



# Hacia una nueva Unasur

## Vías de reactivación para una integración suramericana permanente

Por Guillaume Long y Natasha Suñé

Octubre 2022



Center for Economic and Policy Research  
1611 Connecticut Ave. NW  
Suite 400  
Washington, DC 20009

Tel: 202-293-5380  
Fax: 202-588-1356  
<https://cepr.net>

**Guillaume Long** es Investigador Senior del *Center for Economic and Policy Research* (CEPR.net) en Washington D.C. Ha sido ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, ministro de Cultura y Patrimonio, ministro coordinador de Conocimiento y Talento Humano, y Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas en Ginebra. Es historiador de formación y tiene un Ph.D. de la Universidad de Londres en Política Internacional de América Latina. Es profesor invitado en *Sciences po*–Paris y *Johns Hopkins University* en Estados Unidos.

**Natasha Suñé** es abogada por la Universidad Nacional de La Plata y Máster en Derecho Administrativo y Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se especializa en integración regional y solución de controversias en acuerdos regionales, temas que ha trabajado desde la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, la Universidad de Bonn y la UBA. Estuvo a cargo del Área Jurídica del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (2009–2015) y hoy se desempeña como asesora jurídica en la Procuración del Tesoro de la Nación de Argentina.

### **Agradecimientos**

Los autores quieren agradecer a Renée Perez, Aileen Wu y María Luisa Ortega por su asistencia en la investigación, a Marilu Rodrigues Campos por la traducción al portugués, a Dan Beeton y Brett Heinz por su asistencia editorial, y a Francesca Emmanuele por su arduo trabajo de corrección del texto.

Los autores también extienden su agradecimiento a Celso Amorim, Andrés Arauz, Pedro Silva Barros, Matías Capeluto, Carola Íñiguez, Alex Main, Mariano Nascone, Rodolfo Nin Novoa, Carlos Ominami, Liliana Prieto Peña, Ernesto Samper, Daniel Sarmento, Ana Rodríguez, Carina Vance, Raphael Vasconcelos, Christophe Ventura, Mark Weisbrot, y Fernando Yépez, por sus testimonios personales y/o comentarios a borradores de este estudio. Las opiniones vertidas y los errores cometidos en este estudio son responsabilidad exclusiva de sus autores.

# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>14</b>
<b>Parte I. La Unasur: de sus cimientos a su abandono</b>	<b>16</b>
1.1: Antecedentes de la integración en América del Sur	
1.2: El proceso de construcción de la Unasur	
1.3: Aciertos, errores, y vulnerabilidades de una organización incipiente	
<b>Parte II. Análisis jurídico de la situación actual de la Unasur</b>	<b>71</b>
2.1: Situación jurídica en los estados miembros de la Unasur	
2.2: Situación jurídica internacional del Tratado Constitutivo de la Unasur	
<b>Parte III. Propuestas para una reactivación de la Unasur</b>	<b>104</b>
3.1: Posibilidades actuales y futuras	
3.2: Reformas a la institucionalidad	
<b>Conclusión</b>	<b>115</b>
<b>Glosario de siglas y acrónimos</b>	<b>128</b>
<b>Bibliografía general</b>	<b>131</b>
<b>Textos jurídicos y oficiales</b>	<b>145</b>
<b>Anexo A: propuestas de enmiendas al Tratado Constitutivo de la Unasur</b>	<b>156</b>

# Lista de tablas y figuras

<u>Tabla 1: Los consejos de gobernanza de la Unasur</u>	45
<u>Tabla 2: Los consejos sectoriales de la Unasur</u>	46
<u>Tabla 3: Cronología de las Presidencias pro tempore, Secretaría General y Cumbres de Unasur</u>	51
<u>Tabla 4: Marco jurídico argentino y situación del país con relación a la Unasur</u>	72
<u>Tabla 5: Marco jurídico boliviano y situación del país con relación a la Unasur</u>	76
<u>Tabla 6: Marco jurídico brasileño y situación del país con relación a la Unasur</u>	78
<u>Tabla 7: Marco jurídico chileno y situación del país con relación a la Unasur</u>	80
<u>Tabla 8: Marco jurídico colombiano y situación del país con relación a la Unasur</u>	84
<u>Tabla 9: Marco jurídico ecuatoriano y situación del país con relación a la Unasur</u>	86
<u>Tabla 10: Marco jurídico paraguayo y situación del país con relación a la Unasur</u>	90
<u>Tabla 11: Marco jurídico peruano y situación del país con relación a la Unasur</u>	92
<u>Tabla 12: Marco jurídico uruguayo y situación del país con relación a la Unasur</u>	94
<u>Tabla 13: Estado actual del Tratado Constitutivo de la Unasur</u>	96
<u>Figura 1: Organigrama de la Unasur</u>	111
<u>Tabla 14: Clasificación de estructuras administrativas en los procesos de integración</u>	113
<u>Tabla 15: Modificaciones propuestas al Tratado Constitutivo de la Unasur</u>	156



# Resumen ejecutivo

El retorno de gobiernos comprometidos con la causa de la integración en América Latina vuelve a poner el tema en el centro del debate político en la región. Se habla, en particular, de la posibilidad de relanzar la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) después de que, entre 2018 y 2020, siete de sus doce miembros denunciaron el Tratado Constitutivo de la organización. En especial, la perspectiva de una victoria de Luiz Inácio Lula da Silva en las elecciones presidenciales en Brasil el 30 de octubre de 2022 aviva las especulaciones sobre las posibilidades de retomar la Unasur. Con la notable excepción del gobierno de Jair Bolsonaro, Brasil lleva décadas buscando construir un espacio regional suramericano.

Este estudio analiza (1) el legado de la Unasur, sus aciertos, errores y vulnerabilidades, (2) la situación jurídica actual de la Unasur y el status de sus miembros fundadores en relación con el Tratado Constitutivo de la organización, y (3) las reformas que se deberían llevar a cabo para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de este proyecto de integración.

## El proyecto de la Unasur

La Unasur surgió de esfuerzos de varios años para establecer un ente de integración suramericano. En 2004, se creó la Comunidad Suramericana de Naciones, rebautizada Unasur en 2007. En la Cumbre de Brasilia de mayo de 2008, las y los presidentes suramericanos firmaron el Tratado Constitutivo de la Unasur que entró en vigencia en marzo de 2011, seis meses después de su novena ratificación parlamentaria. Entre 2009 y 2011, los poderes legislativos de cada uno de los doce países suramericanos, de diversos signos ideológicos, ratificaron el Tratado Constitutivo de Unasur.

El propósito esencial de la Unasur era dotar al subcontinente suramericano de mayor integración y lograr la convergencia entre sus dos ejes principales: los subsistemas atlántico–conosureño y andino–pacífico, históricamente poco interconectados. La Unasur buscaba construir una gobernanza regional propia en todos los ámbitos de la gestión pública, impulsar la conectividad y la articulación de capacidades nacionales para el desarrollo de la región, y consolidar un bloque regional más cohesionado, capaz de proyectarse con eficacia a nivel internacional.

Los primeros años de vida de la Unasur fueron marcados por los importantes posicionamientos colectivos de una diplomacia de corte presidencial, sobre todo en defensa de la democracia y del

Estado de derecho. La Unasur también jugó un papel importante para bajar tensiones entre varios de sus miembros.

Progresivamente, la Unasur empezó a desplegar una actividad sectorial más importante. Se establecieron doce consejos ministeriales para facilitar la cooperación y la articulación de políticas en la región. Varios consejos, por ejemplo el Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo de Salud Suramericano, entre otros, empezaban a desarrollar una agenda importante, con la concreción de planes y proyectos de largo plazo.

Pero la Unasur no pudo trascender esta etapa incipiente de consolidación. Con aún escasos años de vida e insuficiente construcción de institucionalidad, recibió golpes que se saldaron en el abandono y la parálisis de la organización.

La falta de consenso entre los Estados miembros para la nominación de un nuevo secretario o secretaria general entre 2017 y 2019 fue el elemento catalizador para que, en el contexto de un cambio radical de signo político en la región, varios gobiernos opten por salir de la organización. En 2018, cinco gobiernos suspendieron su participación en la organización, a pesar de no existir esta figura en el Tratado. Entre 2018 y 2020, siete de los doce países miembros notificaron la denuncia del Tratado Constitutivo y salieron de la organización.

## La situación jurídica de la Unasur

Si hoy la Unasur se encuentra paralizada, hay que recalcar que el Tratado Constitutivo de Unasur se mantiene vigente para todos los miembros que no lo han denunciado. Mientras al menos dos Estados sigan perteneciendo a ella, la organización seguirá existiendo jurídicamente a nivel internacional. De haber voluntad política, no hay impedimento legal para que la Unasur pueda ser relanzada por sus Estados miembros.

Es importante recalcar, además, que varios miembros denunciaron el Tratado Constitutivo de Unasur de forma irregular. Brasil y Argentina, en particular, no denunciaron el Tratado de manera apegada a derecho. Ambos países obviaron el tratamiento legislativo especificado por sus respectivas constituciones.

Nuestro análisis de la situación jurídica actual del Tratado Constitutivo de Unasur en los doce miembros fundadores revela lo siguiente:

- Argentina: En abril de 2019, el gobierno del presidente Mauricio Macri (2015–2019) denunció el Tratado Constitutivo de la Unasur sin seguir los procedimientos constitucionales ya que la denuncia del ejecutivo no fue aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara del Congreso (artículo 75 inciso 24).
- Bolivia: En noviembre de 2019, el gobierno de facto de Jeanine Áñez (2019–2020) anunció su intención de salir de la Unasur. Sin embargo, no se llegó a concretar el procedimiento porque la Cámara de Diputados rechazó el proyecto de ley necesario para completar el procedimiento de denuncia del Tratado Constitutivo.
- Brasil: En abril de 2019, el presidente Jair Bolsonaro (2019–2023) emitió el decreto presidencial 10.086/19 para denunciar el Tratado Constitutivo de Unasur lo que resulta incompatible con la Constitución de ese país. El Partido Socialista Brasileño (PSB) presentó una acción de declaración de inconstitucionalidad del decreto ante los tribunales de justicia, acción que aún se encuentra pendiente de resolución en la justicia y que cuenta con precedentes favorables.
- Chile: En abril de 2019, el gobierno del presidente Sebastián Piñera (2018–2022) procedió a la denuncia del Tratado Constitutivo de Unasur a pesar de que la Cámara de Diputados de Chile rechazó la denuncia del Tratado de forma no vinculante.
- Colombia: En agosto de 2018, el gobierno del presidente Iván Duque (2018–2022) declaró unilateralmente el inicio de los procedimientos de la denuncia del Tratado Constitutivo de Unasur. Colombia fue el primer en denunciar el Tratado a pesar de que Bolivia requirió a Colombia “reflexionar” y dijo tener la “predisposición para encontrar las fórmulas y consensos necesarios”. Colombia, como todos los demás Estados que denunciaron el Tratado, no dio lugar a un diálogo político en armonía y respeto mutuo y en ese sentido incumplió las normas del derecho internacional público y el principio *pacta sunt servanda*.
- Ecuador: En mayo de 2019, el gobierno del presidente Lenín Moreno (2017–2021) remitió al legislativo, sin previo dictamen de constitucionalidad, la comunicación de la denuncia del Tratado Constitutivo de Unasur. No obstante, la Corte Constitucional se pronunció y consideró que los derechos humanos que surgen de los acuerdos de la Unasur en materia migratoria no podrían ser regresivos. Es decir, la Corte Constitucional entendió que habría una posible regresión en materia de derechos humanos y en esos casos los efectos jurídicos podrían ser inconstitucionales. Sin embargo, resolvió que el Estado ecuatoriano debía garantizar que no se afecten los derechos de las personas.
- Paraguay: En abril de 2019, el gobierno de Mario Abdo (2018–2023) denunció el Tratado Constitutivo de Unasur a través de un comunicado dirigido a Ecuador, Estado depositario

del Tratado. La Constitución paraguaya establece que los tratados internacionales de derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de la Constitución (artículo 142), por lo que queda el interrogante si ante el vacío del texto constitucional respecto a las competencias para denunciar tratados, la denuncia del Tratado Constitutivo debería ser interpretado por la función judicial.

- Perú: En marzo de 2019, el presidente Martín Vizcarra (2018–2020) remitió al Congreso peruano la denuncia del Tratado Constitutivo de Unasur. La Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso aprobó con dictamen favorable la denuncia del Tratado. Sin embargo, el trámite parlamentario estuvo pendiente de envío a la votación del pleno hasta el final del período parlamentario 2016–2021, al cabo del cual, los impulsos procesales para concluir el trámite en el plenario fueron archivados, por lo que no ha sido aprobado hasta la fecha. En 2018, Perú suspendió su participación en la Unasur, una figura que no existe en el Tratado Constitutivo, y una decisión que podría ser revertida fácilmente por el ejecutivo.
- Uruguay: En marzo de 2020, el presidente Luis Lacalle Pou (2020–2025) anunció que había realizado la denuncia del Tratado Constitutivo de Unasur. No existe evidencia documental de la denuncia, fuera de la documentación en manos de la cancillería de Ecuador – Estado depositario del Tratado – que no es de acceso público. Habrían ya transcurrido los seis meses previstos por el Tratado para hacer efectiva la denuncia.
- Guyana, Surinam y Venezuela: Estos tres países no expresaron su intención, ni iniciaron trámites para la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur que se encuentra por lo tanto plenamente vigente en estos Estados.

En realidad, los siete gobiernos que denunciaron el Tratado Constitutivo de la Unasur (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay) lo hicieron sin tener en cuenta los mecanismos para los tratados multilaterales que exigen la búsqueda de acuerdos. Bolivia objetó las denuncias unilaterales de los países e invitó al diálogo. En su momento, Uruguay demostró una voluntad reparadora para resolver los problemas surgidos en el seno de la organización. Las siete denuncias no cumplieron con lo previsto en el Tratado Constitutivo de Unasur respecto de lo dispuesto para la búsqueda de diálogo político (artículo 14 del Tratado), para la solución de controversias (artículo 21) o incluso, para el procedimiento de Enmiendas (artículo 25).

Cabe recordar que el derecho internacional público, incluida la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, protege la estabilidad de los Tratados y establece que la interpretación de las normas debe tender a la subsanación de las diferencias en el sentido de proteger la plena vigencia de los mismos.



Las numerosas irregularidades de este caso abren la posibilidad para que se active un mecanismo de solución de controversias que podría dar cabida a una salida colectiva para subsanar el irregular proceso de debilitamiento de la Unasur.

Una nueva Unasur requerirá sin duda de importantes cambios en su normativa y funcionamiento. Se requiere una Unasur más sostenible, eficaz y resiliente, capaz de sobrellevar los vaivenes ideológicos que han caracterizado la historia política del continente y de garantizar la continuidad de la integración a largo plazo.

Para ello, varias fallas de diseño que obstaculizaron la labor de la naciente organización y precipitaron su caída deben ser corregidas. Con este fin, anexamos a este estudio una propuesta conservadora de reforma al Tratado Constitutivo de Unasur.

## El presidencialismo

Es indudable que la Unasur fue marcada por la llamada diplomacia presidencial, que cosechó importantes resultados para la estabilidad de la región. En términos organizativos, este presidencialismo resultó, sobre todo en los inicios de la Unasur, en lo que se ha denominado el “multilateralismo pro tempore”: una práctica que hace que los Estados se turnen al frente de una organización, generalmente por un periodo de un año, durante el cual el servicio exterior del país que ejerce la “presidencia pro tempore” asume el papel burocrático de la organización.

El multilateralismo pro tempore resulta eficaz en sus inicios: abarata costos en una etapa en que la incipiente organización aún carece de resultados tangibles que mostrar. Pero el traspasar todas las competencias cada año a una nueva burocracia significa perder gran parte de la memoria institucional. A largo plazo, resulta fundamental tener un cuerpo técnico que se dedique exclusivamente a la consolidación de la organización, que adquiera cada vez mayor experticia, y que se deba al conjunto de los países miembros.

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

En anexo, sugerimos por lo tanto cambios normativos que podrían contribuir a consolidar la organización y su secretaría general.

## La regla del consenso

El artículo 12 del Tratado Constitutivo de la Unasur establece que “toda la normativa de Unasur se adoptará por consenso”. La regla del consenso, virtuosa en su intención de respetar la voluntad de todos los Estados, selló una importante debilidad fundacional: otorgó un poder de veto de facto a cada miembro en cada instancia de decisión, impidiendo el avance de propuestas claramente mayoritarias y el nombramiento de autoridades, lo que profundizó finalmente su acefalía y paralización.

La regla del consenso, por ende, debe ser repensada o, al menos, se debe encaminar a la organización hacia un modelo híbrido de toma de decisión, para que la exigencia del consenso no se aplique a todo el ámbito decisorio. Algunas decisiones, por ejemplo, en el caso de la adhesión de nuevos miembros, podrían requerir la unanimidad, pero otras podrían normarse de otra manera, con mayorías, o mayorías calificadas, es decir métodos similares a los que emplean otras organizaciones internacionales.

## Relanzar la convergencia

La Unasur se debe relanzar con un fuerte énfasis sobre la necesidad de retomar la agenda de la convergencia entre la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y otros organismos regionales. Los Estados miembros no pueden volver a cambiar de parecer en torno a su membresía de la Unasur, y para que la organización no padezca de futuros boicots o intentos de destrucción se requieren incentivos concretos. Un mayor énfasis en la convergencia, incluyendo en materia comercial, podría ser un aliciente para algunos sectores empresariales que no acompañaron el proceso de consolidación de Unasur con particular entusiasmo.

Añadir una agenda comercial a la Unasur podría ayudar a consolidar un pacto político de largo plazo para que la apuesta al espacio suramericano, a sus instituciones y a su autonomía no sea constantemente puesta en cuestión o traicionada.

La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004, que cambió su nombre a Unasur en 2007, buscaba justamente facilitar – e ir más allá de – la convergencia entre la CAN y el Mercosur. Este anhelo de integración suramericana que antecede a la ola de gobiernos

progresistas pero que fue profundizada como nunca antes por estos últimos, puede y debe convertirse en políticas de Estado que trascienden los vaivenes políticos de la región.

## Una moneda común

Otro incentivo importante para que los Estados se comprometan con la integración suramericana podría ser el establecimiento de una moneda común – el sur – y un sistema de pagos común para el comercio intrarregional. Se trataría de una moneda adicional a las monedas nacionales, comparable a lo que fue la Unidad Monetaria Europea, más conocida como el ECU (por sus siglas en inglés) europeo, antes del advenimiento del euro. El emisor del sur sería por ende el Banco Central del Sur.

Una moneda regional sería sin duda una gran herramienta para que América del Sur pueda relacionarse con el resto del mundo como bloque. América del Sur necesita escalar en la jerarquía monetaria internacional que actualmente encabeza el dólar americano, seguido por las monedas que constan en la canasta de los Derechos Especiales de Giro (euro, libra, yuan, yen) y por las monedas que cuentan con líneas swap con la Reserva Federal de Estados Unidos. Este estudio incluye consideraciones técnicas sobre cómo se podría establecer esta moneda.

## Las “alternativas” a la Unasur

Se habla a menudo de posibles “alternativas” a la Unasur. Frecuentemente se hace referencia a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La CELAC es sin ningún lugar a dudas, una apuesta de vital importancia; quizás incluso, el horizonte último de cualquier proceso de convergencia regional en materia de integración. La gran riqueza de la CELAC es su membresía diversa que permite un diálogo entre actores latinoamericanos y caribeños fuera del celoso resguardo de la OEA con sede en Washington. Es también una expresión fundamental del Sur global en el hemisferio occidental, llamada a elevar la voz y las demandas de los pueblos latinoamericanos y caribeños a nivel multilateral y global en materia de desarrollo, paz, justicia global y de lucha contra la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, entre otros.

Sin embargo, la CELAC carece de un tratado constitutivo y de institucionalidad propia, como aquella que fue creada por el Tratado Constitutivo de la Unasur. Además, la amplitud conferida por los treinta y tres miembros de la CELAC impide acuerdos más concretos y vinculantes en materia de gobernanza regional con normativas comunes, confluencia y homogeneización de políticas y un verdadero programa de desarrollo regional.

La Unasur, a diferencia de la CELAC, puede avanzar más rápidamente hacia la integración física y normativa, es decir, hacia una verdadera gobernanza regional, con menos Estados miembros, mayores niveles de autonomía y de homogeneidad estructural productiva incluso, a pesar de las grandes asimetrías que perduran en América del Sur y que la integración suramericana debe afrontar mediante políticas comunes.

De hecho, si el carácter sudamericano de Unasur es inicialmente importante, la organización no necesita establecer límites geográficos muy estrictos de antemano. En el Tratado de Roma de 1957, los europeos dejaron un velo estratégico de ambigüedad sobre lo que significaba el espacio europeo.

La CELAC nació en 2010 en gran medida por el impulso dado desde la Unasur y desde México para transformar el Grupo de Río en una organización internacional. La Unasur y la CELAC son simbióticas, no mutuamente excluyentes. Una Unasur fuerte será siempre el mayor activo de la CELAC: una base de apoyo comprometida con la relevancia, el liderazgo y el éxito de la CELAC.

La segunda alternativa que se suele mencionar es el Mercosur ampliado. El Mercosur se ha ido expandiendo desde su fundación y se ha diversificado a partir de los protocolos de Ouro Preto y Ushuaia. Pero el Tratado de Asunción de 1991, documento fundacional de Mercosur, no deja de ser un acuerdo comercial notificado a la Organización Mundial del Comercio bajo la cláusula de la habilitación, mientras que el Tratado Constitutivo de la Unasur está registrado ante la ONU y conlleva una construcción regional multidimensional, en materia de defensa, seguridad, democracia, derechos humanos, desarrollo, infraestructura, energía, medio ambiente, conectividad, movilidad, salud, educación, ciencia y tecnología, cultura, gestión de desastres, entre otros.

Existen, además, importantes obstáculos para que el Mercosur ampliado pueda incorporar a los países del eje andino-pacífico, sobre todo, dado el acervo de normativa arancelaria del Mercosur. ¿Qué tan posible resulta que Colombia, Ecuador, Perú o Chile se incorporen al Mercosur como Estados Parte en el mediano plazo? Y ciertamente no será la CAN la que incorpore en su seno a los países del eje atlántico como Estados miembros.

La Unasur puede desempeñar un papel central de convergencia para que se privilegie la proyección, a nivel suramericano, de las mejores prácticas y el mejor bagaje institucional, y no se busque apenas la difícil incorporación del eje Pacífico en el eje Atlántico o viceversa.

## Una apuesta estratégica

Frente a un sistema internacional marcado de nuevo por las rivalidades entre las grandes potencias, en especial entre Estados Unidos y China, y de cara a los grandes retos del siglo XXI, la apuesta del Sur global debe ser la consolidación de bloques regionales que tiendan hacia una mayor autonomía estratégica y un no alineamiento renovado y actualizado. Solo una mayor articulación de las voluntades nacionales puede configurar un bloque suramericano capaz de tener algún peso a nivel multilateral y global y conseguir que sus demandas sean atendidas.

En términos económicos, la integración debe acompañar un proceso de transformación productiva y contribuir a un proceso de diversificación de la tradicional ultra especialización productiva que caracteriza una región dedicada aún desmedidamente a la producción y exportación extra regional de materias primas. Esta integración y diversificación productiva son fundamentales para lograr una paulatina industrialización de la región, mayores niveles de innovación, mayores componentes tecnológicos y cognitivos en las cadenas productivas, y, por ende, una mayor autonomía estratégica y mayor generación de riqueza para las economías suramericanas.

La Unasur goza de un tratado constitutivo que ofrece una mirada integral y multidimensional de las necesidades de articulación de la región. El Tratado también responde a una visión centrada en la autonomía y en los derechos, lo cual constituye un legado fundamental y un instrumento vigente de difícil recreación en actuales o futuras circunstancias. Ningún otro organismo regional abre el abanico de alternativas y posibilidades que ofrece la normativa fundacional de la Unasur.

Por todas estas razones, creemos que la región debe maximizar la vigencia jurídica del Tratado Constitutivo, y que el mayor número posible de países de la región deben reincorporarse a la Unasur.

# Introducción

El actual contexto de retorno de los gobiernos progresistas en América Latina reaviva el debate sobre la necesidad de un relanzamiento de la integración regional<sup>1</sup>. Tras varios años de debilitamiento de la integración, las recientes victorias electorales de tendencias políticas que ponen la integración latinoamericana y suramericana en el centro de sus programas políticos han vuelto a generar expectativas.

En el contexto suramericano, se vuelve a escuchar hablar de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el ente de integración suramericano por excelencia que hiciera soñar a tantos convencidos de la necesidad de integración en América Latina. Pero al mismo tiempo que renace un cierto entusiasmo, surgen dudas sobre la situación en la que se encuentra la Unasur después de que el giro conservador de los últimos años destruyera casi por completo la incipiente organización.

Son muchos los interrogantes que se plantean con relación a la vigencia y relevancia de la Unasur. A pesar de su completa inactividad y agresivo desmembramiento, ¿sigue existiendo formalmente la organización?, ¿qué miembros completaron el proceso de denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur<sup>2</sup> y cuáles anunciaron su salida de la organización sin cumplir con el debido procedimiento legal?, ¿qué haría falta para que los distintos Estados de América del Sur se reincorporen?

Además de la situación jurídica de la organización, surgen interrogantes sobre su viabilidad institucional y política. ¿Cómo hacer que la Unasur sea sostenible a largo plazo?, ¿qué problemas recurrentes enfrentó la Unasur en el pasado y qué vulnerabilidades deberían ser corregidas si se quiere relanzar el proyecto de integración?

El motivo del presente estudio es tratar de responder a estas preguntas. Para este propósito, hemos dividido nuestro análisis en tres partes.

En la primera, volvemos sobre los orígenes de la integración suramericana, y enmarcamos el proyecto de la Unasur en un contexto histórico. Luego, analizamos el proceso de creación y

---

<sup>1</sup> La heterogeneidad de la izquierda que llegó al poder en los diferentes países de América Latina en las dos primeras décadas del siglo XXI ha generado un amplio debate sobre cuál es el término más adecuado para describirla. Para los fines de este informe, usaremos el término “gobiernos progresistas”.

<sup>2</sup> Denominado indistintamente en este estudio: Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Tratado Constitutivo de la Unasur, y Tratado Constitutivo.

consolidación de la Unasur desde sus raíces en las cumbres suramericanas de inicios de siglo y la posterior Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), hasta su ocaso con la salida de siete de sus miembros entre 2018 y 2020.

Examinamos, seguidamente, los pocos años de vida institucional de la Unasur: los grandes hitos diplomáticos; la llamada “diplomacia presidencial”; las agendas sectoriales, sobre todo aquellas de mayor consolidación; los impasses en torno a la Secretaría General, el Banco del Sur, entre otros; y los crecientes desencuentros políticos en los últimos años de actividad de la organización.

Sobre esta base, identificamos importantes aciertos, errores y debilidades de la organización, y exploramos los factores institucionales, coyunturales, políticos y geopolíticos que precipitaron su declive. El estudio identifica importantes fallas de diseño que se deberían corregir en el caso de un relanzamiento de la integración.

