pensando [entre otras cosas] en la (...) integración económica” que emitió el expresidente Duque durante una de sus primeras entrevistas para presentar al foro (Noticias RCN, 2019). Posteriormente, el ex ministro Araújo informó sobre “el gran interés y empeño de Brasil en profundizar el trabajo en la dimensión económica y comercial del PROSUR (...) para complementar la vocación original del PROSUR, de trabajar en nuevas ideas para la integración” (Ministério das Relações Exteriores, 2021). Pese a estas afirmaciones dispersas, no ha habido mayor iniciativa para incorporar este tema en el foro.

En atención a la tercera subcategoría, la siguiente funcionalidad encontrada de PROSUR es la de actuar como un interlocutor regional y/o plataforma de proyección extrarregional para los países miembros. Esta disposición se manifiesta a través de buscar posicionar a la región como un “actor dinámico” en las relaciones internacionales (Declaración de Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019). Además, se menciona la aspiración de que PROSUR permita fortalecer la “voz [de la región] en la comunidad internacional” (Declaración de Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019). Al liderar la cumbre de presidentes de PROSUR, Piñera señala que el plan estratégico de trabajo que han estado preparando con Iván Duque (y que le tocaría continuar bajo el ejercicio de su presidencia pro témpore) implica “el fortalecimiento institucional de PROSUR y su proyección como voz de América del Sur hacia el mundo” (Prensa Presidencia del Gobierno de Chile, 2020).

Esta perspectiva coincide con la visión de los gobiernos de Piñera y Duque, más afines a contribuir con la inserción de los países sudamericanos a las dinámicas globales (que se desarrollan en el apartado anterior). Del mismo modo, PROSUR reafirma la disposición de vincularse con el sistema regional interamericano y otras instituciones multilaterales globales. Así, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo ha estado muy involucrado en la creación de PROSUR por medio de asesorías y continúa relacionándose con el foro a través de asesoramientos para el desarrollo de los planes y actividades de los equipos de trabajo. Similarmente, durante la presidencia pro témpore de Duque²⁴, se estrech  la colaboración con la OEA por medio del trabajo conjunto en convocar el Foro sobre Seguridad Regional y Amenazas H bridas (Informe de gestión 2021, 2022). En su labor para enfrentar la pandemia del COVID-19, PROSUR impulsó comunicaciones dirigidas a instituciones internacionales como la ONU, la OMS, la OMC, la OPS, la OEA, el Parlamento Europeo (Declaración de la V Reunión Extraordinaria de Presidentes de PROSUR, 2021), con lo que procuró actuar en nombre de los países que lo conforman.

Por último, se encontró que se ha depositado sobre PROSUR la intención de ser una institución para conseguir una integración regional “verdadera”. En los textos, se recuperan elementos que indican un sentido de que se est  iniciando un proceso

²⁴ Mantener presente que Duque fue enfático al afirmar que UNASUR tenía la intención de fragmentar el sistema interamericano.

nuevo e “innovador”, que corregirá los errores de UNASUR y sentará las bases para un proceso de integración propicio. Así, se alude a “la vocación original del PROSUR, de trabajar en nuevas ideas para la integración” (Ministério das Relações Exteriores, 2021).

Estas nuevas ideas son aquellas identificadas en la sección anterior, que se resumen en que el foro dará resultados beneficiosos para el desarrollo de la región, a la par que asegure la permanencia de la institucionalidad democrática frente a los riesgos que enfrenta en la actualidad, por medio de un esquema institucional flexible y pragmático. Esta vocación es evidenciada con mayor claridad en el siguiente pasaje pronunciado por el expresidente Duque:

“Tenemos un camino trazado para que este vehículo de integración [PROSUR] responda por su innovación, por su capacidad, por ser un organismo liviano, no burocrático y no ideologizado, a que la verdadera integración multilateral se de en función de principios y el bienestar de nuestros pueblos” (24horas.cl, 2019).

En cuanto al proceso de integración regional en Sudamérica, este es un horizonte que PROSUR plantea alcanzar de manera progresiva mediante el fortalecimiento del accionar del foro. El primordial reto que asume PROSUR es el de “fortalecer y priorizar el diálogo entre los Países Participantes para construir de manera participativa un espacio de coordinación y cooperación que nos permita avanzar progresivamente hacia una mayor integración y acción coordinada en América del Sur” (Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 2019). De este modo, a nivel discursivo, la integración continúa siendo una misión que se invoca como un futuro deseable para la región.

3.2.2. Comparando idearios: PROSUR vs. UNASUR

A partir de la sección anterior, se puede sostener que PROSUR contiene un conjunto de ideas diferentes a las que dieron origen a UNASUR. En las siguientes líneas, se especificará cuáles son las diferencias y similitudes entre ambos bloques regionales. Para realizar la comparación, se tomarán los hallazgos de Gómez Kort (2016), quien analiza las ideas-fuerza de la construcción de UNASUR, y de Narvaja,

Bonnin, De Diego & Magnanego (2012), quienes estudian las representaciones de UNASUR, acercándose a los conceptos y las interpretaciones que mantenía la organización.

Tabla 3

Comparación de ideas-fuerza de UNASUR y PROSUR

Comparación de ideas-fuerza	
UNASUR	PROSUR
Autonomía Seguridad Desarrollo Democracia	Democracia Pragmatismo Flexibilidad Desarrollo

Fuente: Las ideas-fuerza de UNASUR provienen de Gómez Kort (2016). Elaboración propia.

Un primer contraste entre ambas instituciones es que PROSUR descarta la noción de autonomía, que es la principal idea-fuerza que sustentó a UNASUR. Según Gómez, la creación de UNASUR persiguió el fortalecimiento de la soberanía e independencia de sus Estados miembro y de la región sudamericana. En el ideario de la organización, el concepto de autonomía se relaciona con “la defensa del territorio, la consolidación de una zona de paz [Sudamérica como zona de paz] y la no injerencia en asuntos internos” (2017, p. 78). Estos principios aparecen como bases necesarias para el desarrollo de la integración regional (2017, p.79). A nivel discursivo, Narvaja, Bonnín et al. (2012), sostienen que la impronta autonomista de UNASUR es clara en los discursos de los mandatarios de los países que la conformaban, en especial Chávez, Morales y Correa. De este modo, la organización se empapó de elementos autonomistas, en ocasiones con ciertos tintes antiimperialistas en relación a la influencia de Estados Unidos (2012, p. 59). Sumado a ello, se encuentra el acercamiento que UNASUR defendió hacia otras potencias en el mundo.

En cuanto a su accionar Gómez identifica que, a lo largo de su funcionamiento, UNASUR actuó en concordancia con estas ideas a través de su rol de mediación para la resolución de crisis políticas dentro de sus países miembro (este tema fue abordado con mayor detalle en el capítulo anterior). En estas situaciones, la autonomía es afirmada para eludir la intervención de actores externos a la región (como Estados

Unidos mediante la OEA) (2016, p. 79), por lo que es una forma de afirmar que los problemas de los países sudamericanos son resueltos por ellos mismos, en línea con el histórico Grupo de Río. Además, la autora sostiene que la autonomía se evidencia en la acción de UNASUR dentro de otras instancias multilaterales, puesto que buscó desarrollar posiciones conjuntas que se puedan afirmar como un bloque unitario ante otros actores (2016, p. 79-81). Así, la no injerencia externa y la autodeterminación son ideas vinculadas a la autonomía.

Por su parte, PROSUR no recoge este espíritu autonomista, ni en el discurso ni en la práctica. En lugar de ello, los gobiernos que crean el foro consideraban que el elemento de autonomía en UNASUR era un signo de la ideologización de la organización, como consecuencia de sus simpatías hacia la izquierda y, de manera más específica, el chavismo. Se ha visto que, como parte de la visión negativa que formaron de la UNASUR, Duque, Piñera y Aráujo consideraban que esta buscaba destruir el sistema interamericano. Como contrapartida a la autonomía, PROSUR se ha mostrado afín a que Estados Unidos tenga un rol a través de sus vínculos con instituciones del sistema interamericano (la OEA y el BID).