En la segunda parte, examinamos la situación jurídica de la Unasur. Analizamos la vigencia o no del Tratado Constitutivo de la Unasur (2008) en los diferentes países fundadores de la organización, y estudiamos los procesos de denuncia del tratado por parte de los países que iniciaron la denuncia o expresaron su intención de salir de la organización. Identificamos, en particular, los casos en los que estas denuncias no respetaron las normas de derecho de los Estados miembros.

Luego analizamos la situación jurídica internacional del Tratado Constitutivo, y llegamos a conclusiones sobre la vigencia jurídica de la Unasur. Sobre la base de estos hallazgos, exploramos posibles caminos para que, de haber voluntad política, los países puedan retomar sus membresías de la organización.

En la tercera parte, y sobre la base de los problemas detectados en la institucionalidad de la Unasur, realizamos sugerencias sobre posibles cambios a la normativa de la organización. Nos enfocamos en particular en los procesos de toma de decisión y el funcionamiento de la secretaría general.

En conclusión, examinamos las que a menudo se presentan como alternativas existentes a la Unasur, en especial la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) ampliado. Exploramos los roles diferenciados de organizaciones que no tienen la misma función, ni se contraponen con la Unasur.

Sugerimos, además, posibles incentivos para que, de relanzarse la Unasur, los Estados no vuelvan a cambiar de parecer en torno a su membresía, y para que la organización no padezca de futuros boicots o intentos de destrucción. Insistimos, en especial, sobre la necesidad de retomar la agenda de la convergencia entre la Comunidad Andina (CAN), el Mercosur y otros organismos regionales, y la consolidación de un espacio de integración con un mayor énfasis en la gobernanza comercial. Analizamos, asimismo, el planteamiento de una moneda común y el importante rol que podría jugar en la integración suramericana, y estudiamos la posibilidad de relanzar la Unasur por medio de los consejos sectoriales.

## Parte 1. La Unasur: de sus cimientos a su abandono

### 1.1: Antecedentes de la integración en América del Sur

La necesidad de una mayor integración entre los países de América Latina ha sido una preocupación de larga data en el pensamiento político latinoamericano. En años recientes, las fuerzas políticas incluidas en el amplio abanico del llamado “progresismo” latinoamericano han visto en dicha integración una respuesta geoestratégica vital a los retos del nuevo siglo.

Uno de los argumentos que los defensores de la integración suelen blandir es el de la acción colectiva de cara al sistema internacional. Solo una mayor articulación de las voluntades nacionales puede configurar un bloque latinoamericano capaz de tener algún peso a nivel multilateral y global y conseguir que sus demandas sean atendidas<sup>3</sup>.

También existe el argumento de la integración como generador de procesos de economía de escala, capaces de crear respuestas conjuntas más eficaces para encarar los problemas de la región. Una verdadera integración regional permitiría una mayor articulación, planificación y racionalización de las capacidades de cada país, de sus políticas e inversiones públicas, con efectos positivos sobre la movilidad ciudadana, la construcción de infraestructura, la conectividad, la gestión de desastres, la salud pública, entre muchos otros ámbitos.

En términos económicos, también se entiende que la integración pueda acompañar un proceso de transformación productiva<sup>4</sup>. Una mayor integración regional puede ayudar a concretar

---

<sup>3</sup> Este argumento cobra renovada fuerza en el contexto del debilitamiento y la fragmentación del Grupo Latinoamericano y Caribeño (Grulac) en las diferentes instancias de las Naciones Unidas.

<sup>4</sup> Este es un argumento antiguo en la teoría de la integración. Véase, por ejemplo, Martirena de Mantel (1964).



importantes cambios estructurales en las matrices productivas de los países y un proceso de diversificación de la tradicional ultra especialización productiva característica de una región dedicada aún desmedidamente a la producción y exportación extra regional de materias primas. Se esperaría que esta diversificación productiva resultase en una paulatina industrialización de la región, mayores niveles de innovación, mayores componentes tecnológicos y cognitivos en las cadenas productivas, y, por ende, en la generación de mayor valor agregado para las economías<sup>5</sup>.

El argumento de la soberanía es a menudo blandido: el hecho de que solo una mayor integración regional puede impedir que se impongan la agenda y los intereses de Estados y actores extrarregionales. Bajo esta lógica, la cesión de soberanía a instancias regionales supranacionales generaría, a largo plazo, una mayor soberanía para los diferentes Estados latinoamericanos. Esta preocupación concierne evidentemente, en el contexto actual, la aún alarmante vigencia del monroísmo estadounidense en el hemisferio occidental. Pero no se limita a la histórica relación de América Latina con Estados Unidos; alude de forma más general a la necesidad de alejarse de una lógica de competencia hacia abajo entre países vecinos en su intento de afianzar sus relaciones con las grandes potencias y el capital transnacional<sup>6</sup>.

Este razonamiento cobra aún más fuerza en un contexto global marcado por la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, y de un mundo cada vez más dividido en bloques regionales; por lo que muchos ven en la integración latinoamericana la única forma de lograr una *autonomía estratégica*, un reactualizado no alineamiento frente a las grandes potencias y de cara a los principales retos del siglo XXI<sup>7</sup>.

## Los orígenes del regionalismo latinoamericano

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

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Molaiepour (2011).

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Mace y Bélanger (1999).

<sup>7</sup> Sobre la importancia de la autonomía estratégica, el no alineamiento y no alineamiento activo (NAA), véase Fortín, Heine y Ominami (2020) y Fortín, Heine y Ominami (2021).

La pregunta que aún se hacen muchos latinoamericanos es cómo y por qué las trece colonias norteamericanas, bajo tutela británica, pudieron crear una unión tan sólida, a pesar de la Guerra Civil de 1860–1865, y por qué las excolonias hispanoamericanas se fragmentaron en una miríada de Estados frágiles. Varias confederaciones terminaron por fraccionarse, como fue el caso de la Gran Colombia, la República Federal de Centroamérica y las Provincias Unidas del Río de la Plata<sup>8</sup>. Solo el imperio portugués, por diversas razones, incluyendo un sistema colonial que no buscó poner freno a la integración de sus diferentes subsistemas coloniales, como sí lo hizo la corona española, resultó en un Estado federal pero indivisible.

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

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

La era de oro del liberalismo plutocrático (1860–1920) logró una mayor inserción latinoamericana en el capitalismo mundial, un mayor crecimiento económico, y la construcción de las primeras grandes obras de infraestructura postcolonial. Pero esta infraestructura fue generalmente orientada a las necesidades de exportación: los primeros puertos modernos para la exportación de las materias primas, y los primeros ferrocarriles para llevarlas de la mina o plantación al puerto marítimo. Con contadas excepciones, esta nueva infraestructura no fue para comunicar centros demográficos internos, y mucho menos para conectar Estados vecinos que, de hecho, competían entre sí para la exportación de sus productos a las grandes metrópolis del norte<sup>9</sup>.

Este crecimiento periférico dio lugar, no obstante, a que varios países latinoamericanos adquirieran nuevas capacidades estatales, por lo que algunos Estados empezaron a poner énfasis en una mayor inserción en su entorno regional. Es durante esta época que vemos afincarse

---

<sup>8</sup> Sobre esta primerísima ola de regionalismo decimonónico, véase Forero Rodríguez (2010).

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Bulmer-Thomas (2003).

relaciones de “amistad” y de “enemistad” entre los países<sup>10</sup>: esencialmente un sistema de alianzas basado en dinámicas de hostilidad postcolonial, a menudo territoriales, sobre todo entre países limítrofes. En América del Sur, empieza a desdibujarse una lógica geopolítica en forma de damero: “el vecino es mi enemigo”, por lo que “el vecino de mi vecino es mi amigo”; con, evidentemente, importantes particularidades y excepciones a una lógica particularmente prevaleciente en América del Sur<sup>11</sup>.

Esta época de despertar internacional de la región estuvo marcada por la Guerra del Pacífico (1879–1884), territorial en esencia y fruto de la disputa entre vecinos por recursos; y por la Guerra de la Triple Alianza (1864–1870), que sigue siendo hasta ahora la guerra internacional de mayor envergadura y mortandad en la historia republicana de América Latina.

Salvo en México, cuyo siglo XIX fue muy accidentado por el conflicto con su vecino del norte, la presencia de Estados Unidos en la región no cobró un peso demasiado importante hasta después de la Guerra Hispano–Estadounidense de 1898<sup>12</sup>. Fue a inicios del siglo XX que Estados Unidos, saliendo de su proceso de expansión y consolidación territorial interna, y emulando las naciones europeas —pero con mirada más imperial que colonial— giró hacia América Latina y el Caribe. Una Doctrina Monroe (1823) poco implementada en la práctica<sup>13</sup> fue vigorizada y radicalizada a través del derecho a la intervención contenido en el Corolario de Roosevelt (1904), lo que fue seguido de intervenciones militares cada vez más recurrentes, en especial en América Central y el Caribe en las primeras tres décadas del siglo XX<sup>14</sup>.

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

---

**10** Es la presencia de relaciones de amistad y enemistad, en contraste con el aislamiento y la autarquía, que nos permite discernir, según Buzan et al. (1998), si estamos ante un complejo regional de seguridad. En las décadas posteriores a los procesos de independencia, la debilidad estatal e introspección de los países suramericanos era un obstáculo para el desarrollo de una verdadera preocupación por el espacio regional. Véase, por ejemplo, Centeno (2002).

**11** Véase Kelly (1997).

**12** Existen otras excepciones a esta relativa ausencia estadounidense en la región. Nicaragua es una de ellas.

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

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

Una decena de conferencias panamericanas hasta la segunda guerra mundial consolidaron un regionalismo hemisférico fuertemente custodiado por Estados Unidos<sup>15</sup>. En 1947, en el apogeo de la hegemonía estadounidense, la mayoría de los Estados de América Latina se adhirieron al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también conocido como Pacto de Río. En 1948, en la Conferencia de Bogotá, fue creada la Organización de Estados Americanos (OEA). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue creado en 1959. El panamericanismo se había transformado en un conjunto de instituciones de mucho mayor peso en un sistema interamericano hecho a la medida de las necesidades estadounidenses en la Guerra Fría.

## El regionalismo cerrado<sup>16</sup>

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

Para que funcionara el modelo de sustitución de importaciones, el pensamiento cepalino recomendaba trascender los mercados nacionales para crear uniones aduaneras de mayor envergadura. Se proponía una integración basada en el comercio regional, pero con fuerte acento sobre la complementariedad productiva entre economías vecinas y la protección comercial frente a las importaciones extra regionales. Hoy se conoce a esta fase precursora en materia de integración como la era del “regionalismo cerrado”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> El multilateralismo panamericano, luego interamericano, fue, de cierto modo, el rostro consensual de la hegemonía estadounidense en la región. Está claro que esta hegemonía también fue acompañada de una buena dosis de coerción, esencialmente mediante los varios tipos de intervención directa e indirecta para defender los intereses de Estados Unidos en el hemisferio.

<sup>16</sup> La literatura académica habla a menudo de las sucesivas olas del regionalismo latinoamericano, destacando tres, cuatro o incluso cinco olas. En este estudio hemos preferido no numerarlas para evitar confusiones sobre su significado.

<sup>17</sup> Vélez Serrano (2018), p. 20.

En 1960, siguiendo este pensamiento cepalino, se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que inició un proceso de acercamiento entre los países de América Latina, con vistas a propiciar el desarrollo de la región desde una integración comercial entendida en términos estrictamente latinoamericanos. El intento, no obstante, fracasó; por un lado, por la rigidez del acuerdo y la imposibilidad de suscribir acuerdos parciales y, por otro lado, por las grandes asimetrías entre los Estados.

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

Por su lado, los países andinos optaron, a raíz del Acuerdo de Cartagena de 1969, conocido como Pacto Andino, por crear una unión aduanera basada en la complementariedad productiva e industrial y de facilitar la formación gradual de un mercado común latinoamericano<sup>18</sup>. El Pacto o Grupo Andino hizo hincapié en las “diferentes velocidades” de una integración acoplada al desarrollo relativo de cada uno de los países involucrados, otorgando ventajas preferenciales para Ecuador y Bolivia.

De hecho, el Pacto Andino tuvo un impacto positivo sobre los niveles de industrialización de sus miembros, y acompañó un incremento muy importante del comercio intrarregional que llegó a casi quintuplicarse entre 1971 y 1976<sup>19</sup>. Sin embargo, la ausencia de una clase media lo suficientemente importante y con la capacidad de consumo de los bienes industrializados producidos en la región generó problemas inflacionarios y de endeudamiento de largo plazo que coadyuvaron al ocaso del regionalismo cepalino<sup>20</sup>.

De igual manera, la Asociación de Libre Comercio Caribeña (CARIFTA, por sus siglas en inglés) se transformaría durante esta época en la Comunidad y Mercado Común Caribeño (CARICOM) mediante el Tratado de Chaguaramas de 1973. Ese tratado sería a su vez revisado en 2001 para insertar a Caricom en una nueva ola de regionalismo, esta vez decididamente abierto.

---

<sup>18</sup> Acuerdo de Cartagena. Art. 1: “El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano”.

<sup>19</sup> Dirección General de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación (2013), p. 30.

<sup>20</sup> Vélez Serrano (2018), p. 24.

## El regionalismo abierto

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

A partir de 1990, basado en la aplicación del art. 24 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) que permitía acuerdos regionales como paso intermedio y previo a la liberalización internacional del comercio, se configura en América Latina una visión de la integración comercial como un mero paso hacia este libre mercado global. Nace el “regionalismo abierto”.

Fue un momento de la historia latinoamericana marcado por factores contradictorios. Por un lado, la región estaba viviendo una gran transición democrática después de haber transitado por regímenes militares en la mayoría de los países de la región<sup>21</sup>. Por otro lado, fue el momento del triunfo de la ideología y del modelo económico neoliberal que encontró su apogeo al finalizar la Guerra Fría. América Latina, debilitada por una década de crisis económica, accedió al “Consenso de Washington” que marcó un retorno a la supremacía del mercado, el rigor fiscal, el monetarismo, la desregulación y la privatización. Esta nueva ortodoxia, acompañada por recursos y recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI), selló indeleblemente el fin de un regionalismo entendido en términos de planificación e industrialización acompañada, y significó un retorno a la especialización productiva.

En ese contexto de transición entre dos visiones del regionalismo, nació el Mercosur. El presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, y el presidente de Brasil, José Sarney, propulsores del acercamiento entre ambos países, suscribieron en 1985 el Acta de Foz de Iguazú que aún hacía énfasis en un regionalismo más integral y no exclusivamente enfocado en la liberalización comercial<sup>22</sup>. En 1986, los presidentes firmaron en Buenos Aires el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, por la que decidieron establecer un Programa de Integración y Cooperación

---

<sup>21</sup> Todos los países latinoamericanos atravesaron por dictaduras militares o fueron liderados por militares en algún momento entre 1960 y 1980, con la excepción de Colombia, Costa Rica, México y Venezuela.

<sup>22</sup> Formalizaron la creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración bajo la cual se desarrollarían las modalidades del proceso de integración.

con la finalidad de lograr un espacio económico común<sup>23</sup>; y en 1988, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, tendiente a la eliminación de los obstáculos tarifarios y no tarifarios<sup>24</sup>.

En los años noventa, en el contexto del auge de la ideología y de las políticas neoliberales, los nuevos jefes de Estado, Carlos Saúl Menem en Argentina y Fernando Collor de Mello en Brasil, modificaron sustancialmente lo acordado por Sarney y Alfonsín para consolidar la integración desde un enfoque estrictamente comercial; a pesar de lo enunciado en el Preámbulo del Acta de Buenos Aires de 1990 que se fundaba en los acuerdos anteriores<sup>25</sup>.

En 1991, los cuatro Estados parte originarios con regímenes democráticos suscribieron finalmente el tratado fundacional del Mercosur, conocido como Tratado de Asunción<sup>26</sup>. Este tratado inscrito como Acuerdo de Complementación Económica de alcance parcial, ACE N°18, dentro del marco de la ALADI, y cuya inscripción en el GATT sería notificada bajo la cláusula de la habilitación<sup>27</sup>, tuvo como objetivo la creación de un mercado común, tal como su nombre lo indica, basado en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, incluyendo personas, conocido como las “cuatro libertades”<sup>28</sup>. El Mercosur se había consolidado en un acuerdo comercial tipo con un enfoque en la liberación de los mercados, pero con otros tiempos para Paraguay y Uruguay en un esfuerzo para menguar las asimetrías.

En 1994, se suscribió el Protocolo de Ouro Preto, que dotó al Mercosur de personalidad jurídica internacional y de una estructura institucional caracterizada por la diplomacia presidencial y la intergubernamentalidad de sus órganos.

Con avances y retrocesos, el Mercosur ha logrado permanecer a pesar de los cambios políticos en los Estados que lo integran; se ha expandido con la adhesión como miembro pleno de Venezuela y el proceso de adhesión de Bolivia en curso; sin perder de vista que las membresías de Paraguay y Venezuela fueron suspendidas en su momento<sup>29</sup>.

---

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

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

**25** Caetano (2006); véase también Mellado (2007).

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

**27** Scotti (2010).

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

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

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

El regionalismo abierto también dejó un importante legado en otras subregiones de América Latina. El Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) creado en 1991 en sustitución del Mercado Común Centroamericano (MCCA), y en el contexto de los intentos por llegar a una paz duradera doméstica e internacional en una región marcada por la guerra, ha sido muy resiliente y ha logrado cierta sofisticación institucional.

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

Los años noventa fueron, por lo tanto, la época del regionalismo de los acuerdos de libre comercio, siendo el más importante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA) entre Canadá, Estados Unidos y México que entró en vigor en 1994. Fue seguido por la firma en 2003 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (conocido como “CAFTA” en inglés), con la adhesión de República Dominicana en 2004 (DR-CAFTA).

## El regionalismo posneoliberal

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

---

suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur (2017).



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

[...] estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas que resultan de un desplazamiento parcial de formas dominantes de gobernanza neoliberal liderada por los Estados Unidos, en el reconocimiento de otras formas políticas de organización y manejo económico de bienes regionales (comunes)<sup>30</sup>.

El regionalismo posneoliberal por ende se desarrolló en un contexto de:

[...] contestación al modelo establecido de ‘regionalismo abierto’ liderado por Estados Unidos que prevaleció en la década de 1990. Es cierto que [esta] ola de regionalismo representa un modelo híbrido, expresivo de una estrategia alternativa de crecimiento y justicia social, representativo de una América ‘Latina’ más política y segura de sí misma, recelosa del liderazgo de Estados Unidos pero aún en gran medida en sintonía con la necesidad de mercados abiertos. Sin embargo, los nuevos proyectos regionalistas en América Latina están surgiendo como algo más que una reacción ad hoc y dependiente del contexto al colapso del neoliberalismo<sup>31</sup>.

La transición hacia este nuevo modelo de regionalismo, como todo cambio de carácter internacional, fue progresiva. En 1996, la adopción de la cláusula democrática, en el contexto de la tentativa de golpe de Estado en Paraguay, fue un hito para un Mercosur que avanzaba hacia una integración más política y ya no definida exclusivamente en términos comerciales<sup>32</sup>.

Para finales de los años noventa, los acuerdos de libre comercio empezaban a perder su brillo y se menguaba la percepción de su infalibilidad. La intención de Estados Unidos de crear el ALCA determinó, en un primer momento, el reforzamiento del Mercosur como su antagonista natural. El Mercosur empezó a impulsar un nuevo paradigma de integración regional cuyo eje se focalizaba en una nueva mirada más allá de los clásicos acuerdos comerciales suscritos en el marco del art. 24 del GATT.

Esta pugna entre el regionalismo abierto impulsado por Estados Unidos y un regionalismo post neoliberal defendido por un nuevo Mercosur culminó en la Cumbre de las Américas de 2005 en

---

<sup>30</sup> Riggiozzi y Tussie (2012), p. 11.

<sup>31</sup> Riggiozzi y Tussie (2012), p. 11-12.

<sup>32</sup> Dabène (2012), p. 53.

Mar del Plata, cuando un eje suramericano y atlántico puso freno decidido a las ambiciones estadounidenses de lanzar el ALCA<sup>33</sup>.

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

A mediados de la primera década del siglo XX, el Mercosur aceleró reformas institucionales que se saldaron en el establecimiento de un parlamento del Mercosur, aunque sin capacidad de tomar decisiones vinculantes; un Instituto Social del Mercosur; el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos; la Unidad de Participación Social; y el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), para enfrentar el espinoso problema de las grandes asimetrías entre los Estados parte<sup>34</sup>.

En el transcurso de casi una década, el Mercosur había consolidado su integración política más allá de los acuerdos estrictamente comerciales y aduaneros, orquestado un nuevo marco para derechos laborales, y puesto énfasis en un ambicioso proyecto para infraestructura regional.

Contrariamente al Mercosur, la CAN no adquirió durante esta etapa una mirada más geopolítica, ni una diversificación o profundización del mandato explicitado en el Protocolo de Trujillo de 1996. La organización fue asimismo perdiendo fuerza, a pesar de su avanzado nivel de resiliencia institucional. El declive se aceleró como consecuencia de los desacuerdos entre sus miembros sobre la adhesión de Perú y Colombia a tratados de libre comercio con Estados Unidos, la salida de Venezuela del organismo en 2006, y visiones encontradas sobre el comercio y el desarrollo entre los cuatro miembros restantes<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Riggirozzi (2012), p. 25; véase también Dirección General de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación (2013), pp. 35–39.

<sup>34</sup> Riggirozzi (2012), p. 25.

<sup>35</sup> Bonilla y Long (2010), pp. 24–25.

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

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

De 2004 en adelante, el regionalismo posneoliberal, con varios países animados por un fuerte ímpetu refundacional, dio luz a una serie de nuevas instituciones internacionales. Estas nuevas organizaciones ya no fueron acuerdos comerciales de alcance parcial o inscritos en las categorías de acuerdos regionales enmarcados en las excepciones del GATT, sino que se anunciaron como instrumentos internacionales que enfatizaban una integración de carácter esencialmente político y social. En este nuevo paradigma se incluye la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) con una membresía actual de doce países, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que reúne los 33 países latinoamericanos y caribeños.

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

## 1.2: El proceso de construcción de la Unasur

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

A finales de los años noventa, la región empezó a dar pasos para la creación de un espacio político suramericano hasta ese entonces inexistente. Este regionalismo suramericano, al principio de baja intensidad, buscaba tender puentes entre los dos subsistemas regionales: el andino-pacífico y el atlántico-conosureño. Con fuerte iniciativa brasileña, se procuraba generar una convergencia progresiva entre el Mercosur y la CAN, con la inclusión de Chile por supuesto, pero también —y quizás más sorprendentemente— de Guyana y Surinam, hasta ese momento esencialmente insertados en una lógica regional caribeña. Significativamente, uno de los pocos espacios de interacción entre el regionalismo caribeño y el regionalismo suramericano ha sido la cuenca amazónica. El Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 firmado por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela dio luz a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en 1995, con la creación de una secretaría permanente en 2003.

Se señala a menudo que los orígenes de la Unasur se sitúan en la Primera Cumbre de Presidentes Sudamericanos de Brasilia de septiembre de 2000, pero la diplomacia brasileña venía poniendo los ojos en la construcción de un espacio suramericano desde antes. Al menos desde la presidencia de Itamar Franco (1992–1995) y su propuesta de Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)<sup>36</sup> —y podríamos señalar orígenes anteriores—, Brasil buscaba ejercer un cierto liderazgo suramericano, autónomo de Estados Unidos, y que le permitiera a Brasil proyectarse fuera de su región<sup>37</sup>. Este ímpetu fue luego retomado durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995–2003), quien quería consolidar una posición más cohesionada de América del Sur en el contexto de las negociaciones sobre el ALCA con Estados Unidos<sup>38</sup>.

El resultado más tangible de la cumbre de Brasilia organizada por el presidente Cardoso en el 2000 fue el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), un mecanismo institucional de coordinación en materia de infraestructura, en materia energética y de conectividad, transporte y comunicaciones. La

---

<sup>36</sup> Itamar Franco lanzó esta iniciativa en octubre de 1993 en la VII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río en Santiago de Chile.

<sup>37</sup> Saraiva (2010), p.151. Palestini y Agostinis (2014), p. 3.

<sup>38</sup> Palestini y Agostinis (2014), pp. 8–11. Véase también Dirección General de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación (2013), pp. 40–41.

Cumbre dejó sembrada la idea de perseverar con la construcción de un espacio regional suramericano y la necesidad de “la profundización del diálogo sobre *seguridad* en América del Sur, teniendo en cuenta incluso los aspectos humano, económico y social de la cuestión”<sup>39</sup>.

En su discurso, el presidente Cardoso insistió en que:

Fortalecer la dimensión sudamericana de nuestros países significa fortalecer, también, la integración de América Latina y el Caribe. [...] América del Sur es un nuevo tablero para promover esa meta más amplia [la integración latinoamericana], que siempre ha sido, y sigue siéndolo, prioritaria en la política externa de nuestros países.<sup>40</sup>

En abril de 2002, la ciudad de Guayaquil en Ecuador fue sede de la Segunda Cumbre de Presidentes Sudamericanos. En ella, “los Presidentes reiteraron su voluntad de seguir impulsando acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común sudamericano”<sup>41</sup>. La declaración presidencial hizo mucho énfasis en aspectos ligados a la infraestructura y a la cooperación y conectividad energética.

Finalmente, la Tercera Cumbre de Presidentes Sudamericanos, que tuvo lugar en Cusco en abril de 2004, dio nacimiento formal a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)<sup>42</sup>. El propósito anunciado del nuevo ente era “la profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio”<sup>43</sup>.

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

[...] un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Comunicado de Brasilia (2000).

<sup>40</sup> Inter Press Service (2000).

<sup>41</sup> Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad, e Infraestructura para el Desarrollo (2002).

<sup>42</sup> Sobre el proceso de negociación para la creación de la CSN, véase Amorim (2017), capítulo 6.

<sup>43</sup> En esto, la Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004) se apoya “en lo pertinente en la resolución 59 del XIII consejo de ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional”.

<sup>44</sup> Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004).

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

El 16 de abril de 2007, los jefes y jefas de Estado y gobierno de la región se dieron cita en la Primera Cumbre Energética Suramericana en la Isla de Margarita, Venezuela. Ahí se dio un importante debate sobre la integración energética. Varias propuestas fueron planteadas principalmente por Venezuela, como las iniciativas Petroandina, Petrosur y Petroamérica. Brasil defendió la importancia de los biocombustibles.

En el diálogo político entre los jefes de Estado y de gobierno, los mandatarios decidieron rebautizar la CSN y “nombrar este esfuerzo integrador de Suramérica, como ‘Unión de Naciones Suramericanas’ (Unasur)”. También designaron “una Secretaría Permanente, que tendrá como sede la ciudad de Quito, República de Ecuador, en el conocido monumento ‘La Mitad del Mundo’”<sup>45</sup>.

La ‘Primera Reunión de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de Unasur’ se llevó a cabo en Brasilia el 23 de mayo de 2008. Ahí se trataron dos temas fundamentales: el texto del Tratado Constitutivo de la Unasur, y la propuesta brasileña de crear un consejo de defensa para América del Sur. Se aprobó el tratado, pero ciertos miembros tuvieron reparos sobre la creación del consejo de defensa y solicitaron una mayor discusión sobre su creación. Hubo que esperar la reunión extraordinaria de Costa de Sauípe, siete meses después, para que naciera el Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

El proceso de aprobación legislativa del Tratado Constitutivo se demoró tres años más, empezando por la ratificación de los legislativos bolivianos y ecuatorianos en marzo y julio de 2009 respectivamente, y culminando con la ratificación de los legislativos paraguayos y brasileños en junio y julio del 2011 respectivamente<sup>46</sup>. El Tratado Constitutivo entró en vigor en marzo de 2011, después de su novena ratificación el 30 de noviembre de 2010 por parte de Uruguay<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> I Cumbre Energética Suramericana (2007).

<sup>46</sup> De hecho, el Gobierno ecuatoriano que aquel entonces ejercía la presidencia pro tempore de la organización, desplegó un importante esfuerzo diplomático para conseguir la ratificación del Tratado Constitutivo por parte de los parlamentos de la región. Véase Prensa Latina (2010).

<sup>47</sup> Reuters (2010).

## Un proyecto geopolítico

La CSN nació fruto de la creciente realización de la importancia de consolidar un espacio suramericano que se veía debilitado por la falta de interconexión entre las costas este y oeste de América del Sur. Para concretar la integración económica, resultaba importante que la región se dote de la necesaria infraestructura, lo que se plasmó en el IIRSA. Especialmente Brasil vio en el proyecto suramericano una posibilidad de proyectar su liderazgo en la región y en el mundo. Con el transcurso del primer lustro del siglo XXI y con un cambio gradual de signo político en la región, el sentido de la integración fue evolucionando sensiblemente. Los nuevos gobiernos, en particular en Brasil y Argentina, dieron mayor énfasis a las necesidades sociales y de desarrollo, a la conectividad energética, y a la convergencia entre los diferentes entes de integración subregionales.

El significado de la integración siguió evolucionando en el segundo lustro del siglo XXI: se añadió a la lista de prerrogativas la necesidad de una mayor concertación política y una mayor acción colectiva de los países de la región<sup>48</sup>. Al nacer la Unasur, el espacio suramericano adquirió características cada vez más geopolíticas, y cobró importancia un discurso sobre la autonomía y la soberanía en el contexto de la creciente multipolaridad del sistema internacional.

Como consecuencia de esta evolución, la Unasur fue concebida como una organización de integración regional con un modelo de gobernanza transversal; es decir, una organización concernida por todas las formas de integración. Dicho de otra manera, el Tratado Constitutivo de la Unasur trascendió la mera gobernanza comercial del TLCAN, y fue más allá de los aspectos políticos que ocupan típicamente a la OEA, para plantear una organización mucho más abarcativa, no disimilar a la lógica que impera en la Unión Europea (UE).

En este aspecto, la Unasur se diferenció de las otras instituciones del subcontinente suramericano: la CAN y el Mercosur. El Mercosur, ciertamente, se fue expandiendo y diversificando a partir de los protocolos de Ouro Preto y Ushuaia, pero el Tratado de Asunción, documento fundacional de Mercosur, sigue siendo un acuerdo comercial, notificado a la Organización Mundial del Comercio (OMC) bajo la cláusula de la habilitación del GATT. En contraste, el Tratado Constitutivo de la Unasur está registrado ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), misma organización internacional que reconoce a la Unasur en calidad de observador ante la Asamblea General<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Peña (2010), p. 35.

<sup>49</sup> Naciones Unidas (2011).

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

[...] afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe<sup>50</sup>.

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

Los órganos de UNASUR son: 1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3. El Consejo de Delegadas y Delegados; 4. La Secretaría General<sup>51</sup>.

Adicionalmente, el art. 5 estableció que se podría crear consejos sectoriales a nivel ministerial<sup>52</sup>. Pronto la Unasur crearía doce consejos sectoriales: los primeros fueron el CDS y el Consejo de Salud Suramericano (CSS), creados en diciembre de 2008; seguidos por el Consejo Suramericano de Desarrollo Social, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, y el Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas<sup>53</sup>, creados en agosto de 2009. Posteriormente, en noviembre de 2010, se creó el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. Finalmente, en noviembre de 2012, se crearon el Consejo Electoral de Unasur; el Consejo Suramericano de Cultura; el Consejo Suramericano de Educación; el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación de Unasur<sup>54</sup>; y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Además, el Consejo Energético Suramericano —creado en abril de 2007 durante la I Cumbre Energética Suramericana— fue incorporado a la Unasur en el año 2010.

---

**50** Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008).

**51** Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008).

**52** Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008).

**53** El Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas fue creado originalmente bajo el nombre “Consejo Suramericano de Lucha Contra el Narcotráfico”.

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



## Los hitos diplomáticos de la Unasur

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

Una de las primeras actuaciones de la Unasur fue durante la II Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur que se celebró el 15 de septiembre de 2008 en Santiago de Chile en el contexto de una importante crisis política en Bolivia. Protestas en la ciudad de Santa Cruz a favor de una mayor autonomía y renta regional de los recursos hidrocarburiíferos se tornaron violentas y adquirieron rasgos abiertamente secesionistas. Una decena de personas fallecieron. En junio, el Gobierno boliviano había denunciado una tentativa de magnicidio contra el presidente Evo Morales<sup>55</sup>. El embajador de Estados Unidos, acusado por el Gobierno del presidente Morales de conspirar con los prefectos rebeldes, fue expulsado del país<sup>56</sup>.

La cumbre de la Unasur se saldó en la Declaración de la Moneda que expresó:

[...] su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Evo Morales [...] rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia<sup>57</sup>.

La decidida acción de la Unasur a favor del orden constitucional y la democracia en Bolivia fue un bautizo de fuego muy importante para la organización que salió legitimada de una intervención percibida como eficaz a nivel internacional<sup>58</sup>. En 2009, la Unasur volvería a pronunciarse, esta vez sobre el golpe de Estado en contra del presidente Manuel Zelaya en Honduras, un país no miembro de la Unasur<sup>59</sup>.

Los años 2008–2010 estuvieron marcados por la crisis andina. Detonada en marzo de 2008 por el bombardeo colombiano a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, esta crisis marcaría fuertemente la geopolítica regional durante varios años. El tratamiento de la disputa colombo–ecuatoriana en la Cumbre del Grupo de Río y

---

<sup>55</sup> Reuters (2008).

<sup>56</sup> Quiroga (2008).

<sup>57</sup> Declaración de la Moneda (2008).

<sup>58</sup> Nolte (2018), p. 136.

<sup>59</sup> Infobae (2009).

no en la OEA marcó un antes y un después en la geopolítica regional, y fue la antesala de la creación de la CELAC. Los latinoamericanos y caribeños mostraban señales de querer resolver conflictos latinoamericanos y caribeños sin la intromisión de Washington, lo que también tendría un impacto importante sobre la Unasur.

En 2009, la Unasur fue el escenario de álgidos debates sobre la posibilidad de una mayor presencia militar estadounidense en la región, en particular después de que Ecuador pusiera fin a la presencia militar estadounidense en la Base de Manta y que Colombia firmara un acuerdo bilateral con Estados Unidos que buscaba incrementar su presencia militar en siete bases colombianas. En la cumbre extraordinaria de la Unasur que se celebró el 28 agosto de 2009 en Bariloche, Argentina, se volvió a plantear que el acuerdo bilateral contravenía la declaración de América del Sur como zona de paz.

Los miembros de la Unasur, no obstante, estuvieron divididos sobre el tema de las bases. Por ejemplo, Perú asumió una posición más favorable a Colombia. De cualquier forma, la regla del consenso no habría permitido que la organización se oponga tajantemente al acuerdo colombo-estadounidense. En la declaración de Bariloche, los jefes y jefas de Estado y gobierno se limitaron a recordar la importancia de “fortalecer a Suramérica como zona de paz” y “reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región”<sup>60</sup>.

De todas formas, el hecho de que el tema se haya tratado en la Unasur y no en la OEA como era el deseo del Gobierno colombiano demostró una vez más que la Unasur estaba empezando a tener un verdadero peso regional<sup>61</sup>.

El impasse sobre las bases colombianas de 2009 fue uno de los hitos que desencadenaría la importante crisis colombo-venezolana de 2010, mediada por el expresidente argentino Néstor Kirchner durante su mandato como secretario general de la Unasur<sup>62</sup>. La opinión de la Corte Constitucional colombiana de que lo planteado en el acuerdo bilateral entre Colombia y Estados Unidos requería de un nuevo tratado para poder plasmarse<sup>63</sup> y la llegada a la presidencia de Colombia de Juan Manuel Santos lograron bajar sustancialmente las tensiones bilaterales en la

---

<sup>60</sup> Unasur. Declaración conjunta de la Unasur, Bariloche (2009).

<sup>61</sup> Nolte (2018), p. 137.

<sup>62</sup> Infobae (2010).

<sup>63</sup> Radio Francia Internacional (2010a).

segunda mitad de 2010. Colombia y Venezuela anunciaron que reanudarían sus relaciones y pondrían a funcionar cinco mesas de trabajo para resolver sus diferencias<sup>64</sup>.

Pese a no ser un Estado miembro de la Unasur, en 2009, la organización se pronunció con firmeza, junto a otros organismos regionales, sobre el golpe de Estado en Honduras y llamó a restaurar de forma “inmediata e incondicional” al presidente Manuel Zelaya en el poder<sup>65</sup>.

Ese mismo año la Unasur se opuso —a diferencia de Estados Unidos— a reconocer la validez de las elecciones llevadas a cabo por el gobierno de facto<sup>66</sup>. Hubo que esperar el proceso electoral de 2013, que la Unasur acompañó con una misión electoral, para que la organización reconociera el resultado de las mismas.

La Unasur también se hizo presente después del terrible terremoto que azotó a Haití el 12 de enero de 2010, a pesar de no tratarse de un Estado miembro de la organización. Varios presidentes de la Unasur participaron de una Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado, realizada en Quito el 9 de febrero de 2010. En la reunión se decidió crear un fondo voluntario de 100 millones de dólares que aportarían los Estados miembros de la Unasur destinados a la cooperación con Haití. El presidente ecuatoriano Rafael Correa, en su calidad de presidente pro tempore de la Unasur, viajó a Haití el 29 de enero<sup>67</sup>, inmediatamente después del terremoto; y de nuevo en agosto de 2010, para hacer el seguimiento a los compromisos de la organización de constituir una Secretaría Técnica para llevar adelante el plan de acción Unasur-Haití<sup>68</sup>.

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

---

<sup>64</sup> Nolte (2018), p. 138.

<sup>65</sup> Infobae (2009) y Europa Press (2009).

<sup>66</sup> Reuters (2009).

<sup>67</sup> El Comercio (2010).

<sup>68</sup> Diario Libre (2010).

real<sup>69</sup>. La reunión de los mandatarios resultó además en la elaboración del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unasur sobre Compromiso con la Democracia.

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

La forma expedita —en menos de veinticuatro horas y sin cumplir con las garantías procesales— con la que se desarrolló el juicio político causó una reacción inmediata de la Unasur que denunció un golpe de Estado institucional. En consecuencia, la Unasur y también el Mercosur suspendieron la membresía de Paraguay de sus respectivas organizaciones. La medida fue esencialmente institucional y no aisló económicamente al país, lo que habría ocasionado sacrificios demasiado grandes para su población<sup>70</sup>.

La crisis paraguaya de 2012 demostró una vez más la agilidad de la diplomacia presidencial y de los cancilleres de la Unasur, quienes pudieron movilizarse rápidamente en medio de una crisis con un desenlace relámpago. Posteriormente, la Unasur pudo condenar lo sucedido y mandar una señal disuasiva de que comportamientos antidemocráticos de esta índole conllevaban costos diplomáticos. Pero la Unasur no pudo evitar el desenlace que denunció: la destitución del presidente Lugo se dio y el suceso se mantuvo en la impunidad.

El 10 de agosto de 2013, el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y Gobierno de la Unasur reunido en Lima acordó la reincorporación de Paraguay a la Unasur después de que la misión electoral de la Unasur reconociera que las elecciones “transcurrieron con total normalidad y con una amplia participación ciudadana, razón por la cual se ha acordado levantar esta suspensión”<sup>71</sup>. No obstante, la suspensión de la Unasur crearía una relación muy tensa entre la Unasur y Paraguay hasta la denuncia del Tratado Constitutivo por parte de Paraguay en 2019.

La Unasur también buscó jugar un rol mediador en los conflictos políticos internos de Venezuela después de la muerte del presidente Hugo Chávez en 2013. El no reconocimiento por parte de la oposición venezolana de la victoria electoral de Nicolás Maduro del 14 de abril de 2013 —con una

---

<sup>69</sup> Radio Francia Internacional (2010a).

<sup>70</sup> Dirección General de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación (2013), pp. 47–48.

<sup>71</sup> Agencia EFE (2013).

diferencia apretada de cerca de 1,5% de los votos — abrió un ciclo de conflictividad con repercusiones duraderas.

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

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

La conflictividad se deterioró aún más después de las elecciones legislativas de 2015 que fueron ganadas por la oposición, con las pugnas institucionales entre el Poder Legislativo y el Tribunal Supremo de Justicia, y la instalación en 2017 de una Asamblea Constituyente. En respuesta a esta nueva ola de polarización, la Secretaría General estableció un nuevo mecanismo de mediación liderado por los expresidentes Leonel Fernández de República Dominicana, Martín Torrijos de Panamá y José Luis Rodríguez Zapatero de España<sup>72</sup>.

Con la aceleración de un giro político conservador en la región, una nueva mayoría de gobiernos restaron apoyo a los sucesivos intentos de negociación impulsados desde la Unasur. Varios gobiernos se unieron, en su lugar, al Grupo de Lima con el propósito inicial de denunciar y aislar el Gobierno venezolano, y desde 2019 en adelante, de alinearse con la política de “cambio de régimen” impulsada desde la administración del presidente Donald Trump en Estados Unidos.

Otro hito importante fue el *impeachment* del 31 de agosto de 2016 a la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff. A lo largo del proceso de destitución, el secretario general Samper buscó que la organización se activara. El 12 de mayo de 2016, día en el que el Senado decidió abrir el proceso de *impeachment* contra la presidenta Rousseff, Samper anunció que “si se continúa en este proceso

---

<sup>72</sup> Nolte (2018), pp. 140–146.

[...] podríamos llegar a una ruptura que tendría que llevar a analizar a los países la aplicación o no de la cláusula democrática”<sup>73</sup>. Pero para el segundo semestre de 2016, el giro conservador en la región estaba bien encaminado, por lo que la mayoría de los gobiernos de la Unasur no se sumaron a los llamados para convocar una reunión de presidentes de la Unasur, arguyendo que era un asunto interno de Brasil.

Una vez consumada la destitución de la presidenta en septiembre de 2016, Bolivia, Ecuador y Venezuela denunciaron un golpe de Estado y llamaron sus embajadores a consultas. El Gobierno uruguayo también fue crítico del *impeachment*. Pero no hubo consenso entre los miembros de la Unasur para convocar a una reunión extraordinaria de presidentes o cancilleres.

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

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

## Defensa y seguridad

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

En una visita a Argentina el 24 de febrero de 2008, el presidente Lula y el ministro de Defensa, Nelson Jobim, lanzaron la iniciativa de la creación de un consejo de defensa para la región. El 1 de marzo de 2008, a los pocos días del anuncio del Gobierno brasileño, la región se encontró sacudida por el bombardeo colombiano a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, sin que Ecuador hubiera participado o sido informado de la operación<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Agence France-Press (2016).

<sup>74</sup> Sanahuja (2010b), p. 54.

Las tensiones en la región norandina generaban resistencias, principalmente colombianas —que se sumaban a los reparos preexistentes de otros países— a una gobernanza regional en materia de seguridad. Sin embargo y de forma paradójica, esta crisis también hacía patente la necesidad de construir una nueva arquitectura de seguridad independiente de las instituciones dominadas por Estados Unidos. Varios países, incluyendo Brasil, veían a Estados Unidos como un elemento de inestabilidad en materia de seguridad; incapaz de jugar un papel de árbitro imparcial en la región<sup>75</sup>. El conflicto latente de la crisis andina abrió entonces una ventana de oportunidad para una mayor cooperación que Brasil supo aprovechar<sup>76</sup>.

Venezuela apoyó la iniciativa brasileña, pero no sin antes tratar de imprimir mayor fuerza al consejo de defensa a través de una contrapropuesta para la creación de un bloque más unionista en materia de seguridad, capaz de contrarrestar el Plan Colombia y la omnipresencia de Estados Unidos en la región<sup>77</sup>. El presidente Chávez habló de la necesidad de una verdadera alianza militar.

Yo dije alguna vez que si existe la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ¿por qué no puede haber una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS)?  
Volvemos a poner la propuesta sobre la mesa de los países latinoamericanos<sup>78</sup>.

La iniciativa de Brasil —que se esclareció con la gira del ministro de Defensa Nelson Jobim a los países de la región y a Estados Unidos en marzo y abril de 2008— proponía un consejo de defensa que se limitara a ser un espacio de coordinación y cooperación militar<sup>79</sup>, lo que apaciguó algunos de los temores de varios de los miembros de la Unasur.

En la cumbre de Brasilia de mayo de 2008 el único país en oponerse fue Colombia, anunciando que “Colombia no puede ser parte del Consejo de Defensa de Sudamérica dadas las amenazas del terrorismo y las derivaciones conocidas”; si bien no se opuso a la conformación de un grupo de trabajo para seguir estudiando el tema. El presidente Álvaro Uribe, preocupado por el potencial reconocimiento de las FARC como “beligerantes” como proponía Venezuela, privilegió siempre un eje de seguridad fuertemente anclado en Washington, ya que Estados Unidos consideraba a las FARC como “terroristas”<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> Sanahuja (2010b).

<sup>76</sup> Sobre este punto, véase Comini (2015).

<sup>77</sup> Comini (2015).

<sup>78</sup> People's Daily (2008).

<sup>79</sup> Torregrosa Román (2012), p. 109; y Comini (2010).

<sup>80</sup> Caracol Radio (2008).

Brasil y Argentina sostuvieron la tesis de no dejar a Colombia fuera del consejo de defensa y se buscó, en parte mediante una visita de Lula a Colombia, apaciguar los temores del presidente Uribe. Argentina superó su histórica aprehensión de un bloque de defensa liderado por Brasil y se sumó a la iniciativa, volviéndose un soporte importante de la misma<sup>81</sup>.

El anuncio de la reactivación de la IV Flota de los Estados Unidos, después de más de 40 años de desactivación, fue uno de los elementos clave de debate durante el 2008. Fue recibida como un gesto hostil, injerencista o monroísta por parte de varios gobiernos de la región. El consejo de defensa fue, en cierta medida, la respuesta de una región que, con algunas excepciones, había tenido poca articulación en materia de seguridad y defensa fuera de la égida de la Junta Interamericana de Defensa, del TIAR, y, en general, de la tutela de Estados Unidos.

El reto no era menor. Las grandes potencias como Estados Unidos suelen tener mayores niveles de resistencia cuando regiones sujetas a su hegemonía tratan de crear espacios definidos en términos de defensa y seguridad que cuando buscan crear espacios económicos propios.

No obstante, y como ya ha sido mencionado, en la reunión extraordinaria de Costa de Sauípe de diciembre de 2008 se creó el CDS como instancia de consulta, cooperación y coordinación. Premió su carácter gradualista, incrementalista y voluntario<sup>82</sup>.

En palabras de Francisco Vidal, ministro de Defensa de Chile:

[...] hemos acordado un Plan de Acción que impulsará acuerdos y generará colaboración en materias tan relevantes como la modernización de los Ministerios de Defensa, la transparencia sobre gastos e indicadores de Defensa, la identificación de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz, la creación de un mecanismo para la generación de posturas comunes y el establecimiento de un mecanismo de acción inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones. Del mismo modo, nos hemos propuesto colaborar recíprocamente en temas como las operaciones de paz y la acción ante catástrofes naturales, así como en la promoción de iniciativas de complementación y cooperación en materias de industria de la Defensa. Finalmente, fortaleceremos también el intercambio entre los países en materias de formación y capacitación<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Dirección General de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación (2013), p. 58.

<sup>82</sup> Comini (2010).

<sup>83</sup> Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericana (2009).



En materia de investigación, formación y capacitación, y en clara ruptura con el modelo centrado en el liderazgo de Estados Unidos, el CDS crearía en 2009 el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) con sede en Buenos Aires y, en 2014, la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) con sede en Quito<sup>84</sup>.

Otro eje importante y recurrente de la Unasur y del CDS fue la defensa de una América del Sur como “zona de paz”. El concepto tenía orígenes en varios documentos, incluyendo la Declaración de Galápagos de 1989 que contenía un Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación; y la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile de 1998. En 2000, la Declaración de Brasilia, que se dio en el marco de una reunión preparatoria para la Conferencia de la ONU del 2001 sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras, estableció “la consolidación de América Latina y el Caribe como una Zona de Paz y Cooperación, libre de conflictos territoriales entre Estados”<sup>85</sup>.

Pero fue el Consenso de Guayaquil de 2002 que declaró a “América del Sur como Zona de Paz y Cooperación” y planteó que “queda proscrito, en América del Sur, el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados”<sup>86</sup>. Esta noción de una Suramérica como zona de paz continuaría jugando un papel central en la Unasur y, en especial, en el posicionamiento de la organización sobre el conflicto colombiano, lo que llevó a que la organización apoyara activamente las negociaciones de paz con las FARC y luego con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) emprendidas por el presidente Santos.

## La consolidación de las agendas sectoriales

Fuera del brillo de las cámaras de la diplomacia presidencial, la Unasur estaba empezando a concretar una agenda programática diversa y de largo alcance. Ciertos consejos llegaron a tener una importante actividad. Aquí resumimos algunas de las principales actividades sectoriales de la Unasur.

### Consejo Suramericano de salud

Uno de los consejos más activos de la Unasur fue el Consejo de Salud Suramericano (CSS). Creado en la Cumbre de Costa de Sauípe el 16 de diciembre de 2008 al mismo tiempo que el CDS, este consejo buscó profundizar la diplomacia de la salud que algunos de los miembros de la Unasur, en

---

<sup>84</sup> | Declaración de Cartagena (2014).

<sup>85</sup> | Declaración de Brasilia (2000).

<sup>86</sup> | Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana (2002).

especial Venezuela y Brasil, venían desplegando desde años anteriores. Venezuela, en cercana colaboración con Cuba, tenía varias iniciativas internacionalistas en materia de salud. Brasil había adoptado desde finales de los años noventa posiciones multilaterales que se alejaban de la visión mercantilista imperante en materia de salud. Un ejemplo importante de este posicionamiento brasileño fue su respaldo, junto a India y Sudáfrica, a la Declaración sobre Propiedad Intelectual y Salud Pública de Doha de 2001, para poder declarar licencias obligatorias en casos de epidemias<sup>87</sup>.

El CSS respondía a una visión de la salud crítica de las políticas marcadas por las “agendas de los donantes”. En su lugar, el consejo estableció que cualquier financiamiento de sus actividades provendría de los países miembros. El CSS desplegó una intensa agenda de trabajo a través de un plan de trabajo quinquenal, poniendo énfasis en la salud como derecho humano universal<sup>88</sup>.

El CSS realizó importantes esfuerzos para conseguir medicamentos a mejores precios y garantizar la sostenibilidad de acceso, precios y disponibilidad; alentó el diálogo entre sus miembros sobre sus respectivos sistemas de salud, enfatizando la consolidación de sistemas universales; e identificó el problema compartido de la falta de recursos humanos para la administración de la salud pública de los países miembros y la necesidad de establecer políticas conjuntas para enfrentar ese problema. El CSS también puso énfasis en la vigilancia en materia de salud, con alguna coordinación inicial prometedora en cuanto a la coordinación de respuestas frente al surgimiento de la epidemia de influenza H1N1. Adicionalmente, el consejo acordó dar importancia a los determinantes sociales de la salud y a promover políticas que dieron importancia a estas variables<sup>89</sup>.

En 2016 el CSS hizo público su Banco de Precios de Medicamentos Suramericano (BPMU)<sup>90</sup>. El BPMU fue un esfuerzo para aumentar la coordinación entre los Estados miembros de la Unasur en cuanto a la compra de medicamentos<sup>91</sup>. Se logró establecer precios para 34 medicamentos (que tenían gran heterogeneidad en los precios en los diferentes países) con un ahorro calculado en 1000 millones de dólares para la importación, en caso de implementarse estos techos en la importación de medicamentos a la región.

---

<sup>87</sup> Herrero y Tussie (2015), p. 268.

<sup>88</sup> Comité Coordinador al Consejo de Salud Suramericano (2010).

<sup>89</sup> Herrero y Tussie (2015), p. 269.

<sup>90</sup> Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2014).

<sup>91</sup> Coello (2016).

El CSS además logró cierta cohesión para activar una diplomacia de la salud. A menudo, los miembros de la Unasur se apoyaron mutuamente en la Asamblea Mundial de la Salud. Entre 2010 y 2016 hubo 35 posicionamientos conjuntos en temas en los cuales tanto la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como la Organizaciones Mundial de la Salud (OMS) tendían a adoptar posiciones más ortodoxas y de mayor alineamiento con las economías avanzadas<sup>92</sup>.

En noviembre de 2009 en Cuenca, Ecuador, el CSS propuso la creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), lo que fue ratificado en una Reunión de Jefes y Jefas de Estado y Gobierno en abril del 2010. El ISAGS abrió sus puertas en Río de Janeiro en julio de 2011.

El ISAGS tenía como misión el generar conocimiento, fomentar liderazgo y dar apoyo técnico a los gobiernos. Llegó a tener líneas de investigación importantes en materia de gestión de salud pública, compras públicas, propiedad intelectual, etc. El ISAGS produjo documentos técnicos en diversas áreas, entre otros, su “Mapeo de la Capacidad Productiva de Medicamentos; Políticas de Medicamentos de los Bloques Regionales: Unasur, Mercosur, CAN, Caricom y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y mapeo de la cooperación bilateral en producción y/o adquisición de medicamentos de los países de Suramérica”<sup>93</sup>.

El cierre del ISAGS en 2019, pocos meses antes del inicio de la pandemia de COVID-19, puso fin a una prometedora agenda de investigación y de trabajo técnico de la organización.

## Infraestructura y energía

El Consejo de Infraestructura y Planificación, más conocido como el Cosiplan, también fue un consejo activo. El Cosiplan buscó recuperar y dar seguimiento a los proyectos de la IIRSA. La IIRSA, formalmente inaugurada en la Cumbre de Brasilia de 2000, era un plan de infraestructura regional, con mucho énfasis en corredores y articulaciones viales y fluviales.

La IIRSA había entregado en 2004 un portafolio de 335 proyectos y un plan de 10 años. Pero fueron surgiendo problemas en cuanto al financiamiento, a los bajos niveles de ejecución, e incluso desacuerdos sobre la forma como había sido pensada la IIRSA. Emergieron críticas, sobre todo desde algunos gobiernos y movimientos políticos de izquierda, a un modelo de construcción de infraestructura que muchos veían como más pensado para la exportación extrarregional de materias primas que para favorecer la integración de los mercados suramericanos.