En un segundo punto, se observa que el concepto de democracia está presente en ambas instituciones. Gómez considera que la democracia es una idea-fuerza de UNASUR: adoptó el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia” y emprendió una labor práctica a través de la mediación ante desafíos democráticos que enfrentaron sus miembros (2016). Sin embargo, la defensa de la democracia no posee la centralidad que adquirió en PROSUR en el sentido de ser un rasgo identitario y disponer una aplicación excluyente. Para UNASUR, el principio de autonomía es el más importante, mientras que la democracia es el de PROSUR.

En tercer lugar, otro elemento de distinción entre los mecanismos regionales analizados es que UNASUR busca construir una identidad suramericana, mientras que PROSUR no posee dicha finalidad. En el tratado constitutivo de UNASUR, se enuncia el objetivo de “construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado (...) para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe” (UNASUR, 2008). Esta identidad tendría como efecto que se reconozcan derechos a los ciudadanos de la región, así lo confirma el artículo tres del tratado constitutivo de UNASUR, que presenta como un objetivo específico: “La consolidación de una identidad suramericana a través del

reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana” (UNASUR, 2008).

La identidad sudamericana está relacionada con la historia compartida del proceso de independencia que vivieron las repúblicas sudamericanas. Narvaja, Bonnin et al., se refieren a este imaginario independentista como la “matriz de nación sudamericana” que los líderes de UNASUR despliegan en sus discursos (2012, p. 55). A modo de ilustración, los discursos enmarcan a UNASUR como una “continuidad del proceso independentista” mediante repetidas alusiones. Esta reivindicación de identidad sobre la experiencia común de independencia se corresponde con la idea de Sudamérica como una “única nacionalidad regional” frente a los “otros extranjeros” (Narvaja, Bonnin et al., 2012, p. 47). De este modo, dichos autores descubren que un sentido que se le asignó a la organización es la de forma de “realización del sueño de construir una nación sudamericana”, asentada en la solidaridad regional — precisamente es la “Unión” de Naciones Suramericanas.

En contraposición, PROSUR no trata de desarrollar una identidad, ciudadanía o unión sudamericana. Tal sentido trascendental es retirado de la institución. En lugar de ello, PROSUR exhibe el sentido instrumental de promover la cooperación regional para tratar problemas conjuntos porque esta práctica es beneficiosa. Como afirma su propio nombre, es el Foro *para* el Progreso de América del Sur.

Se habrá notado que un punto que comparten UNASUR y PROSUR es el “desarrollo” como idea-fuerza. Ambos parten desde la idea de que el desarrollo de los países y de la región puede avanzarse a través de los beneficios derivados de la cooperación entre las partes. Dicho rasgo es el cuarto punto de comparación entre ambas instituciones.

En el caso de UNASUR, el concepto de desarrollo posee un amplio contenido. Gómez demuestra que la promoción del desarrollo fue abordada en gran número de reuniones de la UNASUR, por lo que es “una reivindicación constante” de sus líderes (2016, p. 91). Este es visto principalmente desde una óptica social, por lo que está vinculado con la justicia, la inclusión social y el desarrollo humano (2016, p. 90). Los aspectos que la autora destaca son i). la búsqueda de estrategias propias para enfrentar desafíos de desarrollo, entre estas se ubica el impulso al Banco del Sur y la cooperación sur-sur; ii). el realce de la riqueza natural de Sudamérica y el potencial de aprovechamiento de los mismos, junto con cierta inclinación a subrayar los

procesos de nacionalización de hidrocarburos; iii). la dimensión ambiental; iv). y una perspectiva crítica de la posición económica de dependencia que mantiene la región en el escenario internacional y de la desigualdad estructural de sus sociedades (2016, p. 93).

Al igual que UNASUR, el desarrollo aparece vinculado a diversos elementos en PROSUR (tales como sostenibilidad ambiental, justicia social, erradicación de la pobreza, educación, entre otros) en las diferentes declaraciones y tomas de posiciones analizadas. Empero, carece de otros aspectos que presenta el concepto en el contexto de UNASUR: el autoabastecimiento de recursos, la crítica a la dependencia económica y la desigualdad social en la región y el énfasis en el desarrollo de estrategias de desarrollo propias de Sudamérica. En PROSUR, el desarrollo está concebido desde su disposición pragmática: aparece más como un posicionamiento estándar para justificar los numerosos beneficios de la cooperación que busca canalizar.

En quinto lugar, otro contraste interesante entre UNASUR y PROSUR es el uso de estos mecanismos como interlocutor regional y la proyección externa que buscan garantizar. Se ha visto que UNASUR persigue el objetivo de conformar una identidad sudamericana que remarca la unión de estas naciones como diferenciada de la intervención de terceros externos (básicamente los Estados Unidos). Simultáneamente, su principio de autonomía se relaciona con formar un posicionamiento común en ámbitos internacionales, por lo que su forma de proyección hacia el exterior implica el asentamiento de procesos propios de la región sudamericana (la identidad sudamericana, “Sudamérica para los sudamericanos”, para y con Sudamérica), con la salvedad quizás del interés en la más extensa cooperación sur-sur. PROSUR también posee una funcionalidad orientada hacia el resto del mundo, pero, a diferencia de UNASUR, no acentúa profundamente el elemento de lo propiamente sudamericano. En su lugar, PROSUR opta por recalcar una buena disposición a la participación y colaboración con “otros” externos (especialmente con instituciones interamericanas). Asimismo, concibe al progreso regional atendiendo a la inserción en las dinámicas globales y a mejorar la posición

de la región ante el resto de países. No presta tampoco especial atención a la dinámica de cooperación sur-sur²⁵.

En sexto lugar, respecto a la estructura de las dos instituciones en cuestión, una similitud que se encuentra es que ambas han sido conformadas como espacios para el diálogo y la cooperación a lo largo de áreas temáticas. UNASUR y PROSUR se centran en la dimensión política de la cooperación regional, por lo que en la transición hacia PROSUR se ha mantenido el mismo esquema de separar los temas de naturaleza política y social con los temas económicos-comerciales. Sin embargo, a diferencia de PROSUR, UNASUR albergó discusiones sobre asuntos políticos y ejerció como actor mediador en conflictos políticos dentro de sus Estados participantes. Al mismo tiempo, avanzó en la implementación de sus agendas temáticas de cooperación. Por su parte, PROSUR se ha enfocado en estar dirigido hacia la cooperación técnica casi de manera exclusiva.

Por último, tanto UNASUR como PROSUR se conciben como una forma de integración sudamericana, pero ambos desde sus respectivas actitudes particulares. En el caso de UNASUR, esta aspiración para alcanzar la integración adquiere un sentido más trascendental vinculado a la construcción de una identidad, una ciudadanía, una unión de naciones. Desde su lado, PROSUR confirma que se encamina hacia la integración; no obstante, deshaciéndose de dichos elementos, resalta un proceso progresivo, “innovador” y pragmático, que favorece un sentido más liviano e instrumental centrado en las ganancias que puede proveer el proceso de integración. Por ello, retira el “romanticismo integrador” del desarrollo de la región sudamericana que promovió durante muchos años UNASUR.

²⁵ Se ha encontrado una sola mención a la cooperación sur-sur en las declaraciones de PROSUR, la cual se halla en referencia a las medidas para abordar la crisis de la pandemia del COVID-19 (Declaración de Cumbre Presidencial PROSUR, 2020). Esta es mencionada de manera general como una forma de trabajo que le gustaría impulsar a PROSUR, pero no posee mayores referencias y no es una aspiración consistente que se presente en otras situaciones.