---

<sup>92</sup> Vance (2022). Ver también Nascone (2022), p. 134.

<sup>93</sup> Botelho Azeredo (2014).

En 2008 la IIRSA fue finalmente incorporada a la Unasur; y en 2009 se creó el Cosiplan, con la idea de retomar y repensar algunos de los proyectos de la IIRSA. El propósito del Cosiplan también era darles a los ministerios correspondientes de los doce países la coordinación de los proyectos, hasta ese momento esencialmente supervisados por los bancos<sup>94</sup>.

En 2012 el Cosiplan adoptó un plan estratégico a 10 años retomando los grandes ejes de la IIRSA, aunque con algunas modificaciones. Se volvió a organizar el territorio suramericano en nueve ejes de integración: Amazonas, Andino, Andino del sur, Capricornio, Perú-Brasil-Bolivia, Hidrovía Paraguay-Paraná, Interoceánico central, Escudo Guayanés y Mercosur-Chile; y se puso mucho énfasis en el tendido eléctrico, pasos fronterizos, puentes, centros logísticos y de carga, etc. Para el 2017 se estimaba que los cerca de 600 proyectos de infraestructura sumaban 182 000 millones de dólares, siendo financiados por instituciones como el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para la Integración de la Cuenca del Plata (Fonplata), etc<sup>95</sup>.

A pesar de las modificaciones aportadas, el Cosiplan siguió teniendo problemas de ejecución y financiamiento, y permanecieron las dudas sobre la idoneidad de cada proyecto y el enfoque primario exportador<sup>96</sup>.

En términos energéticos, el balance también fue mixto. Muchos de los logros en términos de integración energética en la región no fueron necesariamente fruto de gestiones de la Unasur o de su Consejo Energético Suramericano.

En 2007, antes de la creación formal de la Unasur, habían emergido ciertas tensiones entre Venezuela y Brasil sobre el tema de la promoción del etanol. El presidente Chávez argumentó que afectaría los precios de los alimentos<sup>97</sup>. El presidente Lula defendió los biocombustibles. El proyecto del Gran Gasoducto del Sur entre Venezuela, Brasil y Argentina, cuyo memorando de entendimiento fue firmado en la Cumbre del Mercosur de Montevideo en diciembre de 2005, no prosperó y se congeló después de 2007. Los proyectos venezolanos de Petrosur, Petroandina y Petroamérica tampoco avanzaron de acuerdo con lo planificado y nunca alcanzaron el nivel de concreción que sí tuvo Petrocaribe.

---

<sup>94</sup> Palestini y Agostinis (2014), pp. 12-16.

<sup>95</sup> Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (sin fecha).

<sup>96</sup> Sanahuja (2010b), p. 50.

<sup>97</sup> Sanahuja (2010b), p. 53.

También quedó pendiente el Tratado Energético Suramericano<sup>98</sup> que gozó de varios espacios de debates en la década posterior a la Cumbre de la Isla Margarita de 2007, pero no se llegó a terminar<sup>99</sup>.

**Tabla 1**

**Los consejos de gobernanza\* de la Unasur**

CONSEJO	OBJETIVOS
<b>Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno</b>	<p>Establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación.                      Convocar reuniones ministeriales sectoriales y crear consejos de nivel ministerial.                      Decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores.                      Adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.</p>
<b>Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores</b>	<p>Coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana.                      Desarrollar el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional.                      Proponer proyectos de decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefes/as de Estado.                      Realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; aprobar el programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de la Unasur.                      Aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes.                      Implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros; aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional.                      Crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefes/as de Estado.</p>
<b>Consejo de Delegadas y Delegados</b>	<p>Implementar, mediante la adopción de las disposiciones pertinentes, las decisiones del Consejo de Jefes/as de Estado, y las resoluciones del Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia pro tempore y la Secretaría General.                      Preparar las reuniones del Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores y elaborar proyectos de decisiones, resoluciones y reglamentos para su consideración.                      Dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional.                      Promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana; proponer al Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.</p>

**Notas:** \*Los consejos de gobernanza y sus atribuciones fueron establecidos por el Tratado Constitutivo de la Unasur.

<sup>98</sup> Dirección General de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación (2013), p. 55.

<sup>99</sup> Este es un breve resumen de las principales actividades sectoriales de la Unasur. Un análisis pormenorizado de todas las actividades realizadas por cada uno de los consejos sectoriales requeriría de un trabajo mucho más extenso. El Coseccti, por ejemplo, que luego se dividió en tres consejos, propuso la creación de una Agencia Internacional de Certificación de la Educación Superior para la homologación de títulos. Véase Dirección General de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación (2013), p. 65. Es importante notar que, además de las actividades de los consejos sectoriales, varios Estados tuvieron iniciativas de cooperación propias con la Unasur. En el plano de la cultura, por ejemplo, Ecuador lideró junto a la Secretaría General de Unasur el rescate y la publicación de un facsímil del original de la Carta de Jamaica de Simón Bolívar, después de su hallazgo en archivos ecuatorianos (con la gran carga simbólica que implicaba para la organización). En materia de cultura, Argentina fue particularmente activa con, entre otras cosas, la creación de la Bienalsur, que perdura hasta la fecha.



**Tabla 2**

**Los consejos sectoriales\* de la Unasur**

CONSEJO	DESCRIPCIÓN	ACCIONES DESTACADAS
<b>Consejo Energético Suramericano</b>	<p><i>Creado en abril de 2007</i></p> <p>Consejo responsable de orientar la integración y cooperación energética entre los Estados miembros.</p>	<p>Se elaboraron la Estrategia Energética Suramericana y el Plan de Acción para la Integración Energética Regional.</p> <p>Se propuso la estructura del Tratado Energético Suramericano.</p> <p>Se creó al Grupo de Expertos en energía para monitorear el Balance Energético Suramericano anualmente.</p>
<b>Consejo de Defensa Suramericano</b>	<p><i>Creado en diciembre de 2008</i></p> <p>Consejo a cargo de promover la soberanía territorial de los Estados, las instituciones democráticas, y los derechos humanos.</p>	<p>Se crearon la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) y el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED).</p> <p>Se elaboró el primer Registro Suramericano de Gastos de Defensa.</p> <p>Se publicó el Inventario Militar Suramericano.</p>
<b>Consejo de Salud Suramericano</b>	<p><i>Creado en diciembre de 2008</i></p> <p>Consejo encargado de desarrollar e implementar políticas y acciones sanitarias comunes en la región.</p>	<p>Se creó el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) para mejorar la gobernanza de la salud pública en la región a través de apoyo técnico, administrativo y educativo.</p> <p>Se creó la Agenda Suramericana de Salud.</p> <p>Se creó el Banco de Precios de Medicamentos de Unasur, a través del cual se homogeneizaron los precios de 34 medicamentos, logrando un ahorro total de 1000 millones de dólares para la importación de medicamentos en Suramérica.</p>
<b>Consejo de Desarrollo Social Suramericano</b>	<p><i>Creado en agosto de 2009</i></p> <p>Este consejo promueve el diálogo y la cooperación regional en torno a la política de desarrollo social, con el fin de superar la pobreza y las desigualdades.</p>	<p>Se estableció un estatuto y un Plan de Acción bianual conformado por 5 ejes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo con inclusión</li> <li>• Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre y la Malnutrición</li> <li>• Economía Social y/o Comunal e Inclusión Productiva y Laboral</li> <li>• Participación Social</li> <li>• Cooperación</li> </ul> <p>Se aprobó con los fondos propios FIC, el proyecto Unasur Social en Acción para la promoción de cooperación en políticas sociales implementadas por los países miembros en cada uno de los 5 ejes del Plan de Acción.</p> <p>Estudio comparado “Panorama Social y Económico Suramericano 2016” en conjunto Unasur-CEPAL.</p>



<b>Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento</b>	<p><i>Creado en agosto de 2009</i></p> <p>Foro para desarrollar la infraestructura para la integración regional, continuando los proyectos de la IIRSA.</p>	<p>Se elaboró un Plan de Acción Estratégico (PAE) para el período 2012 - 2022.</p> <p>Se ejecutaron 600 proyectos de infraestructura, los cuales equivalen a una inversión de 182 000 millones de dólares.</p>
<b>Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas</b>	<p><i>Creado en agosto de 2009</i></p> <p>Instancia de la Unasur a cargo de promover políticas y estrategias regionales para enfrentar el problema de las drogas de manera coordinada.</p>	<p>Se creó un Plan de Acción.</p> <p>Se formaron seis Grupos de Trabajo alrededor de los siguientes temas, y cada Grupo fue asignado a un país coordinador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la demanda (Argentina);</li> <li>• Desarrollo alternativo, integral, y sostenible, incluido el preventivo (Perú);</li> <li>• Exportación e importación de productos químicos (Chile);</li> <li>• Medidas de Control (Colombia);</li> <li>• Lavado de Activos (Perú y Venezuela);</li> <li>• Armonización Legislativa (Argentina).</li> </ul> <p>La mayoría de las líneas de acción delineadas en el Plan de Acción fueron iniciadas o parcialmente ejecutadas.</p>
<b>Consejo Suramericano de Economía y Finanzas</b>	<p><i>Creado en noviembre de 2010</i></p> <p>Instancia de la Unasur responsable de promover la integración de los sistemas financieros, el desarrollo incluyente y el crecimiento económico.</p>	<p>Se aprobó el Plan de Acción Bienal del consejo.</p> <p>Se realizaron cuatro reuniones ordinarias.</p> <p>Se crearon tres Grupos de Trabajo alrededor de los siguientes temas, y cada Grupo fue asignado a dos países coordinadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reservas Internacionales (Colombia y Ecuador);</li> <li>• Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR) de ALADI, Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML), y el Sistema Unitario de Compensación Regional de pagos (Sucre) (Venezuela y Uruguay);</li> <li>• Comercio Interregional de los países de la Unasur (Brasil y Chile).</li> </ul> <p>Se realizaron varios análisis sobre la posible interconexión entre ALADI, SML y Sucre.</p>
<b>Consejo Electoral de Unasur</b>	<p><i>Creado en noviembre de 2012</i></p> <p>Instancia de la Unasur encargada de mantener el orden democrático y consolidar los procesos electorales en la región.</p>	<p>Entre 2011 y 2017 se realizaron 21 Misiones Electorales que brindaron soporte técnico y acompañamiento electoral a varios Estados miembros de la Unasur.</p>

<b>Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología, e Innovación de Unasur</b>	<p><i>Creado en noviembre de 2012</i></p> <p>Consejo responsable de impulsar proyectos innovadores y fortalecer la cooperación regional alrededor de la tecnología y ciencia.</p>	<p>Se aprobó la creación y el financiamiento inicial del “Fondo de Financiamiento de Iniciativas Comunes”.</p> <p>Algunos de los proyectos financiados por este fondo incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una plataforma de intercambio de información y técnicas para el control del cáncer (proyecto administrado por ISAGS);</li> <li>• Un estudio sobre la integración ferroviaria en los países de la Unasur (proyecto administrado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay).</li> </ul>
<b>Consejo Suramericano de Cultura</b>	<p><i>Creado en noviembre de 2012</i></p> <p>Consejo responsable de motivar la integración regional en materia cultural y promover el acceso a bienes culturales.</p>	<p>Se aprobó un Plan de Acción para el año 2013–2014 y se estaba implementado el Plan de Acción para el año 2017–2018.</p> <p>Se publicó un facsímil del original de la Carta de Jamaica de Simón Bolívar.</p> <p>Se creó el Comité Técnico de Prevención y Combate de Tráfico de Bienes Culturales.</p> <p>Se implementó la iniciativa de la Bienal Internacional de Arte Unasur (BIAU) en Argentina.</p> <p>Se implementaron 7 proyectos financiados por fondos de la Unasur (FIC)</p>
<b>Consejo Suramericano de Educación</b>	<p><i>Creado en noviembre de 2012</i></p> <p>Instancia de la Unasur a cargo de promover el acceso a la educación en la región e implementar políticas que aumenten la calidad de la educación en la región.</p>	<p>Se elaboró un Plan Operativo Quinquenal (2015–2019) acordando once objetivos estratégicos para el sector educativo (educación ambiental, políticas de intra, inter y plurilingüismo, calidad de los sistemas educativo, entre otros)</p> <p>Se realizó el “Estudio Comparativo de los Sistemas Educativos de los Países de la Unasur”</p> <p>Se trabajó hacia una política que garantice la validez de títulos académicos y profesionales en cualquier nación suramericana.</p>
<b>Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia, y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional</b>	<p><i>Creado en noviembre de 2012</i></p> <p>Consejo responsable de implementar soluciones para mejorar la seguridad ciudadana en la región y enfrentar el problema transnacional de delincuencia organizada.</p>	<p>Se aprobó el Plan de Acción para el período de 2013–2017, el cual delinea 137 líneas de acción para combatir la delincuencia organizada en Suramérica.</p>

**Notas:** \*Los consejos sectoriales de la Unasur eran conformados por los ministros de los países miembros en las áreas concernidas. A las reuniones periódicas de los consejos asistían los ministros/as o sus delegados/as.





## La disputa por la Secretaría General

Existieron varias disputas en el seno de la Unasur, pero uno de los mayores catalizadores de los desacuerdos entre los Estados fue el asunto de la Secretaría General y la recurrente falta de consenso sobre el perfil que debería tener su titular; y quién debería encabezarla.

La Unasur no tuvo secretario general hasta 2010. Una primera opción fue el expresidente ecuatoriano Rodrigo Borja, un político socialdemócrata percibido como conciliador, quien gozó del apoyo de todos los países miembros en la Cumbre Energética de la Isla Margarita en abril de 2007 y cuya candidatura fue formalizada en agosto del mismo año<sup>100</sup>. Pero el 22 de mayo de 2008, la víspera de la firma del Tratado Constitutivo de la Unasur por parte de los jefes y jefas de Estado y gobierno en Brasilia, Borja anunció que no aceptaría la designación como secretario general, argumentando que su propuesta de que la Unasur absorbiera la CAN y el Mercosur en un solo organismo no tenía el aval de todos los presidentes.

Borja quería una Unasur con mayores capacidades; y se quejó de una “falta de vigor institucional”. “Lo que se va a aprobar mañana es un foro antes que una institución orgánica”, dijo Borja. El expresidente ecuatoriano también quería una institución sin solapamiento ni rivalidades institucionales. “No es admisible que para regir la integración de doce países tengamos que apelar a tres instituciones integracionistas [...] Piensen ustedes que, para la integración de los veintisiete estados europeos, existe una sola entidad”<sup>101</sup>, añadió.

La tesis de Borja de acelerar la convergencia entre la CAN y el Mercosur era apoyada por varios presidentes. No obstante, en vista de la resistencia de varios gobiernos a una absorción repentina, la Unasur se orientó hacia una convergencia progresiva con un horizonte indefinido.

Después de que Borja se excusara, pasaron dos años más para encontrar un nuevo secretario general. En 2008 surgió la candidatura del expresidente argentino Néstor Kirchner, pero Montevideo no dio aval a su candidatura dado el conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay<sup>102</sup>.

En la Cumbre de Costa de Sauípe, Brasil, en diciembre de 2008, la candidatura de Kirchner no tuvo consenso<sup>103</sup>. En la reunión de Quito de febrero de 2010 se sumaron los reparos de Colombia y

---

<sup>100</sup> Xinhua (2007).

<sup>101</sup> Meléndez (2008).

<sup>102</sup> Ortáz (2008).

<sup>103</sup> Sanahuja (2010), p. 110–111.

Perú. Finalmente, el cambio de Gobierno en Uruguay (1 de marzo de 2010) y la visita de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a Perú (21-23 de marzo de 2010) ayudaron a generar las condiciones para que, en mayo de 2010, en la reunión extraordinaria de la Unasur en Los Cardales, Argentina, pudiera aprobarse la designación del expresidente Kirchner como secretario general<sup>104</sup>.

La Secretaría General de Néstor Kirchner fue marcada por importantes avances, incluyendo su conocida mediación entre Colombia y Venezuela<sup>105</sup>. Pero su fallecimiento, cinco meses después de haber asumido sus funciones en la Unasur, significó un grave golpe a la organización<sup>106</sup>.

Una vez más, pasaron varios meses antes de que se pudiera llegar a un nuevo consenso sobre la Secretaría General. Finalmente, después de la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de marzo de 2011 en Ecuador, se anunció que la excanciller colombiana María Emma Mejía y el excanciller venezolano Alí Rodríguez Araque, ambos propuestos por sus respectivos gobiernos en diciembre de 2010, ocuparían la Secretaría General en ese orden y cada cual por un periodo de un año<sup>107</sup>.

Rodríguez se despidió de su cargo como secretario general en agosto de 2013<sup>108</sup>, aunque tuvo que mantenerse en el ejercicio hasta que — más de un año después de la fecha anunciada de su retiro— se pudiera posesionar a un nuevo secretario general, el expresidente de Colombia, Ernesto Samper Pizano, en septiembre de 2014<sup>109</sup>.

La Secretaría General de Ernesto Samper duró dos años y medio. Fue el mandato más largo de un secretario general de la Unasur. Incluyó la instalación de la Secretaría General en la nueva sede de la Unasur, en el edificio “Néstor Kirchner” de la Mitad del Mundo, Ecuador; y los inicios de una estructuración institucional. No obstante, Samper no se volvió a presentar a la reelección<sup>110</sup>.

Samper fue el último secretario general de la Unasur. Entre 2017 y 2019, cuando siete países optaron finalmente por denunciar el Tratado Constitutivo de la Unasur, no se pudo llegar a un consenso sobre quién debería asumirla<sup>111</sup>. Argentina presentó un candidato en 2017, el embajador de Argentina en Chile, Octavio Bordón, quien obtuvo el apoyo de la mayoría de los Estados

---

<sup>104</sup> Veltri (2010).

<sup>105</sup> Cuéllar Ramírez (2010).

<sup>106</sup> El Observador (2011).

<sup>107</sup> Agencia EFE (2010); Semana (2012); e Infobae (2011).

<sup>108</sup> La Información (2013).

<sup>109</sup> BBC News (2014).

<sup>110</sup> Deutsche Welle (2017).

<sup>111</sup> Porras (2018).

miembros. Sin embargo, éste no gozó de consenso regional dada, en particular, la oposición venezolana a su candidatura. Esta acefalía fue uno de los argumentos principales esgrimidos por aquellos países que decidieron suspender<sup>112</sup> y luego poner fin a sus membresías de la organización.

**Tabla 3**

**Cronología de las Presidencias pro tempore, Secretaría General y Cumbres de Unasur<sup>113</sup>**

Presidencia pro tempore	Secretaría General	Cumbres presidenciales	Temas principales cubiertos en la Cumbre
<b>Michelle Bachelet</b> <i>Chile</i>  23 de mayo 2008 – 10 de agosto 2009		<b>I Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur</b>  <i>Brasilia, Brasil</i> 23 de mayo 2008	Se firma el Tratado Constitutivo de la Unasur.  Se analiza la propuesta iniciada por Brasil sobre la formación del Consejo Suramericano de Defensa.
		<b>II Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur</b>  <i>Santiago, Chile</i> 15 de septiembre 2008	Se considera la crisis política en Bolivia de 2008.  Se emite la Declaración de La Moneda, donde las Jefas y Jefes de Estado y Gobierno expresan su “más pleno y decidido respaldo” al Gobierno del presidente Evo Morales.
		<b>Reunión Extraordinaria</b>  <i>Costa do Sauípe, Brasil</i> Diciembre 2008	Se establece el Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo de Salud Suramericano.
<b>Rafael Correa</b> <i>Ecuador</i>  10 de agosto 2009 – 26 de noviembre 2010		<b>III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur</b>  <i>Quito, Ecuador</i> 10 de agosto 2009	Se le transfiere la presidencia pro tempore al presidente Rafael Correa de Ecuador.  Se crean los Consejos Suramericanos de Lucha contra el Narcotráfico; Infraestructura y Planeamiento; Desarrollo Social; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (Coseccti).  Se condena el golpe de Estado en Honduras de 2009.  Se reafirma el compromiso de avanzar en la construcción de la ciudadanía suramericana.

**112** El Parlamento del Mercosur manifestó su preocupación ante la suspensión de 6 gobiernos de su participación en la Unasur hasta que se designe el Secretario General. MERCOSUR/PM/SO/DECL.02/2018, 27 de abril de 2018.

**113** Este cuadro contiene únicamente las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de la Unasur. Sin embargo, el funcionamiento del organismo ha continuado más allá en la línea del tiempo que lo graficado. Las reuniones de los Consejos de ministros y Consejos de Delegados se realizaron esos años tanto de forma ordinaria como extraordinaria.



		<b>Reunión Extraordinaria</b> <i>Bariloche, Argentina</i> <i>28 agosto 2009</i>	Se dialoga sobre la intención de Estados Unidos de imponer bases militares en Colombia.
	<b>Néstor Kirchner</b> <i>4 de mayo 2010 – 27 de octubre 2010</i>	<b>Reunión Extraordinaria</b> <i>Los Cardales, Argentina</i> <i>4 de mayo 2010</i>	Se nombra al presidente Néstor Kirchner como secretario general de la Unasur.  Se asignan recursos financieros y otros apoyos a los Gobiernos de Haití y Chile en respuesta a dos terremotos catastróficos.
<b>Bharrat Jagdeo</b> <i>Guyana</i> <i>26 de noviembre 2010 – 29 de octubre 2011</i>	<b>María Emma Mejía</b> <i>9 de mayo 2011 – 11 de junio 2012</i>	<b>IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur</b> <i>Georgetown, Guyana</i> <i>26 de noviembre 2010</i>	Se le transfiere la presidencia pro tempore al presidente Bharrat Jagdeo de Guyana.  Se suscribe el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unasur sobre Compromiso con la Democracia en respuesta a la crisis política en Ecuador de 2010.  Se reafirma el apoyo a Argentina ante la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas.
<b>Fernando Lugo</b> <i>Paraguay</i> <i>29 de octubre 2011 – 22 de junio 2012</i>	<b>Ali Rodríguez</b> <i>11 de junio 2012 – 30 de julio 2014</i>	<b>V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur</b> <i>Asunción, Paraguay</i> <i>29 de octubre 2011</i>	Se le transfiere la presidencia pro tempore al presidente Fernando Lugo de Paraguay.  Se reitera la voluntad de seguir integrando la región y promoviendo el desarrollo sostenible.  Se condena de nuevo el intento de golpe de Estado contra el presidente Rafael Correa en Ecuador.  Se considera la creación de un Consejo Electoral de Unasur.
<b>Ollanta Humala</b> <i>Perú</i> <i>29 de junio 2012 – 30 de agosto 2013</i>		<b>VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur</b> <i>Lima, Perú</i> <i>30 de noviembre 2012</i>	Se emiten dieciséis decisiones y siete declaraciones especiales: por ejemplo, para disolver el Coseccti, y crear en su lugar los Consejos Suramericanos de Cultura; Educación; y Ciencia, Tecnología e Innovación. También se crea el Consejo Electoral.
		<b>Reunión Extraordinaria</b> <i>Lima, Perú</i> <i>18 de abril 2013</i>	Se dialoga sobre la crisis electoral en Venezuela, y se apoya el reconocimiento de los resultados oficiales de la elección presidencial del Consejo Nacional Electoral.

<p><b>Desiré Bouterse</b> <i>Surinam</i></p> <p>30 de agosto 2013 – 4 de diciembre 2014</p>		<p><b>VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur</b></p> <p><i>Paramaribo, Surinam</i> 30 de agosto 2013</p>	<p>Se le transfiere la presidencia pro tempore al presidente Desiré “Dési” Bouterse de Surinam.</p> <p>Se aprueba la Agenda de Acciones Sociales Prioritarias.</p> <p>Se exige el fortalecimiento de la secretaría general a través de medidas que aumenten su institucionalidad.</p> <p>Se crea el Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos.</p>
	<p><b>Ernesto Samper</b></p> <p>1 de agosto 2014 – 31 de enero 2017</p>	<p><b>Reunión de Presidentes de la Unasur- BRICS</b></p> <p><i>Brasilia, Brasil</i> 16 de julio 2014</p>	<p>Se da una reunión conjunta entre las Jefas y Jefes de Estado de la Unasur y del Foro BRICS (Brasil, Rusia, India, China, y Suráfrica).</p> <p>Se habla sobre el Banco del Sur y el Banco BRICS, y cómo las dos instituciones podrían trabajar juntas.</p>
<p><b>José Mujica</b> <i>Uruguay</i></p> <p>4 de diciembre 2014 – 1 de marzo 2015</p>		<p><b>VIII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur</b></p> <p><i>Quito, Ecuador</i> 4 y 5 de diciembre 2014</p>	<p>Se le transfiere la presidencia pro tempore al presidente José Alberto “Pepe” Mujica de Uruguay.</p> <p>Se inaugura la nueva sede de Unasur en la Mitad del Mundo, Ecuador.</p>
<p><b>Tabaré Vázquez</b> <i>Uruguay</i></p> <p>1 de marzo 2015 – 23 de abril 2016</p>			
<p><b>Nicolás Maduro</b> <i>Venezuela</i></p> <p>23 de abril 2016 – 21 de abril 2017</p>			
<p><b>Mauricio Macri</b> <i>Argentina</i></p> <p>21 de abril 2017 – 17 de abril 2018</p>			



**Evo Morales**  
Bolivia

17 de abril 2018 – 15  
de abril 2019

**Jair Bolsonaro**  
Brasil

15 de abril 2019 –  
16 de abril 2019

Notas: Gris = Puesto vacante / falta de actividad.

## El Banco del Sur

El Banco del Sur no fue una institución perteneciente a la Unasur, ya que gozó de su propio convenio constitutivo que además no fue ratificado por todos los miembros de la unión. Sin embargo, sus propósitos eran convertirse en el brazo financiero de la Unasur y en una parte importante de la nueva arquitectura financiera regional. Para muchos, el Banco del Sur era parte del mismo proyecto suramericano.

El Banco del Sur fue planteado originalmente en agosto de 2004 como una entidad que financie la integración regional sin condicionalidad de política económica. La iniciativa gozó inicialmente de apoyo venezolano y argentino, a lo que luego se sumarían varios Estados, incluyendo, con voluntad política, Ecuador. El presidente venezolano Hugo Chávez había planteado la necesidad de un banco suramericano desde 1998 y siguió insistiendo sobre esta necesidad; en parte motivado por tener una alternativa al FMI y al Banco Mundial para un financiamiento libre de condicionantes.

En mayo de 2007, en Quito, el proyecto del Banco del Sur fue oficialmente lanzado. El 8 de octubre de 2007, en Río de Janeiro, siete países anunciaron su intención de ser parte. El 13 de octubre de 2007, Colombia anunció que quería sumarse, aunque posteriormente desistió.

Finalmente, el 26 de septiembre de 2009, los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela firmaron el Convenio Constitutivo del Banco del Sur. El capital autorizado fue de 20 000 millones de dólares y el capital suscrito de 7000 millones. Las aportaciones iniciales debían ser de 2000 millones por país para Argentina, Brasil y Venezuela, de 400 000 dólares por país para Ecuador y Uruguay, y de 100 000 por país para Bolivia y Paraguay<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Convenio Constitutivo del Banco del Sur (2009).