Conclusiones

Esta investigación concluye que la creación de PROSUR en reemplazo de UNASUR se debió principalmente a dos causas: la percepción negativa que los nuevos gobiernos de derecha, particularmente el de Sebastián Piñera en Chile y el de Iván Duque en Colombia, sostuvieron sobre UNASUR y la aparición de ideas distintas en torno al regionalismo sudamericano propuestas por estos gobiernos. De esta manera, se aborda el papel de los factores de carácter ideológico y las ideas en causar el intercambio de estos mecanismos regionales.

Los postulados del constructivismo sobre la capacidad de las ideas para influenciar en la toma de decisiones en las relaciones internacionales permitieron enmarcar el análisis. A fin de precisar la influencia de la ideología sobre la política exterior, se utilizó el planteamiento de Gardini (2011), que señala que detrás de una decisión de política exterior pueden encontrarse elementos ideológicos y pragmáticos, pero unos tenderán a primar sobre los otros como principales instigadores de la acción. Una política exterior que atiende a criterios ideológicos prioriza los principios o ideales antes que las consideraciones de carácter práctico.

Al analizar la decisión de abandonar UNASUR y crear PROSUR en su reemplazo de manera inmediata, se encuentra que la percepción negativa que se conformó y difundió sobre UNASUR ocasionó problemas de funcionamiento interno en la organización y una deslegitimación que llevó a que los gobiernos de derecha decidieron abandonarla. Esta imagen negativa consiste en vincularla con el chavismo, el autoritarismo y la ineficiencia en cuanto a resultados de la cooperación; además, se desarrolló en el contexto de polarización por el empeoramiento de la situación en Venezuela bajo el gobierno de Nicolás Maduro, que fomentaba la toma de una posición. En este sentido, se demostró cómo los promotores de PROSUR, Sebastián Piñera e Iván Duque, así como el gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil (país que fue el líder regional durante el apogeo de UNASUR y declinó este rol durante el episodio analizado) respondieron con una fuerte política de contención contra el gobierno de Maduro y sostuvieron una intencionalidad simbólica de promover la defensa de la democracia en los asuntos regionales. En tanto que UNASUR era asociada al chavismo y el autoritarismo, estos mandatarios optaron por preservar una “pureza” respecto a los valores y principios democráticos de la cooperación regional por sobre

el diálogo y la negociación que permitieran resolver la crisis interna de la organización. Tampoco contribuyeron con los intentos de reforma de la UNASUR, los cuales reunían las críticas contra la organización para su mejoramiento. En lugar de ello, estos gobiernos afirmaron la necesidad de crear un nuevo espacio regional, en tanto que el interés por continuar la cooperación regional se mantiene, que libre de tales “vicios” al proyecto regional sudamericano, pese a que resultaba más práctico enmendar la institución con la que se contaba que crear un mecanismo nuevo.

Así nace PROSUR, que establece una restricción de participación basada en el requisito de ser un país democrático con evidentes efectos excluyentes. El momento específico y la celeridad con la que se procuró crearlo también confirman el carácter ideológico del surgimiento del foro, en tanto que una política exterior ideologizada se asocia con un proceso de toma de decisiones que atiende a lógicas de corto plazo (Gardini, 2011). Este rasgo se observa en el caso de PROSUR, cuya planificación fue sumamente rápida (entre finales del 2018 a marzo del 2019) e incluso accidentada (fue anunciada antes de tiempo por Iván Duque). Por consiguiente, PROSUR es una respuesta ideológica (y política) ante la coyuntura en la que se encontraba la región sudamericana, impulsada por dos líderes de derecha.

Aplicando el enfoque constructivista, se partió desde la consideración de que las instituciones regionales materializan las ideas sostenidas sobre la construcción regional por los gobiernos que se encuentran en el poder. De este modo, se pudo demostrar que, ante la deslegitimación de las ideas del regionalismo post-liberal y post-hegemónico que dieron vida a UNASUR, los países decidieron crear un mecanismo regional que se acomodara a sus ideales, generando una propuesta desde la derecha en el poder durante dicho contexto.

En esta línea, se realizó un análisis de contenido para encontrar las premisas que caracterizan a PROSUR. Seguidamente, se compararon a estas con aquellas de UNASUR. De esta manera, se identificaron cambios en la forma de concebir y, por ende, la estructuración de estos mecanismos regionales. Las variaciones halladas son las siguientes: 1). el abandono de la noción de autonomía de América del Sur; 2). el descarte del desarrollo de una identidad y ciudadanía suramericanas, sustentada en la unión entre naciones a partir del legado cultural e histórico compartido y el rechazo a la injerencia externa; 3). la omisión de una visión crítica sobre la situación de Sudamérica en términos del nivel de desarrollo alcanzado por la región; y 4). como parte del diálogo político, la negación de la necesidad de contar con un mecanismo

que gestione conflictos políticos en un escenario propiamente sudamericano y diferente (pero no necesariamente antagónico) al del espacio interamericano.

Si bien no se encontró una ruptura radical en el ideario de ambas instituciones (ya que persisten ciertos rasgos compartidos), los gobiernos impulsores de PROSUR juzgaron a estos contenidos de UNASUR como nociones ideologizadas — asociadas al chavismo y la orientación izquierdista de sus predecesores — que finalmente habrían llevado a que la organización sea ineficiente. Por lo tanto, sobre la base de esta narrativa promovida por dichos gobiernos, PROSUR fue ideado como la “solución” a los problemas de las ideas clave de UNASUR, es decir, como la forma propicia para promover el diálogo político y la cooperación regional sudamericana. Se identificaron cuatro ideas-fuerza que sustentan a PROSUR: la democracia, el pragmatismo, la flexibilidad y el desarrollo. De este modo, se buscó consolidar un mecanismo, cuyo principio esencial es la defensa de los valores democráticos en la región (con un resultado excluyente y de escasa aplicación práctica), y que pretende afirmar una disposición pragmática en el sentido de canalizar la cooperación técnica para obtener resultados que promuevan el progreso de Sudamérica a través de una estructura flexible.

Llegados a este punto habría que hacer unas cuantas precisiones. Es cierto que UNASUR contenía en su identidad las ideas del regionalismo post-liberal y post-hegemónico, que fueron propuestas en un contexto en que los gobiernos de izquierda eran mayoritarios en la región. Sin embargo, la percepción de los gobiernos de derecha de entender a UNASUR como una organización ideologizada y/o izquierdista ignora otros aspectos de la misma. No reconoce que la creación de UNASUR obtuvo el respaldo de países con gobiernos de derecha y que esta logró funcionar durante nueve años con doce Estados que mantenían orientaciones ideológicas diferentes, adoptando la regla del consenso para la toma de cualquier decisión. Naturalmente, a lo largo de los años en los que funcionó, los gobiernos de sus países miembro mantenían diferentes percepciones sobre la UNASUR (así como opiniones disidentes con respecto a sus ideas-fuerza). Eran más vocales y obtenían más relevancia mediática los discursos de líderes como Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, quienes enfatizaron continuamente elementos cercanos a sus idearios en UNASUR (por ejemplo, el anti-imperialismo frente a Estados Unidos).

En otros términos, no todos los miembros de UNASUR compartieron el conjunto de ideas que le dieron impulso a su creación, pero se logró que haya un

consenso mínimo y que primen los beneficios potenciales de la cooperación. Precisamente, ello faltó en la crisis final de UNASUR y la formación de PROSUR por las razones ya explicadas. Por lo tanto, la imagen de los gobiernos de derecha recogió solo una faceta de la experiencia de UNASUR. A través del impulso a PROSUR, recuperan dicha interpretación sesgada y deciden corregir las ideas que no gustaban en UNASUR al proponer (y materializar) las suyas.