En su art. 2.1, el Convenio Constitutivo estableció que:

El Banco tiene por objeto financiar el desarrollo económico, social y ambiental de ‘Países Miembros’, en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones entre los Países Miembros.

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

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

Adicionalmente, el Banco del Sur serviría como un tanque de pensamiento, de asesoría técnica y de consultorías e ingenierías para promover la política económica apropiada a los intereses del Sur. Ecuador propuso como proyecto inicial el Fondo de Conocimiento del Sur, para financiar estudios de factibilidad e ingenierías básicas de los proyectos más urgentes del Cosiplan, el intercambio estudiantil (un Erasmus suramericano) y la investigación científica multi-país (un Horizon suramericano)<sup>115</sup>.

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

---

115 Arauz (2022).

El efecto demostración del reciclaje intra suramericano de las reservas representaba un peligro para el orden establecido centrado en depositar los excedentes financieros de América del Sur en el Norte<sup>116</sup>.

De hecho, la “amenaza” del Banco del Sur y las críticas a las IFI también permitieron abrir un debate sobre la arquitectura financiera regional que se saldó en algunas reformas importantes. La CAF se actualizó, abriendo su capital a toda Iberoamérica y pasó a llamarse “Banco de Desarrollo de América Latina”<sup>117</sup>.

Además de los factores geopolíticos, el Banco del Sur también fue víctima de varios desacuerdos entre los Estados de la región. Venezuela quería que el Banco del Sur sea un fondo de reservas y prestamista de último recurso: una suerte de FMI regional. Brasil, en sincronía con su visión gradualista, hablaba de un banco de desarrollo que cohabitara con las otras bancas existentes. Posteriormente, surgieron desacuerdos sobre las contribuciones de capital, los derechos de voto, el lugar de la sede y otros temas. Al final, solo Ecuador y Bolivia hicieron los aportes financieros semilla y el banco no pudo arrancar.

## El desmantelamiento de la Unasur

El desgaste político y mediático de algunos gobiernos progresistas, en algunos casos con más de una década en el poder, la caída del precio de las materias primas y el inicio de una difícil recesión económica (2015–2017), entre varios otros factores que difieren según el país examinado, resultaron en un importante giro político hacia un retorno del conservadurismo en América Latina —particularmente del Sur— no siempre de forma democrática.

Primero Argentina (2015), luego Brasil (2016), Ecuador (2017), Chile (2018), Colombia (2018), Bolivia (2019) y Uruguay (2020). Todos estos países dieron un marcado giro a la derecha, el que luego fue revertido en varios casos, que resultó en un retorno del bilateralismo con Estados Unidos como faro de su política exterior.

En abril del 2018 seis países anunciaron que suspendían su participación en la Unasur<sup>118</sup>, a pesar de no existir esta figura en el Tratado Constitutivo. Los argumentos para la suspensión de la participación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay fueron esgrimidos en una

---

<sup>116</sup> Arauz (2022).

<sup>117</sup> La resistencia al Banco del Sur no provino exclusivamente de ciertos sectores vinculados a las IFI más tradicionales del sistema interamericano. En Brasil, algunos vieron en el Banco del Sur una amenaza al BNDES.

<sup>118</sup> CNN en Español (2018).



carta al canciller boliviano, Fernando Huanacuni. Los seis gobiernos se quejaron de la “acefalía de la Secretaría General”<sup>119</sup>. La ausencia del secretario o secretaria general estaba prevista en el Reglamento General de la Unasur, cuya aplicación hubiera permitido una solución institucional. De cualquier forma, la decisión de suspensión de la participación luce como desproporcionada<sup>120</sup>.

La simple suspensión de la participación podría haberse interpretado como una estrategia para dar un ultimátum a efecto de que se resuelva la acefalía de la Secretaría General. Pero esta suspensión fue apenas la antesala de un golpe mucho más duro, cuando nueve países anunciaron, entre 2018 y 2020, su intención de salir definitivamente de la organización. Como veremos en la sección II.1 de este estudio, varios de estos gobiernos, empezando por el Gobierno colombiano, varios días después de la posesión del presidente Iván Duque, lograron activar denuncias — mucho más difíciles de deshacer — del Tratado Constitutivo de la Unasur<sup>121</sup>.

México, que durante la ola de gobiernos progresistas había seguido un curso distinto, fue de nuevo a contracorriente cuando, en 2018, eligió al primer presidente de izquierda en muchas décadas. De hecho, el liderazgo de México en la CELAC permitió que se salvara la organización del abandono y de la suspensión repentina de la participación de Brasil comunicada en enero de 2020. Pero la Unasur no tuvo un actor de peso diplomático equiparable que pueda jugar el papel que jugó México en la CELAC.

Para entender este giro radical respecto de la integración suramericana, es importante entender un fenómeno nuevo: la política exterior se volvió un pilar de la oposición a los gobiernos progresistas de la región. Durante la primera década y media del siglo XXI, varios gobiernos latinoamericanos habían cuestionado con mucha frontalidad la política exterior de Estados Unidos en la región y en el mundo. Pero a su vez esta reivindicación de una América Latina insertada en el Sur global generó una virulenta reacción de las élites latinoamericanas a favor de un tradicional retorno al bilateralismo con Estados Unidos.

Blandiendo el discurso del gasto público innecesario, o el argumento de la cercanía con la China comunista, y recurriendo sistemáticamente al peligro de la “venezolanización” de los espacios nacionales y regionales, la oposición al regionalismo poshegemónico y a la Unasur en particular

---

<sup>119</sup> Paraguay. Ministerio de Relaciones Exteriores (2018).

<sup>120</sup> El Reglamento General de la Unasur (2012) en su art. 32 establece que: “En caso de ausencia temporal de la Secretaria o el Secretario General asumirá interinamente el Director de mayor antigüedad en el cargo”.

<sup>121</sup> Narea y Benzi (2020), p. 49. Barros y Gonçalves (2021) argumentan que después de la denuncia colombiana del Tratado Constitutivo, y hasta la llegada de Jair Bolsonaro al poder, la intención de Brasil, sobre todo durante el periodo del canciller Aloysio Nunes Ferreira, no era salir de la Unasur (p. 8).

se volvió una parte consustancial de la nueva identidad política de la derecha en la oposición y en el poder.

La virulencia del ataque llama la atención, porque, como hemos visto aquí, varias de las propuestas de los gobiernos progresistas ya habían sido planteadas en años anteriores por gobiernos que respondían a intereses más conservadores; ciertamente con menos voluntad política y afán de profundización, pero con algunos objetivos en común. Sin embargo, se orquestó a partir de 2016 uno de los giros más radicales en materia de política exterior en la historia reciente de América Latina, asestando un golpe muy duro a la integración. La Unasur fue la víctima más destacada de este radical viraje.

El leitmotiv más recurrente para legitimar en términos diplomáticos la salida de la Unasur fue la parálisis y acefalía de la organización, esencialmente el resultado de la falta de consenso para la nominación de un nuevo secretario o secretaria general<sup>122</sup>.

Pero varios gobiernos añadieron mayores decibeles de retórica política<sup>123</sup>, como por ejemplo el presidente ecuatoriano Lenín Moreno que aseveró, en un mensaje televisivo, que:

La Secretaría General [de la Unasur] no tiene titular por más de dos años, y el personal ha ido disminuyendo sensiblemente. ¿Y saben por qué? Porque algunos mandatarios irresponsables se encapricharon por nombrar a sus amigos a esa secretaría nuevamente replicando los peores vicios del socialismo del siglo XXI. [...] Procederemos además a retirar la estatua de [el expresidente argentino y ex secretario general de Unasur] Néstor Kirchner. Él no representa los valores y la ética de nuestros pueblos<sup>124</sup>.

La salida ecuatoriana de la Unasur fue particularmente sorpresiva. Ecuador no era solamente un Estado miembro de la organización, cuya Constitución y marco normativo imprimía además mucha importancia a la integración latinoamericana, sino que había sido escogido para ser sede de la Secretaría General y Estado depositario del Tratado Constitutivo; lo que el presidente Correa había celebrado en reiteradas ocasiones, señalando, por ejemplo, que “vamos a ser la Bruselas del futuro, vamos a ser la capital de la unión suramericana”<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2019).

<sup>123</sup> Narea y Benzi (2020) describen los ataques retóricos de varios gobiernos de la región (p. 59).

<sup>124</sup> Moreno (2019).

<sup>125</sup> Agencia GE (2010).

Las denuncias del Tratado Constitutivo de la Unasur no gozaron de consenso en el ámbito político. En Argentina, el Gobierno del presidente Mauricio Macri no habría contado con los votos necesarios en el Congreso, por lo que la denuncia se hizo desde el Ejecutivo. En Chile, la denuncia del Gobierno del presidente Sebastián Piñera fue rechazada, aún de forma no vinculante, por la Cámara de Diputados. El entonces diputado Gabriel Boric votó, junto a la mayoría de los diputados, para rechazar la denuncia de la Unasur<sup>126</sup>, expresándose desde su curul en los siguientes términos:

[...] es importante que ubiquemos el actual debate, respecto a Unasur, en un tiempo de vacas flacas que induce materia de cambios políticos y económicos, a un alza del escepticismo político respecto a las posibilidades de integración, y también al despliegue de gobiernos más conservadores en los escenarios domésticos. Y para poder llegar a una perspectiva de este tipo, se hace necesario hacer un balance conjunto de las experiencias que hemos tenido de integración latinoamericana a lo largo de nuestra historia, del cual podemos sacar importantes lecciones que el gobierno está obviando a la hora de denunciar a la Unión Suramericana de Naciones.

[...] Que un examen tenga en cuenta las particularidades de nuestra historia. De la Carta de Jamaica de Simón Bolívar de 1815 en adelante, pasando por la creación de la CEPAL en 1948, y la publicación del informe del mercado común latinoamericano en 1959, se han hecho sendos esfuerzos por la integración latinoamericana. Unasur fue quizás el más importante de ellos, después de los organismos vinculados a las Naciones Unidas.

[...] Cuando se le acusa de ideológica a Unasur, se desconoce y se repiten consignas aprendidas por algunos que las repiten sin tener idea de cuál es la historia que fundó este proyecto<sup>127</sup>.

En Colombia, el senador Gustavo Petro fue crítico de la suspensión de la participación colombiana y posterior salida de la Unasur: “Unasur no es el Castrochavismo, es la idea de una integración independiente a EEUU, como la Unión Europea” tuiteó Petro<sup>128</sup>.

Deseosos de demostrar que su oposición era hacia la Unasur y no hacia la integración per se, los presidentes que denunciaron y/o suspendieron su membresía de Unasur crearon rápidamente un nuevo foro suramericano. El 14 de enero de 2019, el presidente de Colombia, Iván Duque

---

<sup>126</sup> Soto (2019).

<sup>127</sup> Boric Font (2019).

<sup>128</sup> Petro (2018).

Márquez, anunció la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur)<sup>129</sup>. El 22 de marzo del mismo año se estableció formalmente el organismo a través de la Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, firmada por los jefes de Estado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú en Santiago de Chile<sup>130</sup>. Se definió que la República de Chile sostendría la Presidencia de Prosur por los primeros doce meses de su funcionamiento<sup>131</sup>.

Según su carta constitutiva, Prosur tiene como objetivo principal crear “un espacio regional de coordinación y cooperación, sin exclusiones” que lleve “al crecimiento, progreso, y desarrollo de los países de América del sur”<sup>132</sup>. El organismo se describe a sí mismo como una plataforma de diálogo y un foro para diseñar planes para desarrollar e integrar a Suramérica con respecto a seis áreas temáticas: infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad, y gestión de riesgos de desastres<sup>133</sup>.

Aunque Prosur declaró ser una iniciativa “sin exclusiones”, el foro se negó a invitar a Venezuela a su cumbre inaugural en Santiago de Chile y optó, en cambio, por invitar a Juan Guaidó, quien finalmente no asistió a la cumbre<sup>134</sup>; una invitación llamativa dadas las reiteradas acusaciones de varios jefes de Estado miembros de Prosur de que la Unasur había sido una organización demasiado ideológica<sup>135</sup>.

Desde su creación, Prosur ha realizado tres cumbres presidenciales: en Santiago de Chile el 22 de marzo de 2019, en forma virtual el 12 de diciembre del 2020, y en Cartagena, Colombia el 27 de enero de 2022<sup>136</sup> y seis reuniones extraordinarias, todas de forma virtual. Una característica

---

**129** García Fernández (2019).

**130** Prosur. Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur (2019).

**131** Prosur. Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur (2019).

**132** Prosur. Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur (2019).

**133** Foro Prosur (2022).

**134** García Fernández (2019).

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

**136** Prosur. Declaración de la III Cumbre Presidencial de Prosur (2022).

definitoria de Prosur es su falta de institucionalidad. Carece de tratado, de normas, de consejos sectoriales, de secretaría general, de sede y de políticas.

En abril de 2022 Chile anunció su retiro de Prosur, aunque el gobierno no hizo pública la carta enviada por su cancillería<sup>137</sup>.

### 1.3: Aciertos, errores, y vulnerabilidades de una organización incipiente

Identificar los factores que obstaculizaron el éxito de un proceso siempre implica enfrentarse al problema de establecer causalidades de corto, mediano y largo plazo; así como evaluar las consecuencias que derivan de agencias individuales, por un lado, y de factores estructurales por otro. Pero como un estricto análisis de causalidad supera al ámbito de este informe, nos limitaremos aquí a explorar los elementos relevantes para futuras decisiones, dejando de lado los factores más sistémicos e históricos del análisis.

Reconocemos, sin embargo, que varios factores estructurales han impedido una mayor integración latinoamericana. La estructura productiva de los países, en particular, y la naturaleza fundamentalmente primario-exportadora de las economías latinoamericanas, y por ende su falta de diversificación productiva, han sido los grandes cuellos de botella para una mayor integración regional. Esta realidad se ha saldado en bajos niveles de comercio intrarregional. Entre 2015 y 2018 solo un 7% de las exportaciones de la CAN fueron intrarregionales, frente a un 12% de las exportaciones del Mercosur y un 15% de las exportaciones de América Latina. En contraste, el 55% de las exportaciones de la UE y el 34% de las exportaciones de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) fueron exportaciones intrarregionales<sup>138</sup>.

Esta falta de integración económica es una de las principales causas de la falta de integración institucional que, a su vez, produce una integración real de baja intensidad: un círculo vicioso que solamente la decidida acción colectiva de los Estados de la región podría corregir.

---

<sup>137</sup> Deutsche Welle (2022).

<sup>138</sup> Sanguinetti (2021), p. 34.

## Los tiempos de la institucionalización

Una de las principales críticas que se ha dirigido en contra de la Unasur es que el proyecto no fue lo suficientemente institucionalizado. Sin embargo, cabe preguntarnos si esta falta de institucionalidad fue el resultado de una carencia de voluntad política, fruto del momento en el proceso de construcción organizativa o producto de fallas en el diseño original.

Es evidente que la Unasur nunca pudo superar una etapa temprana de vida institucional. La Unasur no trascendió un nivel de integración entendida como cooperación intergubernamental, y la joven organización estuvo lejos de llegar a la siguiente fase, aquella que implica ceder competencias soberanas a la organización regional<sup>139</sup>.

En parte, esta fragilidad institucional fue consecuencia de la corta duración del pacto político y diplomático que dio vida a la organización. La cooperación internacional, sea en el ámbito multilateral o regional, requiere a menudo décadas para construir regímenes internacionales estables, derecho internacional, derecho de la integración o comunitario consolidado. El ejemplo europeo es ilustrativo: dos países fueron el motor bilateral de un compromiso que se extendió a los seis países signatarios de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951. Estos mismos seis países optaron por profundizar su integración formando la Comunidad Económica Europea (CEE) en el Tratado de Roma de 1957, y recibieron posteriormente en su seno a varios nuevos miembros en sucesivas olas. En 1992, doce miembros de la CEE decidieron redefinir su institucionalidad compartida para crear la UE en el Tratado de Maastricht. La atracción gravitatoria de la UE después de Maastricht sumaría hasta un total de veintiocho Estados, con apenas un solo Estado habiendo renunciado a su membresía en 2020, y con la renovada posibilidad de nuevas adhesiones a futuro. Los tiempos de la institucionalización son fundamentales: cualquier proyecto regional es de largo alcance.

Cuando en abril de 2018 Chile, Argentina, Colombia, Brasil, Paraguay y Perú optaron por suspender sus membresías de la Unasur, no habían transcurrido siete años desde la entrada en vigor del Tratado Constitutivo de la organización. La última reunión del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la Unasur tuvo lugar en Ecuador en diciembre de 2014, es decir, menos de cuatro años después de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo<sup>140</sup>. Si nos enfocamos en la

---

<sup>139</sup> Véase Sanahuja (2010b), p. 53.

<sup>140</sup> Unasur. Declaración de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de Unasur (2014).

institucionalidad de la Secretaría General, la Unasur apenas contó con funcionarios y presupuesto propios tres años antes de que siete países terminaran sus membresías.

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

## El presidencialismo

Una buena parte de la crítica institucionalista se ha enfocado en la dependencia de la Unasur de la diplomacia presidencial: una diplomacia de cumbres y acuerdos desde arriba en una región marcada por el hiper presidencialismo en varios de sus Estados miembros. La crítica, además, empató bien con un relato político que tildaba a los gobiernos progresistas de “populistas” o “autoritarios”. Sin embargo, urge un análisis más sosegado de las fortalezas y debilidades de la diplomacia presidencial de la Unasur en sus primeros años.

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

El multilateralismo pro tempore conlleva algunas ventajas. En primer lugar, abarata costos en una etapa en que la incipiente organización aún carece de resultados tangibles que mostrar. Conlleva menos autonomía que si la organización es manejada por una burocracia internacional, lo que a su vez permite una mayor celeridad en el aterrizaje de las voluntades presidenciales. Y otorga a los Estados la posibilidad de lucirse, ya que sus autoridades tendrán que presidir las reuniones durante un año, rendir cuentas sobre lo avanzado y generalmente organizar una cumbre en su país. Esta visibilidad puede motivar a gobiernos a que busquen esmerarse en el liderazgo de la organización por razones de prestigio nacional.

El multilateralismo pro tempore resulta eficaz en sus inicios, y puede seguir acompañando el esfuerzo integracionista a lo largo de la vida de la organización. Sin embargo, no debería ser la única forma organizativa. El traspasar todas las competencias cada año a un nuevo cuerpo

burocrático significa perder gran parte de la memoria institucional<sup>141</sup>. A largo plazo, resulta fundamental tener un cuerpo técnico que se dedique exclusivamente a la consolidación de la organización, que adquiera cada vez mayor experticia, y que se deba al conjunto y no a uno de los países miembros<sup>142</sup>.

De modo general, la diplomacia presidencial acarrea importantes ventajas, como el otorgar fuerza y legitimidad a las decisiones tomadas por el colectivo de los países, lo que permite avanzar a pasos más firmes; una celeridad particularmente importante en los inicios de un proyecto de integración. Pero resulta evidente que este impulso desde arriba, lo que Dabène llama el “presidencialismo colectivo”<sup>143</sup>, debe, en el mediano plazo, dar impulso a una lógica más técnica de consolidación institucional a cargo de los diplomáticos<sup>144</sup>.

La historia está puntuada de momentos de cercanía política o incluso empatía personal entre jefes de Estado o gobierno que permitió en ciertas coyunturas dar cabida a procesos de integración. En América Latina, la buena relación entre dirigentes argentinos y brasileños —por ejemplo entre Tancredo Neves (el presidente electo de Brasil que falleció días antes de asumir la presidencia en 1985) y el presidente argentino Raúl Alfonsín, y más tarde entre los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Mello— fue crucial para la consolidación del Mercosur<sup>145</sup>. En realidad, el hecho de que tantos jefes y jefas de Estado de la región hayan coincidido políticamente —y personalmente— durante la ola de gobiernos progresistas generó condiciones idóneas para la construcción de un proyecto regional que gozara de la debida propulsión política para prosperar.

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

---

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

**142** Para una crítica del multilateralismo presidencialista, véase Legler y Santa Cruz (2011), pp. 26–29.

**143** Dabène (2012), p. 41.

**144** Véase, por ejemplo, Dabène (2012), p. 42.

**145** Dabène (2012), p. 56.



Finalmente, la crítica sobre la “politización” e “ideologización” de la Unasur también requiere de mayor análisis. Está claro que los inicios de los procesos de integración requieren siempre de un alto grado de resignificación política sobre lo que implica el nuevo espacio regional. Como dijo Hurrell “todas las regiones son socialmente construidas y por ende políticamente disputadas”<sup>146</sup>. El visible endoso de los jefes de Estado a una organización y comunidad que trasciende el espacio e imaginario nacional otorga una muy importante legitimidad democrática al proyecto. Y los discursos de varios presidentes buscaron generar mayor conciencia sobre la necesidad de integración y dotar de sentido histórico al proyecto de la Unasur.

No obstante —y sin entrar en el debate sobre la intrínseca naturaleza ideológica de todo proyecto político o institucional— la idea de que Unasur era una plataforma de diseminación de una ideología radical carece de fundamento. La Unasur buscaba, ante todo, fortalecer un bloque regional capaz de avanzar hacia una mayor integración real y una mayor autonomía estratégica de América del Sur en el sistema internacional.

Sobre todo, es importante notar que nada en el diseño institucional de la Unasur propiciaba una mayor ideologización. Al contrario, la regla del consenso en la toma de decisiones tenía un impacto moderador sobre las resoluciones, declaraciones y decisiones, ya que debía acomodar las preferencias y líneas rojas de gobiernos de varias tendencias político-ideológicas.

## El consenso y los procesos de toma de decisión

Al argumento de que la Unasur fracasó debido a un alto nivel de ideologización se le podría oponer uno diametralmente opuesto: los intentos de definir la Unasur en términos geográficos y no políticos, ni mucho menos ideológicos, se materializaron en un modelo de toma de decisión que permitió que los gobiernos de tendencias políticas diferentes no se sintieran amenazados y que la nascente organización no implicara exigencias que fueran inaceptables para ellos. Es así como el Tratado Constitutivo optó por dictaminar, en su art. 12, que “toda la normativa de Unasur se adoptará por consenso”<sup>147</sup>.

Lejos de apuntar a la politización de la organización, la regla del consenso buscó construir una organización aceptable para todos, respetuosa de la diversidad y de las diferencias. La regla del consenso fue, por lo tanto, absolutamente virtuosa en su intencionalidad, pero, paradójicamente, selló una importante debilidad fundacional de la Unasur: la posibilidad de que

---

<sup>146</sup> Hurrell (1995), p. 334.

<sup>147</sup> Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2008).

cualquier Estado miembro pudiera oponerse al deseo de la mayoría y así paralizar el proceso de toma de decisión y el mismo avance de la organización. De facto, el consenso otorgó a los países miembros un verdadero poder de veto.

Es importante señalar que en la tradición diplomática latinoamericana no se entiende que el consenso otorgue poder de veto. En teoría, el consenso no debe otorgar a un Estado miembro la posibilidad de bloquear iniciativas o resoluciones de forma unilateral, del mismo modo que la falta de consenso debe implicar que exista una corriente de opinión distinta que no corresponde a un solo Estado y menos a un eventual involucrado. El veto, al contrario, se ejerce a título individual. El Consejo de Seguridad de la ONU es el único escenario con veto consagrado en su normativa<sup>148</sup>.

De igual manera, consenso no debería significar unanimidad, ya que el consenso permite la toma de decisión incluso en ausencia de algunos miembros. Pero la normativa de la Unasur establece que las decisiones adoptadas sin la presencia de todos los Estados miembros deben ser consultadas por el secretario general para que los miembros ausentes se pronuncien en un plazo máximo de 30 días (en el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, el plazo es de 15 días); es decir, la normativa de la Unasur procuraba la unanimidad<sup>149</sup>. Está claro que la regla del consenso no fue aplicada en la Unasur con el espíritu que se le suele atribuir y generó varios bloqueos a lo largo de la historia de la institución.

Este poder de veto –de facto– que otorga la regla del consenso mal aplicada conlleva a su vez una importante paradoja. Por un lado, se basa en el principio de igualdad entre Estados y es democrático porque responde a la lógica “un Estado–un voto” sin importar el tamaño ni peso geopolítico de cada uno. Por otro lado, este poder de veto tiende a reproducir las asimetrías: no es lo mismo que un país grande vete que el costo político que implica hacerlo para un país pequeño. Este fenómeno ha sido ampliamente debatido en el seno del Mercosur, donde las asimetrías son importantes.

En las relaciones internacionales existe un amplio cuerpo teórico sobre la utilización del veto. Se suele destacar su propensión a favorecer el statu quo, la prudencia, el equilibrio de poder existente, a proteger a los actores minoritarios de la arremetida de los mayoritarios y a evitar que actores opten por separarse o autoexcluirse del sistema. Si bien estos diseños institucionales

---

<sup>148</sup> Yépez (2022).

<sup>149</sup> Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), art. 12 (2008).

pueden jugar un rol determinante para evitar conflictos, no suelen ser identificados con celeridad y eficacia.

En última instancia, la regla del consenso, introducida para favorecer la convivencia armónica dentro de la Unasur, no logró impedir que los conflictos entre sus Estados miembros terminen socavando la organización. En la fase temprana de la Unasur (2008–2013), varios conflictos internos e interestatales no resultaron en un debilitamiento palpable de la organización. Al contrario, y en contraste con la OEA, la Unasur logró legitimarse por su capacidad de mediar en los conflictos entre los Estados, y en defensa de la democracia. Sin embargo, desde 2013, y de forma más pronunciada desde 2015, varios conflictos entre Estados miembros tuvieron un impacto perjudicial sobre la Unasur; en particular los desacuerdos en torno a las situaciones internas de Venezuela y Brasil, y desde 2017 sobre la Secretaría General<sup>150</sup>.

Las relaciones entre los países se habían deteriorado tanto que ningún mecanismo institucional podía contener la creciente polarización. Como confesaba un diplomático peruano a Reuters en 2018: “la Unasur funciona por consenso, pero las diferencias entre las opiniones políticas y económicas de sus miembros son tan grandes que ya no puede funcionar”<sup>151</sup>. Si la regla del consenso buscaba impedir la implosión de la Unasur, fracasó en su propósito.

Aceptando, a pesar de ello, que el consenso pudiera ayudar a construir una mayor convivencia institucional, no se debe perder de vista que conlleva grandes costos. Un efecto importante del consenso es que obstaculiza, para bien y para mal, la injerencia de la organización regional en los asuntos internos de los Estados miembros, cuando el Estado concernido se le opone.

El consenso, añadido a la práctica del multilateralismo pro tempore, le resta a la organización internacional la capacidad de tener autonomía relativa para jugar un rol de arbitraje, veedor o regulador del comportamiento de sus miembros sin la anuencia puntual del Estado concernido. Se pueden crear cuerpos técnicos con la capacidad de emitir criterios y hacer recomendaciones, pero la regla del consenso impide que criterios técnicos sean elevados a niveles políticos de mayor jerarquía.

En el ámbito electoral, por ejemplo, la Unasur adquirió crecientes capacidades técnicas a medida que pudo desplegar misiones electorales a diferentes países, pero estas misiones fueron denominadas de “acompañamiento” y no de “observación” electoral. Su mandato fue hacer

---

<sup>150</sup> Mijares y Nolte (2022).