Una de las preguntas que se consideró a lo largo de la investigación es si se podría aseverar que PROSUR estrena un nuevo modelo de regionalismo sudamericano o latinoamericano. Como respuesta a esta incógnita, se considera que PROSUR asienta una disposición coyuntural hacia la cooperación regional, más que un nuevo modelo de regionalismo que tenga posibilidades de ser expandido.

Es necesario también distinguir entre el momento de nacimiento de PROSUR con el desarrollo posterior del foro. Es decir, diferenciar entre las razones que motivaron su creación y la forma en que ha ido funcionando PROSUR. A lo largo de esta tesis, se ha defendido que el foro fue creado como una institución que principalmente responde a motivaciones político-ideológicas y que además posee elementos ideológicos en su estructuración (la premura de su creación, la preservación de la democracia como criterio de admisión para excluir a Venezuela, la creencia de que los resultados para encaminarse hacia la integración se logran a través de un esquema flexible y considerar a elementos de UNASUR como mera ideología). Empero, también es cierto que el foro ha procurado seguir la disposición pragmática de estar creado para la consecución de resultados prácticos a través de, por ejemplo, abandonar la intervención en asuntos políticos de sus miembros o de la región a fin de evitar polarizar el foro (quizás como una forma de aprendizaje de la experiencia de UNASUR). Además, en el diseño del foro y el planteamiento de planes de trabajo para los grupos sectoriales, se emprendió una labor de diagnóstico de la situación de los bloques regionales y de recopilación de los resultados que tuvo UNASUR. Que la agenda de temas para la cooperación sea mucho más acotada que la de su predecesora es también una muestra de esa actitud pragmática.

Esta tesis ha formado una explicación plausible sobre el caso de estudio a partir de dos variables ideacionales, a las que considera como las motivaciones principales para la formación de PROSUR en reemplazo de UNASUR. No obstante, ello no significa que se esté descartando que otros factores puedan contribuir a esclarecer el caso en su totalidad. Ciertamente, la realidad es compleja y no se puede pretender

que una investigación que aplica un enfoque teórico particular logre explicar cada aspecto de un fenómeno. En este sentido, valdría la pena investigar con mayor profundidad la influencia de un posible personalismo de los promotores de PROSUR, atendiendo a que este es un rasgo que se ha identificado en las dinámicas regionales latinoamericanas. Incluso se podría expandir el enfoque a estudiar la perspectiva de los otros países que no tuvieron un protagonismo en la promoción de PROSUR, sobre todo aquellos cuya política exterior no haya tenido una inclinación ideológica marcada como en los casos vistos y que mostraron más recelos para adherirse a PROSUR (por ejemplo, el caso de Perú). A modo de ilustración, se podría considerar un cierto efecto de arrastre o la cercanía personal entre líderes de derecha como un elemento que influyó en la decisión de apoyar al foro. Del mismo modo, el estudio se centró en explicar en específico el proceso de formación de PROSUR, lo que es diferente al desempeño del foro. Estudiar las maneras en las que ha venido funcionando PROSUR daría más alcances para comprender su propósito.

Finalmente, esta investigación permite confirmar que en este caso pesaron las orientaciones ideológicas de los gobiernos de turno en la trayectoria del regionalismo latinoamericano o sudamericano. Se ha evidenciado nuevamente que permanece viva la percepción de que contar con una estructura institucional para la cooperación regional — con miras hacia la integración— es necesario, debido a los potenciales beneficios en temas de interés común y desafíos compartidos. Pese a su inactivación, UNASUR ha dejado como legado la persistencia de la idea de Sudamérica como un ámbito regional viable y provechoso, incluso en aquellos países que no vieron con gran entusiasmo el ascenso de Brasil a través de su impulso a esta zona (por ejemplo, Argentina, Chile, Colombia).

Aunque persisten estas ideas junto con el interés de avanzar en la construcción regional, no existen grandes incentivos para actuar decididamente en función de su consecución y que contribuyan a superar la susceptibilidad ante los vaivenes ideológicos. No termina de germinar la voluntad para institucionalizar más la cooperación y menos aun la integración regional. Retornando al caso, en cierta forma, el peso de los factores ideológicos y las ideas en el viraje se asocia a los pocos costos (no solo económicos, sino también políticos) de dismantelar la UNASUR y crear PROSUR. Los gobiernos que conformaron PROSUR estuvieron satisfechos con el accionar de la institución, pese a que sus resultados de cooperación han sido poco

significativos. El foro no goza de relevancia y es menos importante de lo que fue UNASUR en su momento de apogeo.

El hecho de que el nuevo presidente de Chile, el izquierdista Gabriel Boric haya decidido suspender su participación en PROSUR confirma aún más la interpretación de que esta institución comenzó avalada por factores político-ideológicos, por lo que no sorprendería que el mismo tipo de motivaciones conduzcan al foro hacia su inactivación. La salida de Chile, su principal promotor, es ciertamente un gran golpe para la débil institución. La llegada al poder de Gustavo Petro en Colombia junto con la conformación de más gobiernos de izquierda en Sudamérica no augura un buen porvenir para el foro. Con esto, la integración permanece siendo un horizonte que se habrá de alcanzar algún día.



Bibliografía

- Adins, S. (2014). Dinámica y perspectivas de la integración regional sudamericana. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2), 13-37. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/12537>
- Alagappa, M. (1995). Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis. *Review of International Studies*, 21(4), p. 359-387. [https://www-jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe/stable/20097422?seq=4#metadata_info_tab_contents](https://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe/stable/20097422?seq=4#metadata_info_tab_contents)
- Álvarez, G. (2015). Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior. *Estudios Internacionales*. 47(180), p. 47-65. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v47n180/art03.pdf>
- Alvarez, M. V. (2020, julio). AUGE Y OCASO DEL REGIONALISMO POST-LIBERAL: ENTRE LA CONVERGENCIA IDEOLÓGICA Y EL LIDERAZGO REGIONAL. *Rev. Cadernos de Campo*, 29. <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/13877/10443>
- Andréu, J. (2002). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Fundación Centro de Estudios Andaluces. <https://perio.unlp.edu.ar/tesis/sites/perio.unlp.edu.ar.tesis/files/S200103-Las%20t%C3%A9cnicas%20de%20An%C3%A1lisis%20de%20Contenido%20-%20Una%20revisi%C3%B3n%20actualizada.pdf>
- Ángel, R. (2018, 21 de agosto). Aloysio Nunes asegura que Brasil está “empeñado” en mantener integración de Unasur. *El Ciudadano*. <https://www.elciudadano.com/latinoamerica/aloyisio-nunes-asegura-que-brasil-esta-empenado-en-mantener-integracion-de-unasur/08/21/>
- Amnistía Internacional. (2019, 21 de noviembre). *Chile: Política deliberada para dañar a manifestantes apunta a responsabilidad de mando*. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/11/chile-responsible-politica-deliberada-para-danar-manifestantes/>
- Amnistía Internacional. (2021, 30 de julio). *Colombia: Represión violenta, paramilitarismo urbano, detenciones ilegales y torturas contra manifestantes pacíficos en Cali*. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/07/colombia-represion-violenta-contra-manifestantes-pacificos-cali/>
- Aparicio, M., Islas, G.A., & López, I. (2021). Un diálogo entre discursos y hechos: el acercamiento del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico (AP). *Foro Internacional*, 61(1). <https://doi.org/10.24201/fi.v61i1.2722>
- Ayuso, S. (2015, 9 de marzo). Obama decreta nuevas sanciones contra altos funcionarios de Venezuela. *El País*. https://elpais.com/internacional/2015/03/09/actualidad/1425919831_255459.html

Baldeón, J. (2018, 13 de agosto). [Anuncio canciller Carlos Holmes Trujillo sobre retiro de Colombia de la UNASUR]. Mensaje (L-BOGOTA2018/00650). Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Baldeón, J. (2019, 15 de enero). [Anuncio del presidente de Colombia de impulsar "PROSUR" en vez de la UNASUR]. Mensaje (L-BOGOTA2019/00034). Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Bakit, M. (2019, 17 de febrero). Gobierno gestiona cumbre de presidentes sudamericanos en Chile para crear bloque regional. *Economía y Negocios*. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=547175>.