<sup>151</sup> Paraguassu (2018).

recomendaciones, pero no emitir criterios sobre la idoneidad de los procesos electorales, un privilegio que la OEA, sintiéndose amenazada por el crecimiento de un potencial rival en el ámbito electoral, supo aprovechar para desacreditar el rol de la Unasur<sup>152</sup>.

Algo similar pasa con la vigencia de la democracia y del Estado de derecho, o las violaciones a los derechos humanos. El habilitar a la Unasur para que pueda emitir posiciones críticas sobre aspectos internos de sus miembros —es decir quitar la regla del consenso— es quizás abrir la puerta para una mayor conflictividad dentro de la organización. El no hacerlo significaría dejar ese rol a la OEA.

Otro riesgo potencial es que ciertos gobiernos con bajo compromiso con los objetivos colectivos opten en determinadas coyunturas por actuar como proxys de potencias extrarregionales; a veces saboteando abiertamente los propósitos de la organización. Ni la UE, ni la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), ni la Unasur han sido inmunes ante este fenómeno. Es posible que algunos miembros de la Unasur más comprometidos con lógicas bilaterales, o interamericanas, se hayan sumado a la organización en una lógica de control de daños y para evitar exclusiones costosas. El problema no es que esta situación, común en las relaciones internacionales, se haya podido producir, sino que la exigencia del consenso haya aumentado la capacidad de ciertos Estados para obstaculizar el avance de los objetivos colectivos de la organización.

El ejemplo de la Asean —uno de los ejes de integración con mayores niveles de avance en el mundo— es a menudo resaltado como un caso exitoso de un proceso de integración que funciona bajo las reglas del consenso. Ciertamente, la exigencia del consenso ha permitido que rivalidades muy presentes entre sus Estados miembros, incluyendo diferendos territoriales, no contaminen de forma irreversible la organización. Pero la experiencia del Asean también confirma que el consenso puede ser aprovechado por actores extrarregionales. Recientemente, Asean ha enfrentado problemas para adoptar ciertas posturas internacionales porque actores ajenos a la organización, pero con importante proyección regional, han logrado impedir que asuma estas posiciones<sup>153</sup>. En los últimos años han surgido voces que consideran que Asean debería mantener el consenso para ciertas decisiones, pero introducir otras modalidades de toma de decisión — incluyendo decisiones por mayoría— para ciertos ámbitos decisionales<sup>154</sup>.

---

<sup>152</sup> Pascual Planchuelo (2017), por ejemplo, desacredita el “acompañamiento” electoral de la Unasur.

<sup>153</sup> Véase en especial Hiep (2016) y Luqman (sin fecha).

<sup>154</sup> Luqman (sin fecha).

No existe respuesta fácil a este dilema, sobre todo en los momentos incipientes de una organización aún vulnerable. No obstante, en el caso de relanzarse la Unasur, se debería reflexionar seriamente sobre las ventajas y desventajas de la regla del consenso. Esta propuesta se incluyó entre los esfuerzos realizados por Bolivia para lograr reactivar el organismo en reuniones informales del Consejo de Delegados realizadas el 20 y 21 de agosto de 2018 en Montevideo.

Por lo tanto, en la sección II.2 de este estudio argumentamos a favor de reformas institucionales que permitan un modelo híbrido de toma de decisión, para que la exigencia del consenso no se aplique a todo el ámbito decisional. Algunas decisiones, por ejemplo, en el caso evidente de la adhesión de nuevos miembros, podrían requerir la unanimidad, pero otras podrían normarse de otra manera con métodos similares a los que emplean otras organizaciones internacionales.

La UE es un buen ejemplo de métodos de toma de decisión diferenciados. La mayoría de las decisiones requieren mayorías simples o calificadas; algunas requieren de unanimidad y varias requieren la codecisión del parlamento europeo. En contraste, la CAN y el Mercosur han privilegiado el consenso. Es evidente que la experiencia de ambas instituciones suramericanas tuvo una influencia importante sobre la modalidad de toma de decisión que se privilegió para la Unasur. La OEA, por su lado, funciona con un sistema de mayorías: simples para la adopción de las resoluciones del Consejo Permanente de embajadores, y calificadas para la normativa del sistema interamericano aprobada por los ministros de Relaciones Exteriores en su Asamblea General anual.

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

## ¿Una expansión progresiva?

No cabe duda de que sin la regla del consenso hubiese sido mucho más difícil conseguir que los doce países fundadores de la Unasur se sumen a la iniciativa. El consenso fue por lo tanto inherente a la construcción de una región definida en términos estrictamente geográficos. Asimismo, debe reconocerse el espíritu que premió, fruto de la voluntad de incorporar a todos los actores y respetar su pluralidad, para dar vida a una organización definida por su carácter suramericano.

Pero hemos visto que priorizar la inclusión de todos los actores suramericanos —cada cual provisto de un poder de veto— también engendró una gran fragilidad para la organización. La Unasur no empezó con un núcleo duro de países comprometidos con el proceso de integración, como fue el caso, por ejemplo, en los inicios de la Comunidad Europea; sino que, desde el comienzo de la CSN, el ámbito suramericano fue predefinido por el objetivo de la convergencia de los subsistemas de la CAN y del Mercosur, y de otros organismos regionales. Se buscó acelerar un proceso de integración tardío con un universo regional, institucional y hasta cierto punto programático predefinido de antemano. Para recuperar el tiempo perdido en materia de integración, se impuso desde arriba un “deber ser” organizativo, sin esperar que un proceso de consolidación orgánica, endógena y gradual genere la gravitación política y económica necesaria para atraer nuevos miembros a la organización.

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

Adicionalmente, si el carácter suramericano de la Unasur resulta importante en la fase inicial de este proceso aún endeble, la organización no tiene por qué autoimponerse de antemano límites geográficos demasiados estrictos. En el Tratado de Roma de 1957, los europeos dejaron un estratégico velo de ambigüedad sobre lo que significaba el espacio europeo. De hecho, el Tratado Constitutivo de la Unasur sí abre la posibilidad para Estados asociados (art. 19) y de nuevas membresías (art. 20), por lo que en el largo plazo el carácter exclusivamente suramericano de la organización no tiene que ser definitivo<sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2008).

# Parte II. Análisis jurídico de la situación actual de la Unasur

## 2.1: Situación jurídica en los estados miembros de la Unasur

En el análisis jurídico que se presenta a continuación se realiza un recorrido por los textos constitucionales de los Estados miembros que, en el transcurso de 2019 y 2020, expresaron su intención de retirarse del Tratado Constitutivo de la Unasur<sup>156</sup>. Este análisis tiene el propósito de lograr una mayor comprensión de la situación actual y las posibilidades de relanzar el proceso de integración.

Es primordial decir que los procesos de adhesión, aprobación y ratificación de tratados internacionales son procesos complejos en los que intervienen más de uno de los poderes del Estado<sup>157</sup>. Históricamente el Poder Ejecutivo ha sido el encargado de la negociación y suscripción de tratados internacionales, siendo el presidente o presidenta de la república, a quien compete dirigir las relaciones internacionales de un Estado. En general, el Poder Legislativo tiene la facultad de aprobar los textos de los tratados suscritos por el presidente o presidenta en ejercicio, y el poder ejecutivo de notificar mediante instrumento de ratificación al Estado u organismo depositario. En particular, ciertos textos constitucionales, en minoría numérica, otorgan alguna participación al Poder Judicial, en el proceso de completar esa aprobación.

La complejidad de los procesos de aprobación se justifica en la participación democrática a través de la adopción de textos que pasan a integrar el bloque de legalidad o el ordenamiento jurídico de un Estado. En ese sentido, es importante distinguir que el cumplimiento de estos procesos y sus efectos jurídicos corresponden principalmente al ámbito del derecho interno de los Estados. Sin embargo, para realizar un análisis comprensivo de la situación actual de la Unasur, este estudio indaga el derecho interno de los Estados miembros que tuvieron intención de retirarse del Tratado Constitutivo en la observancia y cumplimiento de esos procesos; los efectos jurídicos que podrían alcanzar en el derecho internacional, y finalmente, el cumplimiento de los tratados internacionales aplicables al caso en concreto.

---

**156** Por este motivo escapa al objeto de análisis la situación jurídica de Venezuela, Guyana y Surinam. Estos tres países no expresaron su intención, ni iniciaron trámites para la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur que se encuentra por lo tanto plenamente vigente en estos Estados.

**157** En este estudio se usa el término “poderes” del Estado, en consonancia con la mayoría de los textos constitucionales, para hacer referencia al órgano que tiene la competencia atribuida por la Constitución. En el caso del Ecuador, se respeta la adopción de la denominación “funciones” de su texto constitucional.

A esa complejidad, se agrega el adicional de situaciones jurídicas no resueltas en los ordenamientos jurídicos nacionales debido a la falta de interpretación judicial de algunas normas constitucionales. En el mismo sentido, la carencia de precedentes en la interpretación jurisdiccional de los procedimientos de denuncia en el derecho internacional vislumbra un terreno fértil a la hora de realizar conclusiones y algunas propuestas de solución.

## Situación jurídica de estados miembros de la Unasur en relación con el Tratado Constitutivo

### República Argentina

Tabla 4

#### Marco jurídico argentino y situación del país con relación a la Unasur

Facultades del Poder Ejecutivo	Facultades del Poder Judicial	Situación actual
<p><b>Artículo 27:</b> El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.</p> <p><b>Artículo 99.-</b> El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 11. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.</p>	<p><b>Artículo 75.-</b> Corresponde al Congreso:</p> <p>[...] 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. [...]</p> <p>24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.</p> <p>La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.</p>	<p>Ley Nº 26.602, sancionada el 9 de junio de 2010, aprobó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito en Brasilia, República Federativa del Brasil.</p> <p>El 16 de junio de 2010 se produjo su promulgación y ratificación a cargo del presidente de la Nación.</p> <p>En abril de 2018, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Paraguay y Perú comunicaron su decisión de no participar en las distintas instancias de la Unasur hasta que no se garantizara el funcionamiento adecuado de la organización.</p> <p>El 12 de abril de 2019, Argentina denunció el Tratado Constitutivo de Unasur mediante una comunicación dirigida a la República del Ecuador, en su carácter de depositario del tratado, y una nota al presidente pro tempore de la Unasur, el canciller del Estado Plurinacional de Bolivia.</p> <p>La Cancillería argentina emitió un comunicado de prensa (Nº 145/19) anunciando que la decisión fue tomada “en el marco de la crisis que aqueja a ese organismo, manifestada en la acefalía de la</p>



La denuncia de los tratados referidos a este inciso exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Secretaría General por más de dos años, así como una agenda con alto contenido ideológico y muy alejada de sus objetivos iniciales y el desorden administrativo que prevaleció en la organización los últimos tiempos”<sup>158</sup>.

En conformidad con las normas constitucionales argentinas, la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur no siguió los procedimientos constitucionales porque no fue aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara del Congreso (art. 75 inc. 24).

Es dable mencionar el art. 5 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969<sup>159</sup>, que dispone:

La presente Convención se aplicará a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización.

A los efectos del derecho internacional, en virtud de lo establecido en la Convención de Viena (art. 68 de Revocación de las notificaciones y de los instrumentos previstos en los artículos 65 y 67), específicamente, en relación con que pueden ser revocadas las notificaciones sobre la denuncia de un tratado internacional en cualquier momento antes de que surtan efecto<sup>160</sup>, al no haber revocado esa notificación de denuncia, para el derecho internacional goza de efectos jurídicos.

Es decir, el Gobierno argentino se encontraba facultado para emitir una nota revocatoria de la notificación de denuncia en un plazo de 6 meses desde esa comunicación irregular, en conformidad con el art. 24 del Tratado Constitutivo de la Unasur<sup>161</sup>. Sin embargo, la revocatoria no fue realizada en el plazo de seis meses, cuyo vencimiento operó el 25 de octubre de 2019. Alberto Fernández asumió la presidencia el 10 de diciembre de 2019, 45 días después de la fecha en que la denuncia produjo efectos jurídicos en el derecho internacional.

<sup>158</sup> Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2019).

<sup>159</sup> Denominada indistintamente en este estudio Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y Convención de Viena.

<sup>160</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Art. 68 de Revocación de las notificaciones y de los instrumentos previstos en los artículos 65 y 67: “Las notificaciones o los instrumentos previstos en los artículos 65 y 67 podrán ser revocados en cualquier momento antes de que surtan efecto”.

<sup>161</sup> Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), (2008). Art. 24 (En lo referenciado) [...] “La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario”.

Ahora bien, si no se cumplieron los procedimientos constitucionales correspondientes, ¿qué posibilidades debería considerar el gobierno argentino en el caso de querer adherirse a la Unasur? Los ordenamientos jurídicos nacionales plantean algunos vacíos en relación con esta temática en particular y las soluciones dependen de los regímenes jurídicos de revisión —sea en el fuero administrativo o judicial— de los actos administrativos que dieron origen a la denuncia.

En el caso argentino, la Ley N° 26.602<sup>162</sup> se declaró “extinta” por un acto administrativo unilateral y no por una ley posterior, como debiera ser en virtud del principio *lex posterior derogat priori*, más aún en el caso de los tratados de integración que tienen un trato preferencial del constituyente al requerir mayorías calificadas del Congreso en los supuestos de denuncia. No obstante, tanto en la cámara de senadores<sup>163</sup> como en la cámara de diputados constan las solicitudes de información<sup>164</sup> y repudio al Poder Ejecutivo por la decisión unilateral<sup>165</sup>.

Asimismo, en relación con el Poder Judicial se plantea un nuevo interrogante: ¿sería posible declarar la nulidad del acto administrativo de denuncia de un tratado que no tuvo tratamiento legislativo?, ¿quién tendría legitimación para hacerlo<sup>166</sup>?

Finalmente, es importante decir que la Constitución Argentina, en el art. 75 inc. 24, hace una distinción favorable a la validez y disposición de aprobación de los tratados con Estados de Latinoamérica. Esta vocación de integración latinoamericana es reiterada en la mayoría de los textos constitucionales de la región en virtud de la historia y destino común de los Estados. Por ello, si bien estos interrogantes deben ser decididos por las instituciones democráticas de la República Argentina, resultaría al menos incompatible con la Constitución Nacional que el Poder Ejecutivo, mediante un acto unilateral, no haya requerido una ley del Congreso para el tratamiento de la denuncia mediante el mismo procedimiento que fue requerido para su aprobación.

---

<sup>162</sup> Argentina. Boletín Oficial Ley N° 24.080 (2019).

<sup>163</sup> Argentina. Cámara de Senadores (2018); Número de Expediente 1324/18 (2019) y Número de Expediente 1058/19 (2019).

<sup>164</sup> La respuesta argentina sólo hace una mención sucinta de los motivos de la denuncia centrados en la acefalía de la Secretaría General. Argentina. Cámara de Senadores. Número de Expediente 38/19 (2019).

<sup>165</sup> Argentina. Cámara de Diputados. Rechazo por la denuncia al Tratado Constitutivo de la UNASUR ... (2019); Proyecto de Declaración: Expresar repudio por la decisión del Gobierno argentino de abandonar ‘Unión de Naciones Suramericanas – Unasur’ (2019) y Proyecto de Declaración: Expresar preocupación por la decisión del Gobierno argentino de abandonar temporalmente la ‘Unión de Naciones Suramericanas – Unasur’ (2018).

<sup>166</sup> Es importante señalar que, en 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió la tutela de los derechos de incidencia colectiva sobre intereses individuales homogéneos en el célebre caso “Halabi” y que, en 2015, la Cámara de Apelaciones en lo Comercial reconoció legitimación a la “Asociación Protección de Consumidores del Mercado Común del Sur” por un hecho o acto único susceptible de ocasionar una lesión a una pluralidad de sujetos y que de no reconocerse esa legitimación se violaría el derecho de acceso a la justicia.

## Estado Plurinacional de Bolivia

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (art. 265) establece, en sintonía con sus pares de la región, una prevalencia a los procesos de integración latinoamericanos, al reconocer que:

El Estado promoverá, sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás estados, naciones y pueblos del mundo y, en particular, promoverá la integración latinoamericana<sup>167</sup>.

Asimismo, se destaca por la particularidad de incluir la participación ciudadana en los procesos constitucionales de aprobación de tratados internacionales, principalmente, en el marco de los procesos de integración regional<sup>168</sup>. En ese sentido, es importante la lectura del siguiente artículo:

Artículo 257. I. Los tratados internacionales ratificados forman parte del ordenamiento jurídico interno con rango de ley. II. Requerirán de aprobación mediante referendo popular vinculante previo a la ratificación los tratados internacionales que impliquen: 1. Cuestiones limítrofes. 2. Integración monetaria. 3. Integración económica estructural. 4. Cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración.

Por cierto, en cuanto a la denuncia de los tratados internacionales que ya fueron ratificados, la Constitución Política del Estado establece una paridad en los procesos de ratificación y en el proceso de denuncia, disponiendo claramente que, si se aprobó con la participación de dos funciones del Estado, las mismas condiciones deben cumplirse en el momento del retiro o denuncia del tratado. En ese sentido, la constitución reza:

Artículo 260. I. La denuncia de los tratados internacionales seguirá los procedimientos establecidos en el propio tratado internacional, las normas generales del Derecho internacional, y los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley para su ratificación. II. La denuncia de los tratados ratificados deberá ser aprobada por la

---

<sup>167</sup> También en el Artículo 266. Las representantes y los representantes de Bolivia ante organismos parlamentarios supraestatales emergentes de los procesos de integración se elegirán mediante sufragio universal.

<sup>168</sup> También en el art. 259.

Asamblea Legislativa Plurinacional antes de ser ejecutada por la Presidenta o Presidente del Estado. III. Los tratados aprobados por referendo deberán ser sometidos a un nuevo referendo antes de su denuncia por la Presidenta o Presidente del Estado.

La Constitución reconoce que el bloque de constitucionalidad está integrado por los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y las normas de derecho comunitario (art. 410), ratificados por el país, estableciendo su prelación, y desconociendo la cesión de jurisdicción en materia de Inversiones extranjeras (art. 320).

En la parte orgánica de la Constitución se enuncian las funciones de cada uno de los Poderes del Estado que participan en los procesos constitucionales para la suscripción de tratados.

**Tabla 5**

**Marco jurídico boliviano y situación del país con relación a la Unasur**

Facultades del Poder Ejecutivo	Facultades del Poder Legislativo	Facultades del Poder Judicial	Situación actual
<p><b>Artículo 172.</b> Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley [...].</p> <p>5. Dirigir la política exterior; suscribir tratados internacionales; nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a la ley; y admitir a los funcionarios extranjeros en general.</p>	<p><b>Artículo 158. I.</b> Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley: [...].</p> <p>14. Ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, en las formas establecidas por esta Constitución.</p>	<p><b>Artículo 202.</b> Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas en la Constitución y la ley, conocer y resolver: [...].</p> <p>9. El control previo de constitucionalidad en la ratificación de tratados internacionales.</p>	<p>En abril de 2018, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Paraguay y Perú comunicaron su decisión de no participar en las distintas instancias de la Unasur.</p> <p>El 12 de agosto de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia convoca a reflexionar al Gobierno de Colombia sobre el inicio de los procedimientos de denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur<sup>169</sup>.</p> <p>En noviembre de 2019, la canciller interina, Karen Longaric, anuncia en rueda de prensa la suspensión de Bolivia en la participación de ALBA, CELAC y UNASUR.</p> <p>El 20 de noviembre de 2020, posterior a las elecciones democráticas, la Cancillería de Bolivia comunicó la decisión de retomar la participación en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unasur, debido a que la decisión del gobierno de facto “respondió a intereses meramente políticos, que poco tienen que ver con la vocación integradora del pueblo boliviano.</p>

<sup>169</sup> Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional (2018).



			Los instrumentos constitutivos de estos procesos de integración regional y subregional fueron aprobados con rango de ley, tal como lo establece la Constitución Política del Estado. Por tanto, los derechos y obligaciones de Bolivia, derivados de estos instrumentos se mantuvieron inalterables durante los últimos años” <sup>170</sup> .
--	--	--	--

Se puede concluir que el proceso constitucional de Bolivia para la suscripción, aprobación y denuncia de tratados es un proceso democrático con la participación de distintos poderes del Estado, no pudiendo un acto unilateral determinar los destinos del Estado, cuando el mecanismo de ingreso tuvo participación del Poder Legislativo. En Bolivia, y más allá del gobierno de facto de Jeanine Áñez, no hubo una desvinculación jurídica porque no se hizo el procedimiento de denuncia<sup>171</sup>. Además, la Cámara de Diputados rechazó el proyecto de ley necesario para completar el procedimiento de denuncia del Tratado Constitutivo<sup>172</sup>.

Por lo tanto, Bolivia nunca dio cumplimiento a los procedimientos internos de denuncia del tratado quedando inconclusos los procedimientos y la comunicación requerida por el Estado depositario del tratado. En conclusión, Bolivia nunca dejó de ser un Estado miembro de la Unasur.

## República Federativa de Brasil

La Constitución Federal de la República Federativa de Brasil contiene la vocación integracionista latinoamericana en el art. 4, segunda parte, párrafo único:

A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-america de nações<sup>173</sup>.

La parte orgánica de la Constitución de la República Federativa de Brasil establece las siguientes distribuciones de funciones en materia de tratados internacionales.

---

**170** Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional (2020).

**171** La ministra de Relaciones Exteriores de facto explicó que “existe ya la decisión política y jurídica del retiro” de la Unasur, “un organismo que no nos beneficia para nada”. “Pero es la asamblea Legislativa la que tiene que procesar la salida de Bolivia de la Unasur, porque cuando se adhirió lo hizo a través de la Asamblea”; véase Agencia EFE (2019).

**172** Radio Splendid (2020).

**173** Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Párrafo único del art. 4 referenciado: [...] La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones. (traducción libre)

**Tabla 6**

**Marco jurídico brasileño y situación del país con relación a la Unasur**

Facultades del Poder Ejecutivo	Facultades del Poder Legislativo	Situación actual
<p>SEÇÃO II. Das Atribuições do Presidente da República. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]</p> <p>VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional [...].</p>	<p>SEÇÃO II Das Atribuições do Congresso Nacional: Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...].</p>	<p>El Tratado Constitutivo de la Unasur fue incorporado al ordenamiento jurídico brasileño después de la aprobación del Congreso Nacional, por medio del Decreto Legislativo Nº 159/2011, cuya promulgación, por Presidencia de la República, a través del Decreto Nº 7.667/2012.</p> <p>El 15 de abril de 2019, Bolivia informó a la República Federativa del Brasil que realizaría el traspaso de la Presidencia Pro Tempore (PPT) de la Unasur.</p> <p>El 15 de abril de 2019, el presidente Jair Bolsonaro anunció que su país no asumiría la PPT y que denunciaría el Tratado Constitutivo de la Unasur.</p> <p>En noviembre, mediante la emisión del Decreto 10.086/19, se derogaron 250 normas que se desprendían del Tratado Constitutivo.</p>

En conformidad con el texto constitucional brasileño, es competencia exclusiva del presidente de la República celebrar los tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a aprobación del Congreso Nacional (art. 84, VIII de la Constitución Federal), y competencia exclusiva de éste último resolver en forma definitiva sobre tratados que impliquen cargas en el patrimonio nacional. En ese marco existieron propuestas legislativas en el Congreso brasileño para que se suspendan los efectos del decreto presidencial luego del correspondiente control del Legislativo. Sin embargo, no lograron ser discutidas en el pleno<sup>174</sup>.

Por cierto, la acción unilateral del presidente mediante la emisión de un decreto presidencial resulta incompatible con el orden jurídico. Deberán las autoridades democráticas brasileñas evaluar la pertinencia de simplemente derogar ese decreto por la emisión de un decreto posterior, en virtud del principio *lex posterior derogat priori*, o esperar los poco vigorosos tiempos de la justicia, ya que la causa por este tema se encuentra pendiente de solución en los tribunales de ese país. Es decir, por no haber cumplido el presidente Jair Bolsonaro el proceso constitucional de denuncia pertinente, el Partido Socialista Brasileño (PSB) presentó una acción de declaración

<sup>174</sup> Brasil. Congreso. Projeto de Lei Decreto Legislativo, 17 de julio de 2020.



de inconstitucionalidad del decreto 10.086/19 ante los tribunales de justicia brasileños. La acción de declaración de inconstitucionalidad se fundamenta en que el presidente violó el art. 84 de la Constitución Federal que establece la necesidad de aprobación por el Congreso Nacional de los tratados, las convenciones y actos internacionales<sup>175</sup>.

La acción presentada por el PSB, ADI 6544, tiene como precedente la acción de declaración de inconstitucionalidad, ADI 1.625, en la que se solicitó a la justicia la impugnación de la denuncia presidencial del Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —y que se tramita en el Supremo Tribunal Federal desde 1997— en la que cinco magistrados, de los seis necesarios para obtener una decisión de mayoría —de los once magistrados— ya votaron en el sentido de la inconstitucionalidad del procedimiento (Maurício Correia, Carlos Ayres, Joaquim Barbosa, Rosa Weber y Teori Zavascki, contra el voto apartado de Nelson Jobim).

Estas acciones de inconstitucionalidad están pendientes de resolución en la justicia brasileña. De materializarse la declaración de inconstitucionalidad de la denuncia, el Gobierno de Brasil debería notificar a la Unasur que la justicia brasileña ha declarado de nulidad absoluta los procedimientos internos de denuncia.

El proceso constitucional de denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur fue inconstitucional. A pesar de ello, y hasta tanto asuma un nuevo gobierno con voluntad política de reintegrarse a la Unasur, o hasta tanto la justicia brasileña lo resuelva, el 18 de octubre de 2020, la denuncia del Tratado Constitutivo habría surtido efectos jurídicos en el plano internacional.

## República de Chile

La República de Chile se encuentra en un proceso convencional constituyente en la actualidad. El texto vigente, originado en la dictadura de Augusto Pinochet, destaca la soberanía nacional y hace un tibio reconocimiento a los tratados internacionales<sup>176</sup>. Establece las siguientes distribuciones de funciones en materia de tratados internacionales.

---

<sup>175</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal (2020).