Bergsten, F. (1997). Open Regionalism. *Institute for International Economics*. Working Paper 97-3. <https://www.piie.com/publications/working-papers/open-regionalism>

Borba, J. (2021, diciembre). Evolución de las relaciones bilaterales entre Brasil y Chile desde la política "Convergencia en la Diversidad". *Estudios Internacionales (Santiago)*, 53(200). https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-37692021000300197&script=sci_arttext&lng=es

Börzel, T. A., & Risse, T. (Eds.). (2016). *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1163/19426720-02204014>

Briceño, J. (2010). La UNASUR: ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010, (8), 103-122. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0A6CFAA021C714E5052577E60057AE1C/\\$FILE/Anuario_integraci%C3%B3n_regional_am%C3%A9rica_latina_gran_caribe_2010.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0A6CFAA021C714E5052577E60057AE1C/$FILE/Anuario_integraci%C3%B3n_regional_am%C3%A9rica_latina_gran_caribe_2010.pdf)

Briceño, J., Cascante, C., Delgado, I., Soto, W., Menezes, R., Barnabé, I., Mora, J. (2014). *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. Universidad Nacional de Costa Rica. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170704053336/pdf_404.pdf

Briones, S., & Dockendorff, A. (2015). Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). *Estudios Internacionales*, (180), p. 115-138. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/36434/38071>

Brutto, G., Crivelli, E., Medina, T., Muñoz, E., Kern, A., Weisstaub, L., Rodas, Y. (2019). EL PANORAMA ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA. En Medina T. & Muñoz E. (Eds.), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018)* (pp. 241-256). CLACSO. doi: 10.2307/j.ctvt6rmgq.21

Calderón, E. (2020). Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica: las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa. *Íconos*, 24 (68), 19-37. http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1390-12492020000300019

Casarões, G., & Flandes, D. (2019). Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. *GIGA Focus Lateinamerika*, (5), 1-13. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64011-4>

Chaves, C.A. (2010). La inserción internacional de Suramérica: la apuesta por la Unasur. *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales*, 14(38), 29-40. <http://200.41.82.22/handle/10469/2575>

Closa, C. & Palestini, S. (2015). Between democratic protection and self-defense: The case of Unasur and Venezuela. *European University Institute: Robert Schuman Centre for Advanced Studies*. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/38064/RSCAS_2015_93.pdf?sequence=3&isAllowed=y

CNN Chile. (2019, 8 de octubre). Piñera: “En medio de esta América Latina convulsionada, Chile es un verdadero oasis con una democracia estable”. https://www.cnnchile.com/pais/pinera-america-latina-chile-oasis_20191008/

Comini, N., & Frenkel, A. (2014, noviembre). Un lustro de la Unasur: balance y perspectivas del proceso de integración sudamericano. Simposio llevado a cabo en el VII Congreso del IRI, Buenos Aires, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44713>

Constante, S. (2015, 14 de marzo). Unasur pide a EEUU revocar las sanciones contra Venezuela. *El País*. https://elpais.com/internacional/2015/03/15/actualidad/1426382700_862529.html

Correo. (2013, 19 de abril). *Alan García criticó duramente reunión de la Unasur*. <https://diariocorreo.pe/politica/alan-garcia-critico-duramente-reunion-de-la-103191/?ref=dcr>

Dabène, O. (2012). Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization. En P. Ruggirozzi & D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (Vol. 4, pp. 41–64). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_3

Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de PROSUR, 25 de septiembre, 2019, <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/Declaracion-de-Ministros-de-RREE-1.pdf>

Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, 22 de marzo, 2019, <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/DECLARACION-PRESIDENCIAL-23-3-2019.pdf>

Declaración de Cumbre Presidencial PROSUR, 12 de diciembre, 2020, https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/DECLARACION_Presidencial_12-12-2020.pdf

DECLARACIÓN DE LA III CUMBRE PRESIDENCIAL DE PROSUR, 27 de enero, 2022, <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/01/VF-DECLARACION%CC%81N-CUMBRE-DE-PROSUR-2022-Versio%CC%81n-Final-27.01.2022.pdf>

Declaración de la V Reunión Extraordinaria de Presidentes de PROSUR, 25 de febrero, 2021, <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2021/02/Declaracio%CC%81n-Presidencial-de-PROSUR-sobre-Vacunas-26-02-2021-.pdf>

Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (101), 55-79. https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/101/regionali smo_y_posicionamiento_suramericano_unasur_y_alba

Diario Pulso. (2013, 28 de noviembre). *Alfredo Moreno: "No coincido con el análisis" del programa internacional de Bachelet (. . .) «las relaciones de Chile con la región están en muy buen pie»*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. https://www.minrel.gov.cl/no-coincido-con-el-analisis-del-programa-internacional-de-bachelet/minrel_old/2013-12-04/112113.html

Dinatale, M. (2018, 15 de mayo). El titular de la OEA se reunió con Macri y pidió "más sanciones y presión financiera contra Venezuela". *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2018/05/15/el-titular-de-la-oea-se-reunio-con-macri-y-pidio-mas-sanciones-y-presion-financiera-contra-venezuela/>

DW. (2016, 26 de diciembre). *Oposición venezolana descarta retomar diálogo el 13 de enero*. <https://www.dw.com/es/oposici%C3%B3n-venezolana-descarta-retomar-di%C3%A1logo-el-13-de-enero/a-36911957>

DW. (2018a, 4 de junio). *Piñera pide a la OEA una "acción internacional" en Venezuela*. <https://www.dw.com/es/pi%C3%B1era-pide-a-la-oea-una-acci%C3%B3n-internacional-en-venezuela/a-44062740>

DW. (2018b, 20 de agosto). *Macri denunciará a Venezuela ante la Corte Penal Internacional*. <https://www.dw.com/es/macri-denunciar%C3%A1-a-venezuela-ante-la-corte-penal-internacional/a-45139397>

EFE. (2019, 19 de marzo). *Bolsonaro no descarta apoyar una posible intervención de EE.UU. en Venezuela*. <https://www.efo.com/efe/usa/politica/bolsonaro-no-descarta-apoyar-una-posible-intervencion-de-ee-uu-en-venezuela/50000105-3929454>

El Alteño. (2018, 10 de julio). Argentina propone un nuevo bloque regional al margen de Unasur. *El Alteño*.