<sup>176</sup> Constitución Política de la República de Chile (1980), art. 5: La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

**Tabla 7**

Marco jurídico chileno y situación del país con relación a la Unasur			
Facultades del Poder Ejecutivo	Facultades del Poder Legislativo	Facultades del Poder Judicial	Situación actual
<p><b>Artículo 32.</b> Son atribuciones especiales del Presidente de la República:</p> <p>[...] 15°. Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N° 1°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere; [...].</p>	<p><b>Artículo 54.</b> Son atribuciones del Congreso: 1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 66, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley. El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle. El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional.</p> <p>Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria.</p> <p>Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los</p>	<p><b>Artículo 93.</b> Son atribuciones del Tribunal Constitucional: 1° Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;</p> <p>3° Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso;</p> <p>En el caso del número 3°, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las</p>	<p>En abril de 2018, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Paraguay y Perú comunicaron su decisión de no participar en las distintas instancias de la Unasur hasta que no se garantizara el funcionamiento adecuado de la organización.</p> <p>El 18 de abril de 2019 el Ejecutivo remite a la Cámara de Diputados un oficio requiriendo opinión sobre la decisión de proceder a la denuncia<sup>177</sup>.</p> <p>El 14 de mayo de 2019 se pronunció la Comisión de Relaciones Exteriores<sup>178</sup> con 6 votos a favor de la denuncia y 5 en contra. La Cámara de Diputados, en votación plenaria alcanzó 63 votos a favor de la decisión del Ejecutivo, 66 en contra y dos abstenciones<sup>179</sup>. Es decir se pronunció en contra del retiro de Chile de la Unasur. Mediante Oficio 14752 dirigido al Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados comunicó la opinión desfavorable a la decisión de denuncia<sup>180</sup>. El Senado apoyó la decisión</p>

<sup>177</sup> Chile. Cámara de Diputados. Oficio de S.E. Presidente de la República (2019), requiriendo a la Cámara de Diputados opinión sobre la decisión de denunciar el Tratado Constitutivo de Unasur.

<sup>178</sup> Chile. Cámara de Diputados. Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana (2019).

<sup>179</sup> Chile. Cámara de Diputados. Detalle de Votación (2019).

<sup>180</sup> Chile. Cámara de Diputados. Oficio 14752 dirigido al Poder Ejecutivo comunicando decisión desfavorable a la denuncia del Tratado Constitutivo de Unasur, 28 de mayo de 2019.





<p>propios tratados o de acuerdo a las normas generales de Derecho Internacional. Corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste. Una vez que la denuncia o el retiro produzca sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno. En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el Presidente de la República deberá informar de ello a éste dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro. El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva. El Congreso Nacional deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo pertinente. Si no se pronunciare dentro de este término, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva. De conformidad a lo establecido en la ley, deberá darse debida publicidad a hechos que digan relación con el tratado internacional, tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia del tratado, el retiro, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo. En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal</p>	<p>Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley o de la remisión de la comunicación que informa la aprobación del tratado por el Congreso Nacional y, en caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto o de la señalada comunicación.</p>	<p>del Ejecutivo de denunciar el Tratado Constitutivo<sup>181</sup>. En todo caso, ninguna de estas votaciones tuvo un carácter vinculante ya que la Constitución define este proceso como un trámite consultivo y no resolutivo. El 18 de julio de 2019, el Ejecutivo comunicó a ambas cámaras la decisión de denunciar el Tratado Constitutivo de Unasur.</p>
--	--	---

181 Chile. Senado. Votación. Sesión: 18/367 (2019), sobre Comisión de Relaciones Exteriores.



---

cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 64 [...].		
--	--	--

En la distribución de funciones, la Constitución de Chile consagra como competencia del presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión no vinculante de ambas Cámaras del Congreso. El Gobierno de Chile, a través del Oficio N° 564 del Gabinete de la Presidencia, con fecha 18 de abril de 2019 decidió proceder a la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur por razones de Estado.

El 14 de diciembre de 2019 surtió efectos jurídicos la denuncia del Tratado Constitutivo, en el plano internacional.

Por lo pronto, la propuesta del nuevo texto constitucional, finalmente rechazada en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022, reconocía la vocación integracionista en el art. 14, numeral 3:

Chile declara a América Latina y el Caribe como zona prioritaria en sus relaciones internacionales. Se compromete con el mantenimiento de la región como una zona de paz y libre de violencia; impulsa la integración regional, política, social, cultural, económica y productiva entre los Estados, y facilita el contacto y la cooperación transfronteriza entre pueblos indígenas<sup>182</sup>.

A pesar de que la nueva Constitución no fuera aprobada, varias lecturas de los resultados electorales señalan que una parte importante de los votantes comulgaron con el lema “rechazar para reformar”; es decir, la mayoría de las y los chilenos quieren girar la página de una Constitución hecha en dictadura. Por lo tanto, de aprobarse una nueva Constitución, es probable que Chile pase a integrar la voluntad expresada en todos los textos constitucionales de la región de dar prioridad a la integración regional con América Latina y el Caribe.

## República de Colombia

---

<sup>182</sup> Constitución Política de la República de Chile (1980).

La Constitución Política de Colombia, desde su preámbulo, se compromete a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana<sup>183</sup>, y el art. 9, confirma esta vocación al reiterar que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y caribeña<sup>184</sup>. Con relación a la jerarquía normativa, el art. 93 de la Constitución Política de Colombia da primacía a los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción<sup>185</sup>, y tienen tratamiento prioritario en el Congreso<sup>186</sup>. Para los demás tratados internacionales, exige la aprobación ordinaria del Congreso<sup>187</sup>.

Nuevamente, la vocación integracionista se manifiesta como política de Estado al establecer que en los supuestos de integración económica, social y política con las naciones y, especialmente, con los países de América Latina y del Caribe, el Estado promoverá la celebración de tratados sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad; inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. En los términos de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 227. El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y, especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.

Con relación a la parte orgánica, la Constitución Política de Colombia establece las siguientes distribuciones de funciones en materia de celebración, aprobación, y ratificación de tratados internacionales:

---

**183** Constitución Política de la República de Colombia (1991). Preámbulo. “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”.

**184** Constitución Política de la República de Colombia (1991). Artículo 9. “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

**185** Constitución Política de la República de Colombia (1991). Artículo 93.

**186** Constitución Política de la República de Colombia (1991). Artículo 164.

**187** Constitución Política de la República de Colombia (1991). Artículo 224.

**Tabla 8**

**Marco jurídico colombiano y situación del país con relación a la Unasur**

Facultades del Poder Ejecutivo	Facultades del Poder Legislativo	Situación actual
<p><b>Artículo 189.</b> Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</p> <p>[...] 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.</p> <p>[...] 6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.</p>	<p><b>Artículo 136.</b> Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras: 2. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado [...] <sup>188</sup>.</p> <p><b>Artículo 150.</b> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.</p> <p><b>Artículo 170.</b> Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley. [...]</p> <p>No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.</p>	<p>En abril de 2018, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Paraguay y Perú comunicaron su decisión de no participar en las distintas instancias de la Unasur hasta que no se garantizara el funcionamiento adecuado de la organización.</p> <p>El 12 de agosto de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia convoca a reflexionar al Gobierno de Colombia sobre el inicio de los procedimientos de denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur <sup>189</sup>.</p> <p>El 27 de agosto de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, mediante S-DM-18-050528, notificó a la Secretaría General de la Unasur la decisión de denunciar el Tratado Constitutivo de la Unasur <sup>190</sup>.</p> <p>Sin embargo, esa notificación carece de la fundamentación y motivación necesaria y requerida por el derecho internacional para la denuncia de los tratados.</p> <p>En febrero de 2019 se cumplió el plazo de 6 meses previsto para que surta efectos jurídicos la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur.</p>

El 12 de agosto de 2018, el Gobierno de Bolivia pidió al Gobierno de Colombia “reflexionar” sobre su decisión de retirarse de la Unasur y anunció toda su predisposición para encontrar las fórmulas y consensos necesarios que permitan asumir decisiones con una visión de futuro, lejos de las circunstancias coyunturales políticas del momento, y esto con el fin manifiesto de contribuir a la verdadera integración. Este comunicado podría ser el puntapié inicial de las negociaciones de

<sup>188</sup> Modificación a la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, por Decreto 99 de 2003.

<sup>189</sup> Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional (2018).

<sup>190</sup> Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República (2018).



solución de conflictos respecto de la interpretación del Tratado Constitutivo y su carácter de duración indefinida.

En ese sentido, es dable mencionar que la voluntad de cumplir con los términos del Tratado Constitutivo estuvo presente y fue comunicada oficialmente por el Estado boliviano; por lo que la actitud de Colombia de declarar unilateralmente el inicio de los procedimientos de denuncia sin haber intentado un diálogo político en armonía y respeto mutuo, no se corresponden con las normas del derecho internacional público y el principio *pacta sunt servanda*.

## República del Ecuador

La Constitución de la República, al igual que la mayoría de las constituciones de la región, proclama la vocación integracionista, y en su art. 416, establece los principios que rigen las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional:

1. Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad. [...] 10. Promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales [...] 11. Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica.

Especialmente, en el Capítulo Tercero, sobre Integración latinoamericana, el art. 423, consagra que:

La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: [...] 7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

En similar sentido, el art. 422, relacionado a los tratados internacionales en los que se cede jurisdicción, hace una distinción favorable a los tratados de integración con Estados Latinoamericanos. El texto constitucional dispone:

No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en

controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. Se exceptúan los tratados e instrumentos internacionales que establezcan la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica por instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios.

La parte orgánica de la Constitución de la República del Ecuador establece las siguientes distribuciones de funciones en materia de tratados internacionales:

**Tabla 9**

**Marco jurídico ecuatoriano y situación del país con relación a la Unasur**

Facultades de la función Ejecutiva	Facultades de la función Legislativa	Facultades de la función Judicial	Situación actual
<p><b>Art. 261.</b>– El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: [...] 2. Las relaciones internacionales. [...] 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. [...]</p> <p><b>Art. 418.</b>– A la Presidenta o Presidente de la República le corresponde suscribir o ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales. La Presidenta o Presidente de la República informará de manera inmediata a la Asamblea Nacional de todos los tratados que suscriba, con indicación precisa de su carácter y contenido. Un tratado sólo podrá ser ratificado, para su posterior canje o depósito, diez días después de que la Asamblea haya sido notificada sobre el mismo.</p>	<p><b>Art. 419.</b>– La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: 1. Se refieran a materia territorial o de límites. 2. Establezcan alianzas políticas o militares. 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley. 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución. 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales. 6. Comprometan al país en acuerdos de</p>	<p><b>Art. 438.</b>– La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional. 2. Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados. 3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el</p>	<p>En abril de 2018, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Paraguay y Perú comunicaron su decisión de no participar en las distintas instancias de la Unasur hasta que no se garantizara el funcionamiento adecuado de la organización.</p> <p>El 11 de marzo del 2019 el canciller, José Valencia, notificó a su par de Bolivia, que ejercía la presidencia pro tempore de Unasur, la decisión de Ecuador de suspender su participación en la Unasur.</p> <p>El 14 de mayo del 2019 el Ejecutivo requirió a la Asamblea la autorización para la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur<sup>192</sup>.</p> <p>El 12 de junio del 2019 la Comisión de Relaciones</p>

<sup>192</sup> Ecuador. Asamblea Nacional. Documentación remitida por el Ejecutivo. Oficio de Presidencia N° 458-SGJ-19-0343 (2019).



<p><b>Art. 420.</b> – La ratificación de tratados se podrá solicitar por referéndum, por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o Presidente de la República. La denuncia de un tratado aprobado corresponderá a la Presidenta o Presidente de la República. En caso de denuncia de un tratado aprobado por la ciudadanía en referéndum se requerirá el mismo procedimiento que lo aprobó.</p>	<p>integración y de comercio. 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional. 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.</p>	<p>proceso de formación de las leyes<sup>191</sup>.</p>	<p>Internacionales se abocó al tratamiento del tema<sup>193</sup>.</p> <p>El 18 de junio de 2019<sup>194</sup>, la Corte Constitucional emitió el dictamen de constitucionalidad de la denuncia del Tratado Constitutivo, y declaró su competencia “previa y vinculante” sin observar que el trámite no se había realizado conforme a la Constitución y la ley.</p> <p>El 4 de septiembre de 2019, con 7 votos de sus 12 integrantes, la Comisión de Relaciones Internacionales aprobó una moción para que en el informe se recomiende la denuncia del Tratado Constitutivo.</p> <p>El 17 de septiembre, con 79 votos a favor, 36 en contra, 4 abstenciones y ningún voto nulo, el pleno de la Asamblea Nacional aprobó el informe<sup>195</sup>.</p> <p>El 20 de diciembre de 2019 se efectivizó la denuncia del Tratado Constitutivo.</p>
--	---	---	---

La Constitución de la República del Ecuador establece el procedimiento constitucional de denuncia de tratados (art. 419) al requerir de la aprobación previa de la Asamblea Nacional cuando se trate de la denuncia de tratados que: comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio (art. 419 inc. 6) o atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional (art. 419 inc. 7).

<sup>191</sup> Ecuador. Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) en el art. 75 establece el control abstracto de constitucionalidad respecto de lo cual la Corte Constitucional será competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de: resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales y de ejercer el control de constitucionalidad en los casos concernientes a tratados internacionales. Asimismo, en el art. 108 de la misma ley establece el control constitucional de los tratados internacionales que comprende “la verificación de la conformidad de su contenido con las normas constitucionales, el examen del cumplimiento de las reglas procedimentales para su negociación, suscripción y aprobación, y el cumplimiento del trámite legislativo respectivo”.

<sup>193</sup> Ecuador. Asamblea Nacional. Expediente de denuncia. Oficio 110-CEPCIRISI-FFV-2019 (2019).

<sup>194</sup> Ecuador. Corte Constitucional (2019).

<sup>195</sup> Ecuador. Asamblea Nacional. Resolución del Pleno. Pleno Asamblea Nacional II-2019-2021-002 (2019).

En el caso de la aprobación de tratados por parte de la Asamblea Nacional se requiere el dictamen de constitucionalidad de la Corte Constitucional, *contrario sensu*, es devuelto a la función ejecutiva por el presidente o la presidenta de la Asamblea. Como los procedimientos de denuncia debieran requerir los mismos mecanismos que fueron previstos para la aprobación —como sí lo hizo el art. 420 respecto de los tratados aprobados por la ciudadanía mediante referéndum— esta situación quedó saldada con la interpretación de la Corte Constitucional con motivo de la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur.

El 18 de junio de 2019<sup>196</sup>, la Corte Constitucional emitió el dictamen de constitucionalidad de la denuncia del Tratado Constitutivo, y declaró su competencia “previa y vinculante” para emitir el dictamen de constitucionalidad en aplicación de la Constitución (art. 438 inc.1) y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control de Constitucionalidad (art. 75 inc 3 literal d y 107).

En el Ecuador lo irregular del procedimiento de denuncia consistió en que la función ejecutiva dio traslado del expediente a la Asamblea Nacional con anterioridad al pronunciamiento de la Corte Constitucional. Es decir, sin contar con el dictamen previo de constitucionalidad, por lo que el trámite debió ser devuelto a la función ejecutiva.

La Corte Constitucional, por un lado, en relación con la cuestión de forma, omitió hacer referencia a este vicio formal en el procedimiento al analizar los hechos y la tramitación de la denuncia; y por otro lado, en relación con la cuestión de fondo, consideró que los derechos que surgen de los acuerdos en materia migratoria de la Unasur no podrían ser denunciados si representaran una regresión en materia de derechos humanos. Esta situación se alcanzaría, en la interpretación de la Corte Constitucional, si se diera el caso de que disminuyan o menoscaben el ejercicio de derechos migratorios de las personas pertenecientes a Estados de la UNASUR que se encuentran en territorio ecuatoriano al amparo del tratado denunciado.

Es decir, para la Corte Constitucional, si se comprueba que la denuncia implica una regresión en materia de derechos humanos, sus efectos jurídicos podrían ser inconstitucionales. Sin embargo, a pesar de reconocer la afectación en materia de derechos humanos, decidió que el Estado ecuatoriano debía garantizar los derechos de las personas que adquirieron estatus migratorio — en las categorías específicas reconocidas a ciudadanos de los Estados miembros de UNASUR— a la luz del tratado denunciado<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> Ecuador. Corte Constitucional (2019).

<sup>197</sup> Ecuador. Corte Constitucional (2019).



Adicionalmente, no se puede dejar de mencionar la particularidad de la condición de Ecuador como país sede de la Secretaría General de Unasur, ubicada en la ciudad de Quito, en conformidad con el art. 10 del Tratado Constitutivo. Asimismo, el art. 24 del Reglamento General de Unasur dispone que:

La Secretaría General tendrá su sede en la ciudad de Quito, República del Ecuador, en el local asignado por el Gobierno ecuatoriano para ese efecto, de conformidad con el Acuerdo de Sede, suscrito entre la República del Ecuador y la Secretaría General de Unasur.

En ese sentido, el 6 de noviembre de 2015 se suscribió el Acuerdo Sede<sup>198</sup>, derogando el Acuerdo de Sede firmado en 2011, entre la República del Ecuador y la Secretaría General de Unasur<sup>199</sup>. El Acuerdo Sede en el art. 26 establece que:

La donación del inmueble de la Sede permanente para el funcionamiento de la Secretaría General de la UNASUR establecida en el artículo dos de este instrumento, se revertirá a favor de la República del Ecuador en los siguientes casos: a) Si los países miembros deciden cambiar la sede de la Secretaría General de UNASUR a otro país miembro; b) Si la República del Ecuador denuncia el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas; o c) Si los países miembros deciden la terminación del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, la cual extinguiría este organismo regional.

En razón de lo mencionado, la situación jurídica de la sede atravesó un conflicto con la Prefectura de Pichincha dado que la Escritura de Donación suscrita entre el Consejo Provincial de Pichincha y la Cancillería, el 25 de febrero de 2010, en su Cláusula Cuarta, Condición Resolutoria establecía que:

[...] en el caso de que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, no destine el inmueble que recibe en donación, en la construcción y puesta en funcionamiento de la sede administrativa y del centro cultural de la Secretaría General de la UNASUR, se revertirá su dominio a favor del H. Consejo Provincial de Pichincha<sup>200</sup>.

Sin embargo, transcurrido el tiempo de la denuncia, actualmente tiene sede en el lugar una radio.

---

<sup>198</sup> Ecuador. Registro Oficial N°. 690 (2016).

<sup>199</sup> Ecuador. Registro Oficial N°. 489 (2011).

<sup>200</sup> Últimas Noticias (2019).

Sus bienes, inventario, y demás cuestiones relacionadas o conexas, merecen un análisis aparte, pero puede mencionarse que el Estado argentino ha asumido su custodia<sup>201</sup>.

## República del Paraguay

Es importante destacar que la Constitución de la República del Paraguay (art. 145), en virtud de su vocación de integración, admite un orden jurídico supranacional:

Del orden jurídico supranacional. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán ser adoptadas por la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso<sup>202</sup>.

La Constitución de la República establece las siguientes distribuciones de funciones en materia de tratados internacionales:

**Tabla 10**

### Marco jurídico paraguayo y situación del país con relación a la Unasur

Facultades del Poder Ejecutivo	Facultades del Poder Legislativo	Situación actual
<p><b>Artículo 238</b> – De los Deberes y de las Atribuciones del Presidente de la República.</p> <p>Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República: [...]. 7. el manejo de las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales; recibir a los</p>	<p><b>Artículo 202</b> – De los Deberes y de las Atribuciones. Son deberes y atribuciones del Congreso: [...]. 8. aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder ejecutivo; [...].</p> <p><b>Artículo 224.</b> De las Atribuciones Exclusivas de la Cámara de Senadores: Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores: 1. iniciar la consideración de los</p>	<p>Ley N° 4398, publicada el 12 de septiembre de 2011, de aprobación del Tratado Constitutivo de la Unasur, suscrito en Brasilia, República Federativa del Brasil<sup>203</sup>.</p> <p>El 6 de septiembre de 2011 se produjo su promulgación<sup>204</sup>.</p> <p>En abril de 2018, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Paraguay y Perú comunicaron su decisión de no participar en las distintas instancias de la Unasur hasta que no se garantizara el funcionamiento adecuado de la organización.</p>

<sup>201</sup> El 11 de septiembre de 2020, Argentina formalizó su ofrecimiento de custodiar y preservar el patrimonio de la Unasur en la Casa Patria Grande “Presidente Néstor C. Kirchner”, en cuyo inmueble funcionaba el Centro Estudios Estratégicos de la Defensa. Los Estados miembros activos de la Unasur autorizaron, el 30 de septiembre de 2020, la exportación de bienes desde la ciudad de Quito a la ciudad de Buenos Aires a efectos de que el Estado argentino asumiera la referida custodia.

<sup>202</sup> Constitución de la República del Paraguay (1992).

<sup>203</sup> Paraguay. Poder Legislativo (2011).

<sup>204</sup> Paraguay. Poder Legislativo (2011).

jefes de misiones diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules y designar embajadores, con acuerdo del Senado; [...].	proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados y de acuerdos internacionales; [...].	El 11 de abril de 2019, Paraguay denunció el Tratado Constitutivo de la Unasur mediante una comunicación dirigida a la República del Ecuador en su carácter de depositario del tratado, basada en el apartamiento de los motivos fundacionales <sup>205</sup> .
--	--	---

La Constitución de la República (art. 141) reconoce que los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno. Asimismo, excluye la posibilidad de que los tratados, acuerdos o convenios internacionales sean objeto de referéndum (art. 122).

A pesar de que las competencias respecto de la denuncia de los tratados internacionales no fueron desarrolladas en la parte orgánica de la Constitución de la República, es necesario destacar que con relación a la denuncia de tratados internacionales de derechos humanos no pueden ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de la Constitución (art.142).

Por lo que queda el interrogante si, ante el vacío del texto constitucional respecto a las competencias para denunciar tratados, la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur debería ser interpretada por el Poder Judicial.

Finalmente, el 12 de octubre de 2019 quedó formalmente efectiva la denuncia de Paraguay en el plano internacional.

### República del Perú

La Constitución Política del Perú, (art. 44), luego de especificar los deberes primordiales del Estado, prescribe en su apartado segundo la vocación integracionista:

[...] es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior<sup>206</sup>.

<sup>205</sup> Paraguay, Ministerio de Relaciones Exteriores (2019).

<sup>206</sup> Constitución Política del Perú (1993).

La Constitución Política del Perú reconoce a los tratados celebrados por el Estado como parte del derecho nacional (art. 55), y estipula que una vez que los tratados internacionales entran en vigor no pueden ser sometidos a referéndum (art. 32); además cede competencias en materia jurisdiccional, relacionada a inversiones extranjeras (art. 63).

La Constitución de la República de Perú establece las siguientes distribuciones de funciones en materia de tratados internacionales:

**Tabla 11**

**Marco jurídico peruano y situación del país con relación a la Unasur**

Facultades del Poder Ejecutivo	Facultades del Poder Legislativo	Situación actual
<p><b>Artículo 57.</b> El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso. Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República. La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso.</p> <p>En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.</p> <p><b>Artículo 118.</b> Corresponde al Presidente de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales. 2. Representar al Estado, dentro y fuera de la República. [...]. 11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.</p>	<p><b>Artículo 56.</b> Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado. 3. Defensa Nacional. 4. Obligaciones financieras del Estado. También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.</p> <p><b>Artículo 101.</b> [...] No pueden delegarse a la Comisión Permanente /del Congreso/ materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.</p> <p><b>Artículo 102.</b> Son atribuciones del Congreso: [...]. 3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.</p>	<p>En abril de 2018, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Paraguay y Perú comunicaron su decisión de no participar en las distintas instancias de la Unasur hasta que no se garantizara el funcionamiento adecuado de la organización</p> <p>El 17 de marzo de 2019, el Presidente Martín Vizcarra y el Canciller Néstor Popolizio enviaron al Congreso un proyecto de ley para denunciar el Tratado Constitutivo<sup>207</sup>.</p> <p>Castillo asume la presidencia en 2021 y anuncia que procederá a retirar la solicitud de suspensión del Tratado Constitutivo de la Unasur.</p> <p>A pesar de que no hay registro de que haya notificado a Ecuador como Estado depositario del Tratado Constitutivo su voluntad de retirar la suspensión, el Tratado Constitutivo está vigente para Perú.</p>

<sup>207</sup> Perú. Congreso de la República. Resolución legislativa que aprueba la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2019).



En la Constitución de la República de Perú la denuncia de los tratados internacionales es potestad del presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso (art. 57). En el supuesto de tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste. Por ello, se inició en el Congreso de la República el Expediente del “Proyecto de Ley 04394/2018-PE” a propuesta del Ejecutivo<sup>208</sup>. La Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso aprobó el 10 de junio de 2019, con dictamen favorable, la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur<sup>209</sup>.

Sin embargo, el trámite parlamentario estuvo pendiente de envío a la votación del pleno hasta el final del período parlamentario 2016-2021, es decir, no ha sido aprobado hasta la fecha.

El Oficio N° 539-2018-2019/CRREE-CR, de fecha 12 de julio de 2019, fue un impulso procesal para que sea tratado en el Pleno del Congreso el proyecto de Resolución Legislativa 4394 /2018-PE de aprobación de la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas<sup>210</sup>. Posteriormente, existieron dos impulsos procesales adicionales para que se agilice esa aprobación: los Oficios N° 229-2019-2020/CRREE-CR —del 12 de septiembre de 2019— y Oficio N° 105-2019-2020/CRREE-CR —del 4 de septiembre de 2019, respectivamente<sup>211</sup>.

El 17 de agosto de 2021, mediante Acuerdo 019 -2021-CONSEJO/CR, se remitió al archivo los proyectos legislativos del período parlamentario 2016-2021. Por lo tanto, la República de Perú no ha completado el proceso constitucional para denunciar el Tratado Constitutivo de la Unasur, lo que significa jurídicamente que continúa siendo Estado miembro, ya que nunca dejó de serlo.

Ante los anuncios del presidente Castillo respecto de su voluntad de levantar la suspensión de la participación en los órganos e instancias de la Unasur, se desconoce si ha comunicado oficialmente esa decisión.

## República Oriental del Uruguay

La Constitución de la República Oriental del Uruguay reconoce la vocación integracionista latinoamericana en el art. 6 que dispone:

---

**208** Perú. Congreso de la República. Resolución legislativa que aprueba la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2019).

**209** Perú. Congreso de la República. Dictamen recaído en el Proyecto de Resolución Legislativa N° 4394/2018-PE (2019).

**210** Perú. Congreso de la República. Comisión de Relaciones Exteriores. Oficio N° 539-2018-2019/CRREE-CR (2019).

**211** Perú. Congreso de la República. Comisión de Relaciones Exteriores. Oficio N° 229-2019-2020/CRREE-CR (2019).

En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos<sup>212</sup>.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay establece las siguientes distribuciones de funciones en materia de tratados internacionales.

**Tabla 12**

**Marco jurídico uruguayo y situación del país con relación a la Unasur**

Facultades del Poder Ejecutivo	Facultades del Poder Legislativo	Facultades del Poder Judicial	Situación actual
<p><b>Artículo 168.</b> – Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: [...] 20) Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo. [...].</p>	<p><b>Artículo 85.</b> – A la Asamblea General compete: [...]. 7º Decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras. [...].</p>	<p><b>Artículo 239.</b> – A la Suprema Corte de Justicia corresponde: 1. Juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna; sobre delitos contra Derecho de Gentes y causas de Almirantazgo; en las cuestiones relativas a tratados, pactos y convenciones con otros Estados; conocer en las causas de los diplomáticos acreditados en la República, en los casos previstos por el Derecho Internacional. [...].</p>	<p>El Tratado Constitutivo de la Unasur fue aprobado por Ley 18708, promulgada el 15 de diciembre de 2010.</p> <p>El 10 de marzo de 2020 la cancillería de Uruguay comunica el inicio de los procedimientos internos para la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur.</p>

Hasta el momento no hay mayor información respecto de la fecha en que efectivamente el Gobierno del presidente Luis Lacalle Pau realizó la denuncia. Es más que probable que hayan transcurrido los 6 meses previstos por el Tratado Constitutivo de la Unasur para hacer efectivos los efectos jurídicos de la denuncia.