El Comercio. (2020, 10 de marzo). *Uruguay se retira de la Unasur y retorna al TIAR*. <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/uruguay-se-retira-de-la-unasur-y-retorna-al-tiar-nndc-noticia/?ref=ecr>

El Mundo. (2019, 14 de marzo). *Ecuador abandona Unasur por su falta de operatividad durante los últimos años*. <https://www.elmundo.es/internacional/2019/03/14/5c899cf5fc6c83602a8b46a8.html>

El País. (2018, 21 de abril). *Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay abandonan Unasur*. https://elpais.com/internacional/2018/04/21/america/1524267151_929149.html

El País. (2020, 12 de septiembre). *La estrategia de Brasil en el BID: bajó a su candidato para apoyar al hombre de Trump*. <https://elpais.com/economia/2020-09-18/la-estrategia-de-brasil-en-el-bid-bajo-a-su-candidato-para-apoyar-al-hombre-de-trump.html>

El Universo. (2018, 12 de agosto). *Gobierno ecuatoriano busca acortar y reactivar Unasur*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/12/nota/6901601/gobierno-busca-acortar-reactivar-unasur/>

Erazo, M. (2014). *Interacción entre los factores regionales que limitaron el proyecto de integración sudamericana impulsado por Brasil durante la primera década del siglo XXI*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5638>

Falomir, N. (2013, 4 de noviembre). LA IDENTIDAD DE UNASUR: ¿REGIONALISMO POST-NEOLIBERAL O POST-HEGEMÓNICO? *Revista de Ciencias Sociales*. https://www.researchgate.net/publication/269565405_LA_IDENTIDAD_DE_UNASUR_REGIONALISMO_POST-NEOLIBERAL_O_POST-HEGEMONICO

Frenkel, A. (2019, junio). *Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana*. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/>

Frenkel, A. & Azzi, D. (2021). *Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?*. *Nueva Sociedad*, 291, 169-181. https://www.researchgate.net/publication/349527358_Jair_Bolsonaro_y_la_desintegracion_de_America_del_Sur_un_parentesis?enrichId=rgreq-900e31830f214ce3ed8f3f6a312bf5ea-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzM0OTUyNzM1ODtBUzo5OTQzNTYwMzA4OTQxMDFAMTYxNDA4NDM2MDgwNw==&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf

Fuentes, F. (2019, 22 de marzo). *Ernesto Araújo, canciller de Brasil: “La creación de Prosur es muy necesaria, no tiene sesgo ideológico”* (La Tercera, 22/03/2019). *Ministério das Relações Exteriores*. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/entrevistas-mre/ernesto-araujo-canciller-de-brasil-la-creacion-de-prosur-es-muy-necesaria-no-tiene-sesgo-ideologico-la-tercera-22-03-2019>

García, A. (2019, 24 de marzo). *Un PROSUR para la desintegración regional*. *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*. <https://www.celag.org/un-prosur-para-la-desintegracion-regional/>

García, G. (2018, 21 de abril). Jaque a la UNASUR. CELAG. <https://www.celag.org/jaque-a-la-unasur/>

Gardini, G. L. (2011). Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. En G. L. Gardini & P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis* (pp. 13–34). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230118270_2

Gestión. (2019, 22 de marzo). Piñera: Prosur será un foro de diálogo directo, sin ideología ni burocracia. <https://gestion.pe/mundo/prosur-chile-sebastian-pinera-dice-sera-foro-dialogo-directo-ideologia-burocracia-nndc-262149-noticia/>

Gestión. (2019, 28 de mayo). Gobierno del Perú da primer paso para retirarse de la Unasur. <https://gestion.pe/peru/politica/gobierno-peru-da-primer-paso-retirarse-unasur-268379-noticia/>

Gestión. (2020, 16 de enero). Brasil abandona la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. <https://gestion.pe/mundo/brasil-abandona-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribenos-jair-bolsonaro-nndc-noticia/>

Giacalone, R. (2013). Venezuela en Unasur: integración regional y discurso político. *Desafíos*, 25(1), 129-163. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2579/2168>

Goldstein, J., & Keohane, R. (Eds.). (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press. <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvv4147z>

Gómez, M. (2016). *Las ideas fuerza en la construcción de la región: La UNASUR en el regionalismo actual*. [Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/6590>

Gomes, M., & Granja, L. (2019). La Integración Sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28(1). http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2019000100157

Herrera, J. (2019, 9 de abril). Prosur, el nuevo mecanismo para no integrar a Latinoamérica. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/04/09/espanol/opinion/prosur-unasur-america-latina.html>

Huanacuni, F. (2018, 8 de agosto). [Carta del Canciller boliviano, Fernando Huanacuni, al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Embajador Nestor Popolizio]. Nota (VRE-DGRM-USEC-Cis-41/2018). Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Human Rights Watch. (2015, 26 de febrero). *UNASUR debe condenar los abusos en Venezuela*. <https://www.hrw.org/es/news/2015/02/26/unasur-debe-condenar-los-abusos-en-venezuela>

Human Rights Watch. (2019, 26 de noviembre). *Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas*. <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policial-tras-las-protestas>

Human Rights Watch. (2020, 6 de abril). *Ecuador: Lecciones de las Protestas de 2019*. <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Gobierno%20se%C3%B1al%C3%B3,a%20las%20fuerzas%20de%20seguridad.>

Hurrell, A. (1995). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331-358. Recuperado de https://www.jstor-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/stable/20097421?seq=14#metadata_info_tab_contents

Insignares, S. (2013). La UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?. *Revista de Derecho*, (40), 167-198. <https://www.redalyc.org/pdf/851/85131028007.pdf>

Jara, A. (2018, 21 de septiembre). Reunión entre Piñera y Trump estará marcada por crisis en Venezuela. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/reunion-pinera-trump-estara-marcada-tesis-venezuela/325541/>

La Vanguardia. (2016, 5 de marzo). *UNASUR califica como "decepcionante" la decisión de EEUU de renovar las sanciones contra Venezuela*. <https://www.lavanguardia.com/vida/20160305/40208069243/unasur-califica-como-decepcionante-la-decision-de-eeuu-de-renovar-las-sanciones-contra-venezuela.html>

Legler, T. (2020). A story within a story: Venezuela's crisis, regional actors, and Western hemispheric order upheaval. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (109), 135–156. <http://doi.org/10.32992/erlacs.10585>

Libertad y Desarrollo. (2010). UNASUR: ¿Chile debe incorporarse?. *Temas Públicos*, (973), 7-13. https://archivos.lyd.org/other/files_mf/TP-973-UNASUR%20Chile%20debe%20incorporarse-09-07-2010.pdf

López, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*, (4), 167-179. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=309707>

Malamud, A. (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/53584/Malamud_PresidentialDiplo_Published_Version.pdf?sequence=1

Marcos, A. (2018, 10 de agosto). Colombia anuncia que se retira de la Unasur. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/08/10/colombia/1533920637_839419.html

Martínez, M. (2018, 20 de septiembre). Uruguay repudia la estrategia de Almagro ante Venezuela. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/09/20/america/1537465809_295673.html

Mateo, L. (2018, 09 de julio). *[Declaraciones embajador Argentina sobre situación UNASUR]*. Mensaje (L-LA_PAZ2018/01246). Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Mercado, A. B. (agosto, 2019). El Grupo de Lima y PROSUR (2017-2019): ¿Nuevas formas de integración de las derechas en América Latina?. *XIII Jornadas de Sociología "Las cuestiones de la Sociología y la Sociología en cuestión"*. Simposio llevado a cabo en el XIII Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. <http://cdsa.aacademica.org/000-023/364.pdf>

Mijares, V. (2015). Realismo neoclásico: ¿El retorno de los estudios internacionales a la ciencia política?. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 35(3), 581-603. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300006>

Mijares, V., & Nolte, D. (2018). Regionalismo posthegemónico en crisis: ¿por qué la UNASUR se desintegra?. *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 18(3), 105-112. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6899750>

Ministério das Relações Exteriores. (2019, 25 de septiembre). *Speech by Brazil's President Jair Bolsonaro at the opening of the 74th United Nations General Assembly – New York, September 24, 2019 (photo: Alan Santos/PR)*. <https://www.gov.br/mre/en/content-centers/speeches-articles-and-interviews/president-of-the-federative-republic-of-brazil/speeches/speech-by-brazil-s-president-jair-bolsonaro-at-the-opening-of-the-74th-united-nations-general-assembly-new-york-september-24-2019-photo-alan-santos-pr>

Ministério das Relações Exteriores. (2020, 12 de diciembre). *Intervención del Ministro Ernesto Araújo en la Cumbre Presidencial de Prosur - 12/12/2020*. <https://www.gov.br/mre/es/centro-de-contenidos/discursos-articulos-y-entrevistas/ministro-de-relaciones-exteriores/discursos/intervencion-del-ministro-ernesto-araujo-en-la-cumbre-presidencial-de-prosur-12-12-2020>

Ministério das Relações Exteriores. (2021, 25 de febrero). *Discurso del Ministro Ernesto Araújo, en representación del Señor Presidente de la República, Jair Bolsonaro, en la V Reunión Extraordinaria de Presidentes de PROSUR - 25/02/2021*. <https://www.gov.br/mre/es/centro-de-contenidos/discursos-articulos-y-entrevistas/ministro-de-relaciones-exteriores/discursos/discurso-del-ministro-ernesto-araujo-en-representacion-del-senor-presidente-de-la-republica-jair-bolsonaro-en-la-v-reunion-extraordinaria-de-presidentes-de-prosur-25-02-2021>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. (2019, 13 octubre). *Declaración de los Presidentes de PROSUR sobre la situación de la República del Ecuador* [Comunicado de prensa]. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-los-presidentes-de-prosur-sobre-la-situacion-de-la-republica-del>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2013, 28 de noviembre). Alfredo Moreno: "No coincido con el análisis" del programa internacional de Bachelet (...) "las relaciones de Chile con la región están en muy buen pie". Ministerio de Relaciones

Exteriores de Chile. https://www.minrel.gov.cl/no-coincido-con-el-analisis-del-programa-internacional-de-bachelet/minrel_old/2013-12-04/112113.html

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (s.f.). https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/filer_public/2a/a4/2aa413cf-e6a3-4d7c-b83f-d53d250f9a0f/9_minrelacionesexteriores-f.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2019a, 8 de mayo). *Canciller Ampuero: "La política exterior se funda sobre la base de principios, compartidos por la mayoría de los chilenos"*. <https://minrel.gob.cl/minrel/noticias-antteriores/canciller-ampuero-la-politica-exterior-se-funda-sobre-la-base-de>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2019b, 14 de noviembre). Declaración de PROSUR sobre la situación de la República de Chile [Comunicado de prensa]. <https://minrel.gob.cl/minrel/noticias/declaracion-de-prosur-sobre-la-situacion-de-la-republica-de-chile>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2019, 15 de febrero). *'La noche de la dictadura en Venezuela no será eterna y ya le lleg su final': Presidente Duque*. <https://www.cancilleria.gov.co/noche-dictadura-venezuela-no-sera-eterna-ya-llego-su-final-presidente-duque>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2021, 7 de mayo). *Declaración de PROSUR sobre la situación en la República de Colombia* [Comunicado de prensa]. <https://www.cancilleria.gov.co/declaracion-prosur-situacion-republica-colombia>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (s.f.). Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana. <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2019, 23 de septiembre). *Declaración del Grupo de Lima* [Comunicado de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/51277-declaracion-del-grupo-de-lima>

Montoya, C. (2018, 12 de septiembre). *[Visita a Brasil del Ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay, 11 de septiembre de 2018]*. Mensaje (L-BRASILIA2018/01027). Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Narvaja, E., Bonnin, J. E., de Diego, J., & Magnanego, F. (2012). *UNASUR y sus discursos: Integración regional, amenaza externa, Malvinas*. Biblos.

Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 132-156. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7011819>

Noticias RCN. (2019, 14 de enero). *Duque anuncia la creación de Prosur, organismo que le haría contrapeso a la Unasur* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=GDfGceVnnvw>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (2021, 14 de mayo). *Colombia: Expertos de la ONU y OEA condenan la represión de las protestas pacíficas y piden investigaciones exhaustivas e imparciales* [Comunicado de prensa]. <https://www.ohchr.org/es/2021/05/colombia-un-and-oas-experts-condemn-crackdown-peaceful-protests-urge-thorough-and-impartial>

Ominami, C. (2021). Prosur: ¿integración o revancha ideológica?. *Nueva Sociedad*, (291). <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-o-revancha-ideologica/>

O'Shea, M. (2018, 3 de febrero). Roberto Ampuero: "Uno sabe de política internacional por la vida misma, por la lectura y la experiencia". *La Tercera*. <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/roberto-ampuero-uno-sabe-politica-internacional-la-vida-misma-la-lectura-la-experiencia/55808/>

Ortiz, C., Montero, P., & Chavez, C. (2019). "Implicaciones del retiro de Colombia de la Unasur: retos en la configuración regional". *OASIS*, 29, 197-222. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/5886>

Oyarzún, L. (2017). Chile en la UNASUR: percepciones de actores clave sobre la organización. *Estudios Internacionales*, 49(188), pp. 9-36. doi:10.5354/0719-3769.2017.47918

Pastrana, E., Villota, A. M., & Burgos, M. (2021). El discurso y la acción exterior del gobierno de Iván Duque: ¿la ideologización de la política exterior colombiana?. En E. Pastrana & S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 111–174). Fundación Konrad Adenauer. https://www.researchgate.net/profile/Daniela-Amortegui-4/publication/349380423_La_politica_exterior_de_Ivan_Duque_cambio_en_la_concepcion_del_rol_nacional/links/602d86964585158939b06354/La-politica-exterior-de-Ivan-Duque-cambio-en-la-concepcion-del-rol-nacional.pdf#page=111

Peñafiel, P. & Mouly, C. (2019). UNASUR in Venezuela: Mediation, Bias and Legitimacy. *Contexto Internacional*, 41(3), 579-598. <https://www.scielo.br/j/cint/a/pVx9V3L3jnCnDZxDBQHx3TB/?format=pdf&lang=>

Perrotta, D., & Porcelli, E. (2019). El regionalismo es lo que la academia hace de él. *Revista Uruguay De Ciencia Política*, 28(1), 183-218. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/431>

Piñera, S. (2018). PROGRAMA DE GOBIERNO 2018-2022: CONSTRUYAMOS TIEMPOS MEJORES PARA CHILE. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/chileprogramadegobiernodesebastianpinera.pdf>

Piñera, S. (2019, 18 de febrero). *UNASUR lleva 3 años paralizado y fracasó por exceso de ideologismo* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/sebastianpinera/status/1097508516569509888>

Prensa Presidencia del Gobierno de Chile. (2020, 12 de diciembre). *Presidente Piñera encabeza cumbre de líderes de Prosur en Santiago*. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=169463>

Presidencia de la República de Colombia. (2018a, 27 de agosto). *Colombia oficializa su retiro de Unasur*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180827-Colombia-oficializa-su-retiro-de-Unasur.aspx>

Presidencia de la República - Colombia. [Presidencia de la República - Colombia] (2018b, 27 de agosto). *Declaración del Presidente Iván Duque sobre Unasur - 27 de agosto de 2018*. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=39PBWY7O8Sc>

Presidencia de la República de Colombia. (2019, 14 de enero). *Texto de la declaración del Presidente Duque sobre Prosur en entrevista con 'Oye Cali'*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190114-Texto-de-la-declaracion-del-Presidente-Duque-sobre-Prosur-en-entrevista-con-Oye-Cali.aspx>

Prieto, P., Vera, D., & Garzón, D. (2021). La política exterior de Iván Duque: ¿cambio en la concepción del rol nacional?. En E. Pastrana & S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 175–204). Fundación Konrad Adenauer. https://www.researchgate.net/profile/Daniela-Amortegui-4/publication/349380423_La_politica_exterior_de_Ivan_Duque_cambio_en_la_concepcion_del_rol_nacional/links/602d86964585158939b06354/La-politica-exterior-de-Ivan-Duque-cambio-en-la-concepcion-del-rol-nacional.pdf#page=111

PROSUR. (2020, diciembre). *Informe de Gestión 2019–2020*. https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/12/PROSUR_Informe_de_Gestion_2020.pdf

PROSUR. (2022, enero). *INFORME DE GESTIÓN PROSUR 2021*. <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/01/PROSUR-Informe-de-Gesti%C3%B3n-2021-v8.pdf>

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, 8 de diciembre, 2010, http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/rp_guyana10_protocolo_unasur_1110.pdf

Quiliconi, C., & Salgado, R. (2016). Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?. *Colombia Internacional*, (92), 15-41. [dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01](https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01)

Quiliconi, C., & Rivera, R. (2019). IDEOLOGÍA Y LIDERAZGO EN LA COOPERACIÓN REGIONAL: LOS CASOS DEL CONSEJO SURAMERICANO DE DEFENSA Y EL CONSEJO SURAMERICANO SOBRE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS EN UNASUR. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. https://www.academia.edu/39325219/IDEOLOG%C3%8DA_Y_LIDERAZGO_EN_LA_COOPERACI%C3%93N_REGIONAL_LOS_CASOS_DEL_CONSEJO_SURAMERI

CANO DE DEFENSA Y EL CONSEJO SURAMERICANO SOBRE Ideology and Leadership in Regional Cooperation The Cases of Defense and the World Against Drugs Councils in Unasur

Quispe, J. (2017). La eficacia de Unasur para la solución de crisis políticas en Sudamérica (2008-2013). *Politai: Revista de Ciencia Política*, 8 (14), 143-176. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/18846>

Reyes, J. (2019, 22 de febrero). *[Carta del canciller de Chile al Señor Ministro sobre proceso de integración sudamericana]*. Mensaje (L-SANTIAGO2019/00177). Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Riggirozzi, P. (2012). Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis. *New Political Economy*, 17(4), 421-443. https://www.researchgate.net/publication/232835482_Region_Regionness_and_Regionalism_in_Latin_America_Towards_a_New_Synthesis/citations

Riggirozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernaza regional en América Latina. *Fundación Carolina*. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-12.2020.pdf>

Rivas, F. (2017, 2 de abril). Mercosur aplica la cláusula democrática a Venezuela. *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/04/01/america/1491076022_326137.html

RPP Noticias. (2019a, 22 de febrero). *Sebastián Piñera: «Ya está amaneciendo la democracia y el progreso» en Venezuela*. <https://rpp.pe/mundo/venezuela/sebastian-pinera-ya-esta-amaneciendo-la-democracia-y-el-progreso-en-venezuela-noticia-1182350>

RPP Noticias. (2019b, 16 de marzo). *Sebastián Piñera: "Unasur fracasó por exceso de ideologismo y burocracia"*. <https://rpp.pe/mundo/chile/sebastian-pinera-unasur-fracaso-por-exceso-de-ideologismo-y-burocracia-noticia-1186382>

RPP Noticias.(2019, 22 de abril). *Unasur en crisis: Chile se suma a Brasil y anuncia su retiro mientras que Bolivia augura su "corto plazo de vida"*. <https://rpp.pe/mundo/latinoamerica/unasur-en-crisis-chile-se-suma-a-brasil-y-anuncia-su-retiro-mientras-que-bolivia-augura-su-corto-plazo-de-vida-noticia-1193027>

Rodríguez, M. (2020, 4 de junio). El Perú no debe retirarse de UNASUR. *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/columnistas/manuelrodriguezcuadros/el-peru-no-debe-retirarse-de-unasur-noticia-1270262>

Sáez, J., & Rivas, F. (2019, 22 de marzo). Sudamérica entierra a la Unasur de Chávez, Kirchner y Lula. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/03/22/argentina/1553281368_627367.html

Sánchez, F. (2017). *UNASUR: poder y acción en Suramérica*. Universidad Sergio Arboleda.

Sanahuja, J., Aizugaray, C., Benítez, R., Fernández, L., García, T., Llenderozas, E., ...Vigevani, T. (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En Martínez, L., Peña, L., & Vázquez, M. (Eds.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* n° 7, 2008-2009, (pp.11-54). Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

https://www.researchgate.net/publication/303111093_Del_%27regionalismo_abierto_%27_al_%27regionalismo_post-liberal%27_Crisis_y_cambio_en_la_integracion_regional_en_America_Latina_y_el_Caribe

Sanahuja, J., Daudelin, J., Saltalamacchia, N., Boniface, D., Toro, A., Altmann, J. ...& Aravena, F.R. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR. En Legler, T. & Santa-Cruz, A. (Eds.), *Los desafíos del multilateralismo en América Latina. Monográfico de Pensamiento Propio*, (33), (pp.115-158). Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf>

Sanahuja, J., Zaragoza, F., González, A., Fortuny, T., Bohigas, X., Rojas, F.,...& Mateos, O. (2019). La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En Mesa, M. (Coord.), *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional Anuario CEIPAZ 2018-2019*, (pp.107-126). CEIPAZ. <https://eprints.ucm.es/55435/1/Capi%CC%81tulo%20Sanahuja%202019.pdf>

Scharfenberg, E. (2017, 26 de enero). La oposición venezolana da por roto el actual diálogo con Maduro. *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/01/26/actualidad/1485435698_041820.html

Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. SAGE Publications.

Silva, N. (2014). Participación de Unasur en el proceso de diálogo político en la República Bolivariana de Venezuela. *Politeia*, 37 (53), 1-4. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170046633001>

Söderbaum, F. (2009). Comparative Regional Integration and Regionalism. En Landman, T., & Robinson, N. (Eds.), *SAGE Handbook of Comparative Politics*, (pp. 477-496). SAGE Publications Ltd. [10.4135/9780857021083.n27](https://doi.org/10.4135/9780857021083.n27)

Swissinfo.ch. (2022, 27 de enero). Duque pide enfrentarse a las amenazas a libertades individuales y económicas. *Swissinfo.ch*. https://www.swissinfo.ch/spa/prosur-cumbre_duque-pide-enfrentarse-a-las-amenazas-a-libertades-individuales-y-econ%C3%B3micas/47299114

Tejada, D. (2019, 20 de febrero). *[Reacciones en Chile ante anuncio de iniciativa PROSUR]*. Mensaje (L-SANTIAGO2019/00165). Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Telò, M. (2017). *Regionalism in Hard Times*. Routledge. <https://doi.org/ezproxybib.pucp.edu.pe/10.4324/9781315464251>

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 23 de mayo, 2008, http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf

Villegas, R. & Gamero, J. (julio, 2019). LA CRISIS DEL REGIONALISMO POST HEGEMÓNICO: ENTRE EL FRACASO DE LA UNASUR Y EL ÉXITO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO. Simposio llevado a cabo en el IX Congreso de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata. <http://tadeiunmsm.com/la-crisis-del-regionalismo-post-hegemonico-entre-el-fracaso-de-la-unasur-y-el-exito-de-la-alianza-del-pacifico/>

Vitelli, M. (2014). Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas: Una perspectiva sin un marco de política exterior. *POSTData*, 19(1), 129–162. https://www.researchgate.net/publication/317536942_Veinte_años_de_constructivismo_en_relaciones_internacionales_Del_debate_metateorico_al_desarrollo_de_investigaciones_empiricas_Una_perspectiva_sin_un_marco_de_politica_exterior

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

Yopo, B. (2011). La política exterior del nuevo gobierno: entre el discurso y un necesario pragmatismo. En Ensignia, J., Fuentes, C. & Fernández, M. (Eds.), *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?*, (pp. 85-98). Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/07959.pdf>

24horas.cl. (2019, 22 de marzo). *Presidente Iván Duque de Colombia: «Prosur no es una organización ideologizada» | 24 Horas TVN Chile* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=QSjnmZufpiM>

Anexos

Anexo A



Estructura de PROSUR

Fuente: Extraído de PROSUR (2021)