<sup>212</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay (2004).



## 2.2: Situación jurídica internacional del Tratado Constitutivo de la Unasur

El Tratado Constitutivo de la Unasur, en su art. 24, sobre Duración y Denuncia, establece:

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

En 2009, el tratado fue ratificado por Bolivia y Ecuador; en 2010 por Guyana, Venezuela, Perú, Argentina, Chile y Surinam. El trámite se completó en 2011 con la ratificación de Uruguay, Colombia, Brasil y Paraguay. En conformidad con el art. 26, el Tratado Constitutivo entró en vigor el 13 de marzo de 2011, tras la novena ratificación depositada por Uruguay. El Tratado Constitutivo de la Unasur se encuentra registrado<sup>213</sup> en la Secretaría de Naciones Unidas y publicado en el sitio oficial de tratados internacionales de dicho organismo<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> Naciones Unidas. Registro de Tratados (2011); Naciones Unidas. Certificado de Registración N° 60733 (2011).

<sup>214</sup> Naciones Unidas (2016).

**Tabla 13**

**Estado actual del Tratado Constitutivo de la Unasur**

Estado Miembro	Fecha de Ratificación del Tratado Constitutivo	Fecha en que la Denuncia produce efectos jurídicos	Observación
Argentina	2 de agosto de 2010	25 de octubre de 2019 <sup>215</sup>	IRREGULAR
Bolivia	11 de marzo de 2009		VIGENTE
Brasil	14 de julio de 2011	18 de octubre 2019	IRREGULAR
Chile	22 de noviembre de 2010	14 de diciembre de 2019	NO VIGENTE
Colombia	28 de enero de 2011	Febrero 2019	NO VIGENTE
Ecuador	15 de julio de 2009	20 de diciembre 2019	NO VIGENTE <sup>216</sup>
Guayana	12 de febrero de 2010		VIGENTE
Paraguay	9 de junio de 2011	12 de octubre de 2019	NO VIGENTE
Perú	11 de mayo de 2010		VIGENTE
Surinam	5 de noviembre de 2010		VIGENTE
Uruguay <sup>217</sup>	30 de noviembre de 2010		NO VIGENTE
Venezuela	3 de marzo de 2010		VIGENTE

Las decisiones de denuncia adoptadas por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay fueron realizadas sin prever los procedimientos que el mismo Tratado Constitutivo de la Unasur incluye para el arreglo amistoso o de solución de controversias (art. 21), el diálogo político (art. 14), o incluso el procedimiento de enmiendas (art. 25). Hasta se podría considerar la posibilidad de la suscripción de un nuevo tratado, en conformidad con el art. 59 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>218</sup>, en aplicación del principio *lex posterior derogat priori*.

Antes de analizar las posibilidades actuales, es importante aclarar que si bien en el presente trabajo, en coincidencia con el Tratado Constitutivo de la Unasur, los términos “denuncia” y “retiro” se utilizan en forma indistinta, no son sinónimos. En el derecho internacional la “denuncia” de un tratado es un término genérico aplicable tanto a tratados bilaterales como multilaterales, mientras que el “retiro” es un término que se emplea exclusivamente en el caso de los tratados multilaterales, como debiera emplearse para el caso de la Unasur. Los efectos jurídicos de retirarse, en el marco de un tratado multilateral, no producirán la terminación del

<sup>215</sup> Argentina. Boletín Oficial Ley N° 24.080 (2019).

<sup>216</sup> En el caso de Ecuador si bien fue irregular por carecer del dictamen previo de constitucionalidad de la Corte Constitucional, podría entenderse que quedó subsanado con el dictamen de la Corte Constitucional que así lo interpretó.

<sup>217</sup> Uruguay anuncia el 10 de marzo de 2020 el inicio de los procedimientos internos para la denuncia del Tratado Constitutivo.

<sup>218</sup> La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) dispone en la Parte 1, Introducción, punto 5, que: Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional. La presente Convención se aplicará a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización interna nacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización.





tratado. Sin embargo, el efecto de la denuncia, en el caso de los convenios bilaterales, es el de la finalización del tratado<sup>219</sup>.

Entre las fuentes jurídicas de Unasur, el Tratado Constitutivo enuncia, en el art. 11: “1.- el Tratado Constitutivo de la Unasur y los demás instrumentos adicionales; 2.- Los Acuerdos celebrados entre los Estados Miembros de Unasur sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente”. Así, el Acuerdo de Sede suscrito entre Unasur y Ecuador (en el art. 26), dispone que:

La donación del inmueble de la Sede permanente para el funcionamiento de la Secretaría General de la Unasur establecida en el artículo dos de este instrumento, se revertirá a favor de la República del Ecuador en los siguientes casos:

a) Si los países miembros deciden cambiar la sede de la Secretaría General de Unasur a otro país miembro; b) Si la República del Ecuador denuncia el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas; o, c) Si los países miembros deciden la terminación del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, la cual extinguiría este organismo regional.

Por lo que queda definido en forma explícita que la terminación es un acto por consenso de todos los Estados, situación que no ocurrió con la Unasur hasta la fecha. Esto significa que mientras existan dos Estados, como mínimo, que no hayan denunciado el tratado, el organismo regional tiene plena vigencia.

En el caso particular de la Unasur, el retiro de algunos de los Estados miembros no provocó la terminación del Tratado Constitutivo, sino que continúa plenamente vigente. Incluso, el art. 55 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que:

Reducción del número de partes en un tratado multilateral a un número inferior al necesario para su entrada en vigor. Un tratado multilateral no terminará por el solo hecho de que el número de partes llegue a ser inferior al necesario para su entrada en vigor, salvo que el tratado disponga otra cosa.

En ese sentido, el hecho de que el Tratado Constitutivo de la Unasur haya exigido un mínimo de ratificaciones por los Estados miembros tiene efectos únicamente para su entrada en vigor (art. 26). Cabe recordar que la Comisión de Derecho Internacional sostuvo que las partes son libres de

---

<sup>219</sup> Álvarez (2015), p. 204.

decidir cuál es la forma concreta que adoptará el acuerdo que pone fin al tratado<sup>220</sup>, siempre que no queden dudas acerca de su existencia. Además del consentimiento de todos los Estados parte del tratado, se requiere que se realice una consulta previa a los demás Estados contratantes.

Despejada la incógnita respecto de la vigencia del Tratado Constitutivo de la Unasur, debido a que se encuentra plenamente vigente, analizaremos las posibilidades para su relanzamiento.

## Consideraciones preliminares

Es importante destacar que la nota de la cancillería de Bolivia invitando a la reflexión a la República de Colombia fue un antecedente de la falta de consenso de los Estados, con relación a esta decisión de abandonar la organización<sup>221</sup>. La misma interpretación cabe a los esfuerzos realizados por Bolivia para lograr reactivar el organismo en reuniones informales del Consejo de Delegados realizadas el 20 y 21 de agosto de 2018 en Montevideo. En virtud de esas consideraciones fácticas debió darse inicio tanto al mecanismo de solución de controversias previsto en el art. 21 del Tratado Constitutivo de la Unasur, como a las búsquedas de consenso y diálogo político previstas en el art. 14 del mismo tratado.

En ese sentido, el art. 54 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone:

La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar: a) Conforme a las disposiciones del tratado; o b) En cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes.

El procedimiento para alegar la denuncia o el retiro se encuentra regulado entre los artículos 65 a 68 de la Convención de Viena. El motivo es evitar o reducir el riesgo de declaraciones unilaterales promoviendo la aplicación y cumplimiento del principio general *pacta sunt servanda*, es decir, la estabilidad de los tratados internacionales y la seguridad jurídica.

En consonancia, el art. 65 prevé una serie de obligaciones de procedimiento que permiten que los Estados aleguen la terminación o suspensión de los tratados internacionales manteniendo un equilibrio entre los intereses del Estado que alega la causal y aquel que se opone. El procedimiento del art. 65 de la Convención de Viena:

---

<sup>220</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derecho Internacional (1982), p. 273.

<sup>221</sup> Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional (2018).

Procedimiento que deberá seguirse con respecto a la nulidad o terminación de un tratado, el retiro de una parte o la suspensión de la aplicación de un tratado. 1. La parte que, basándose en las disposiciones de la presente Convención, alegue un vicio de su consentimiento en obligarse por un tratado o una causa para impugnar la validez de un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación, deberá notificar a las demás partes su pretensión. En la notificación habrá de indicarse la medida que se proponga adoptar con respecto al tratado y las razones en que esta se funde. 2. Si, después de un plazo que, salvo en casos de especial urgencia, no habrá de ser inferior a tres meses contados desde la recepción de la notificación, ninguna parte ha formulado objeciones, la parte que haya hecho la notificación podrá adoptar en la forma prescrita en el artículo 67 la medida que haya propuesto. 3. Si, por el contrario, cualquiera de las demás partes ha formulado una objeción, las partes deberán buscar una solución por los medios indicados en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas. 4. Nada de lo dispuesto en los párrafos precedentes afectara a los derechos o a las obligaciones de las partes que se deriven de cualesquiera disposiciones en vigor entre ellas respecto de la solución de controversias. 5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 45, el hecho de que un Estado no haya efectuado la notificación prescrita en el párrafo 1 no le impedirá hacerla en respuesta a otra parte que pida el cumplimiento del tratado o alegue su violación.

En el caso de Argentina y Brasil, que no aplicaron, en tiempo y forma, el art. 68 de la Convención de Viena, revocando el acto de denuncia viciado de inconstitucionalidad: ¿cabe la posibilidad de que alguno de los Estados integrantes de la Unasur alegue el vicio de consentimiento del Estado en relación a la forma que hizo la denuncia?, ¿podría interpretarse el llamado del Gobierno de Bolivia a rever la decisión como una objeción (o protesta) y dar inicio a un diálogo político consensuado de revisión de las irregularidades en la suspensión, denuncia, y falta los mecanismos de diálogo político?, ¿podría interpretarse la objeción del Gobierno de Bolivia e invitación a superar la coyuntura en vistas al objetivo primordial de la integración como la prueba explícita de la falta de diálogo político, consenso y voluntad de solucionar el conflicto en forma pacífica en pos de la continuidad del proyecto integracionista?

La Convención de Viena no especifica en qué forma debe efectuarse la “objeción”<sup>222</sup>, por lo tanto, sería aplicable únicamente la condición de que sea por escrito. En ese caso, la invitación de Bolivia a rever la decisión de suspensión del Tratado Constitutivo de la Unasur puede ser interpretada como una objeción.

---

222 Naciones Unidas. Comisión de Derecho Internacional (1982), p. 70, párr. 5.

Otro dato para considerar es que la Comisión de Derecho Internacional estima que, para la seguridad de las relaciones convencionales, sería normal que la “revocación” de un instrumento se efectuara con arreglo a las mismas formas que el instrumento mismo<sup>223</sup>. Ahora bien, la misma Comisión considera que si se comparan estas reglas con las de los actos mediante los cuales un Estado se desliga de su obligación, se comprueba que la Convención de Viena es más exigente en este último caso. Esta mayor rigidez, y especialmente la desaparición de la dispensa de presentar plenos poderes<sup>224</sup> está fundada la aplicación del principio rector del *pacta sunt servanda*.

Es importante decir que los conflictos no deben quedar sin solución. Por ello, los Estados podrían retomar el diálogo político zanjado con la voluntad intempestiva de los Estados de suspender la participación en la Unasur, y buscar una solución en miras al proyecto superador de la integración regional.

En el supuesto de considerar que existe vicio en la voluntad del Estado que no cumplió con el trámite legislativo, ¿podría un Estado parte de la Unasur solicitar que se declare la nulidad de la denuncia? Evidentemente sí.

También podrían iniciar los mecanismos de diálogo o solución de controversias los Estados que decidan revocar su propio acto unilateral de denuncia —en los supuestos que reciban el consentimiento expreso de los destinatarios— porque no se verían afectados derechos de terceros<sup>225</sup>.

Lo mismo debe decirse respecto del acto de suspensión del Tratado Constitutivo, ya que el Tratado Constitutivo no prevé el mecanismo de suspensión del propio tratado. Por ello, debió realizarse con el consentimiento de todos los Estados parte. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece:

Artículo 57. Suspensión de la aplicación de un tratado en virtud de sus disposiciones o por consentimiento de las partes. La aplicación de un tratado podrá suspenderse con respecto a todas las partes o a una parte determinada: a) conforme a las disposiciones del tratado, o b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes previa consulta con los demás Estados contratantes.

En ese sentido, la suspensión del Tratado Constitutivo tampoco tuvo validez para el derecho

---

<sup>223</sup> Naciones Unidas. Comisión de Derecho Internacional (1982), p. 71, párr. 2.

<sup>224</sup> Naciones Unidas. Comisión de Derecho Internacional (1982), p. 70, párr. 5.

<sup>225</sup> Lavista y Makowski (2015), p. 246.

internacional público<sup>226</sup>. Adicionalmente, debe esgrimirse que, durante el período de la suspensión, las partes deben abstenerse de realizar todo acto encaminado a obstaculizar la reanudación de la aplicación de un tratado. Por esa razón, cualquier hecho, acto u omisión de naturaleza intencional destinado a obstaculizar la aplicación constituiría además una violación a la obligación de buena fe y al principio *pacta sunt servanda* (art. 72 de la Convención de Viena).

## Vicio formal del consentimiento

El consentimiento es un requisito esencial para la suscripción de todo acuerdo entre partes, y en aquellos casos en que no alteren su sustancia tienen relación con una nulidad relativa del tratado que podría ser subsanada posteriormente, en aplicación del principio *pacta sunt servanda*. El vicio formal en el consentimiento podría ser extensible a la facultad para denunciarlos, que también se regula por el derecho interno de los Estados. Sería cuestión de analizar lo que en el derecho internacional se conoce como el *treaty-making power*; es decir, *cuál* poder (órgano competente), y *cómo* (procedimiento) está facultado, en el presente caso, para denunciar un tratado.

En el caso de los Estados latinoamericanos esa facultad surge de los textos constitucionales, es decir, de la norma suprema. Ahora bien, si a lo que aspira el derecho internacional es proteger la validez de los tratados; entonces, ¿qué ocurre con el vicio de consentimiento en el procedimiento de denuncia de algunos Estados?, ¿es posible subsanar ese vicio con posterioridad?

La sección segunda de la Convención de Viena se refiere a la facultad de celebrar tratados. En ese sentido, el art. 46 dispone:

Artículo 46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

---

<sup>226</sup> Venezuela no es parte de la Convención de Viena; sin embargo, sus disposiciones resultan actualmente aplicables a través de la costumbre internacional. Se reconoce que una norma de derecho internacional consuetudinario es vinculante para todos los Estados, hayan o no participado en la práctica de la que surgió. En la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de North Sea Continental Shelf (1969) entre Alemania y Dinamarca/Países Bajos, la Corte analizó el proceso por el cual un tratado podría convertirse o generar una norma consuetudinaria, aplicable asimismo a la creación de la costumbre en general.

Es claro que, en el derecho internacional, y en los términos de la Convención de Viena, existe una vocación de subsistencia de los tratados, como en los casos de restricción específica de los poderes para manifestar el consentimiento<sup>227</sup>, dolo, error, coacción, etc., en cuyos casos se favorece la subsanación y validez del tratado, salvo casos verdaderamente graves. En ese mismo sentido, el art. 45 consagra la pérdida del derecho de alegar una causal de nulidad, terminación, retiro o suspensión de la aplicación de un tratado:

Artículo 45. Pérdida del derecho a alegar una causa de nulidad, terminación, retiro o suspensión de la aplicación de un tratado. Un Estado no podrá ya alegar una causa para anular un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación con arreglo a lo dispuesto en los artículos 46 a 50 o en los artículos 60 y 62, si, después de haber tenido conocimiento de los hechos, ese Estado: a) ha convenido expresamente en que el tratado es válido, permanece en vigor o continúa en aplicación, según el caso; o b) se ha comportado de tal manera que debe considerarse que ha dado su aquiescencia a la validez del tratado o a su continuación en vigor o en aplicación, según el caso.

He aquí nuevamente que el derecho internacional público protege la estabilidad de los tratados y que la interpretación de las normas tiende a la subsanación de los mismos para su plena vigencia. Debe decirse sobre este punto que la República Argentina ha hecho una reserva con relación a la aplicación del art. 45 inc b de la Convención de Viena. A saber:

Formúlense las siguientes reservas al ratificar la citada Convención:

- a) La República Argentina no considera aplicable a su respecto la norma contenida en el artículo 45, apartado b), por cuanto la misma consagra la renuncia anticipada de derechos.
- b) La República Argentina no acepta que un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes pueda alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él y, además, objeta las reservas formuladas por Afganistán, Marruecos y Siria al artículo 62, párrafo 2, apartado a) y todas las reservas del mismo alcance que las de los Estados mencionados que se presenten en el futuro sobre el artículo 62<sup>228</sup>.

---

<sup>227</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Art. 47. Restricción específica de los poderes para manifestar el consentimiento de un Estado. Si los poderes de un representante para manifestar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado determinado han sido objeto de una restricción específica, la inobservancia de esa restricción por tal representante no podrá alegarse como vicio del consentimiento manifestado por él, a menos que la restricción haya sido notificada con anterioridad a la manifestación de ese consentimiento, a los demás Estados negociadores.

<sup>228</sup> Argentina. Ley N° 19865 (1972).

Finalmente, en relación con las interpretaciones de los arts. 27<sup>229</sup> y 46 de la Convención de Viena, se refiere a la excepción que consagra el art. 46 como condiciones para alegar una violación del derecho interno: a) que la norma cuya violación se alega sea una disposición fundamental del derecho interno del Estado; b) que la norma se refiera específicamente a la competencia para celebrar tratados; c) que esa violación sea manifiesta<sup>230</sup>. Esas condiciones habilitan a declarar la nulidad relativa con posibilidad de subsanarse.

El art. 56 de la Convención de Viena introdujo el principio de improcedencia de la denuncia al establecer que la denuncia o retiro serían improcedentes a menos que conste esa posibilidad en el texto o se deduzca por su naturaleza. A pesar de que el Tratado Constitutivo de la Unasur tiene una duración indefinida; como hemos visto, ha posibilitado la denuncia del tratado en su art. 24. Sin embargo, en virtud de la interpretación de los arts. 27 y 46 de la Convención de Viena, ¿el derecho internacional podría amparar una denuncia con violación manifiesta a una norma fundamental de un Estado? En ese orden de ideas, si las constituciones nacionales son la ley suprema de todo Estado, ¿existe una norma de derecho interno que implique mayor gravedad en su incumplimiento que la propia Constitución?, ¿existe violación más manifiesta que omitir el escrutinio de la función del Estado que representa la voluntad de las mayorías y las minorías?

En conclusión, en una interpretación armoniosa del Tratado Constitutivo y la Convención de Viena (art. 46), los Estados podrían alegar que las denuncias se produjeron en violación manifiesta de su derecho nacional fundamental.

---

**229** Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), art. 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

**230** Álvarez (2015).

# Parte III. Propuestas para una reactivación de la Unasur

## 3.1: Posibilidades actuales y futuras

Una vez que hemos examinado las irregularidades enunciadas en cuanto a la suspensión en la participación de los órganos de la Unasur, la ausencia de utilización de los mecanismos endógenos de diálogo político y solución de controversias, y los vicios de consentimiento para realizar la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur, en flagrante violación del derecho interno de los países, es necesario evaluar, por la subsistencia del Tratado Constitutivo del proyecto más ambicioso de integración regional suramericano, las posibilidades que a continuación se desarrollan.

El Tratado Constitutivo de la Unasur tiene una duración indefinida y se rige, por el principio rector del derecho de los tratados, *pacta sunt servanda*. En ese sentido, resalta entre sus objetivos específicos el fortalecimiento del diálogo político (art. 3) según el cual los Estados miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos y la solución pacífica de controversias.

En relación con la decisión de algunos Estados de “suspender” su participación en los órganos de la Unasur: al no estar prevista esa posibilidad en el Tratado Constitutivo —que sólo previó la denuncia—, debió recurrirse a la aplicación supletoria del art. 65 de la Convención de Viena que establece el procedimiento a seguir si cualquiera de las demás partes formulara una objeción. Ante ello, la convención establece que se deberá buscar una solución por medios pacíficos de arreglo de controversias. Si bien la convención menciona el art. 33 de la Carta de Naciones Unidas, el mecanismo propio de solución de controversias —para el caso en estudio— se encuentra previsto en el art. 21 del Tratado Constitutivo de la Unasur.

Una posibilidad para destrabar esa situación implicaba activar el mecanismo de solución de diferencias (art. 21 del Tratado Constitutivo) con la finalidad de que se interpreten las normas en conflicto y se logre un acuerdo entre las partes. Ante los disímiles argumentos esgrimidos para la suspensión y posterior denuncia del Tratado Constitutivo, es necesario decir que todos ellos podrían ser superados por el diálogo y la búsqueda de consensos mediante negociaciones directas entre los Estados, utilizando las soluciones previstas por el tratado.



Solución de Diferencias. Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Parte respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas. En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma. En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión<sup>231</sup>.

En relación con los vicios de consentimiento al realizar la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur (en flagrante violación del derecho interno en el caso argentino y brasileño, y en menor medida en Ecuador, según lo interpretó la Corte Constitucional del Ecuador al disponer la necesidad del dictamen previo de constitucionalidad), se debe esgrimir que la objeción realizada por el Gobierno de Bolivia puede ser el puntapié inicial para que los problemas jurídicos encuentren soluciones institucionales endógenas mediante los mecanismos de diálogo político y solución de controversias.

Del mismo modo, si lo que se busca de ahora en adelante es un nuevo mecanismo de toma de decisiones y de designación de secretarios generales, debe iniciarse el procedimiento para enmendar el Tratado Constitutivo (art. 25). Ese artículo dispone:

Enmiendas. Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de Unasur. Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia. (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), 2008).

Resulta necesario decir que la entrada en vigencia de las enmiendas requiere el mismo procedimiento previsto para la aprobación del Tratado Constitutivo, lo que implicaría la aprobación de esas enmiendas por los parlamentos<sup>232</sup>. Sin embargo, el funcionamiento de la

---

<sup>231</sup> Unasur. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008), art. 21.

<sup>232</sup> Unasur. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008), art. 26. “Entrada en Vigor. El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo. Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo

Unasur no se vería afectado hasta que esas enmiendas se vayan incorporando a los ordenamientos jurídicos nacionales, y se obtuviese su vigencia plena.

Finalmente, los Estados podrían acordar la suscripción de un nuevo tratado. El art. 59 de la Convención de Viena se refiere a la terminación de un tratado o suspensión de su aplicación implícitas como consecuencia de la celebración de un tratado posterior. En cuyo caso:

Se considerará que un tratado ha terminado si todas las partes en él celebran ulteriormente un tratado sobre la misma materia y: a) se desprende del tratado posterior o consta de otro modo que ha sido intención de las partes que la materia se rija por ese tratado; o b) las disposiciones del tratado posterior son hasta tal punto incompatibles con las del tratado anterior que los dos tratados no pueden aplicarse simultáneamente. 2. Se considerará que la aplicación del tratado anterior ha quedado únicamente suspendida si se desprende del tratado posterior o consta de otro modo que tal ha sido la intención de las partes.

En este caso sería necesaria la voluntad de todas las partes de celebrar un nuevo tratado. En cuya situación habría que considerar que, si no todos los Estados originarios de la Unasur estarían en condiciones o dispuestos a hacerlo, los Estados miembros en los que aún está vigente el Tratado Constitutivo, deberían hacerlo en forma conjunta. Sin embargo, esta posibilidad resta importancia al histórico proceso de integración regional trazado por la Unasur, sus grandes aciertos y conquistas.

## Algunas propuestas

Dada las dificultades de todos estos mecanismos y considerando que los tiempos de la política no son los mismos tiempos jurídico-procesales de aprobación parlamentaria, el mecanismo de diálogo político y de solución de controversias previsto en el mismo Tratado Constitutivo parecerían ser la mejor solución por distintos motivos:

1.- El procedimiento de suspensión de participación en los órganos de Unasur y la denuncia del Tratado Constitutivo generaron conflictos jurídicos, dadas ciertas irregularidades manifiestas, que hasta la fecha no han sido resueltos.

---

entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación”.

2.- Los problemas jurídicos de interpretación normativa e incluso los conflictos político-institucionales en los procesos de integración regional deben ser resueltos en mecanismos endógenos; esto significa, en los propios mecanismos previstos por su marco normativo. El sistema de solución de controversias previsto en el Tratado Constitutivo prevé para ello un procedimiento específico que fortalecería la autonomía del proceso de integración.

3.- La voluntad política de los Estados miembros es determinante a efectos de dilucidar las irregularidades de los procesos de denuncia de Argentina y Brasil, por ejemplo.

4.- Los cambios en los Gobiernos de Chile y Colombia auspician un escenario más propicio en el proceso de integración regional para que se inicien estos mecanismos.

No obstante, las reformas vía enmienda o suscripción de un nuevo tratado serían a la postre una realidad. Estas reformas se podrían iniciar paralelamente a la reactivación de las reuniones de los órganos de la Unasur.

## 3.2: Reformas a la institucionalidad

El Tratado Constitutivo de la Unasur prevé la posibilidad de realizar enmiendas, opción que sería la adecuada en el caso de que los Estados que pretendan el relanzamiento de la Unasur no sean la totalidad de los Estados miembros, porque en ese caso podrían decidir la suscripción de un nuevo tratado, o mantener el tratado original con sus consiguientes enmiendas.

Como primera opción, y con el ánimo de conservar el tratado originario, el art. 25 del Tratado Constitutivo establece la posibilidad de realizar enmiendas:

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de Unasur.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia<sup>233</sup>.

Si se decidiera optar por realizar enmiendas, bien porque no se cuenta con la totalidad de las voluntades de los Estados para suscribir un nuevo tratado —en conformidad con el art. 59 de la

---

<sup>233</sup> Unasur. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008).

Convención de Viena— o porque se pretende mantener el acervo histórico de la Unasur, es necesario saber que la entrada en vigencia de las enmiendas sigue la misma suerte que la entrada en vigencia de un nuevo tratado. Se podría relanzar la Unasur sin las reformas e incorporarlas al momento de la aprobación del depósito del instrumento de ratificación en función de las nuevas mayorías.

La segunda opción sería la suscripción de un nuevo tratado. Este, que sería una suerte de Tratado Constitutivo de la Unasur II, constituye una alternativa que tornaría más lento el proceso debido a que debería ser ratificado por todos los legislativos sin posibilidades de que paralelamente se pongan en funcionamiento los órganos de la Unasur. En ese caso, se aplica el principio jurídico de *lex posterior derogat priori* que con relación a los tratados internacionales se encuentra contenido en el art. 59 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y dispone:

Se considerará que un tratado ha terminado si todas las partes en él celebran ulteriormente un tratado sobre la misma materia y: a) se desprende del tratado posterior o consta de otro modo que ha sido intención de las partes que la materia se rija por ese tratado; o b) las disposiciones del tratado posterior son hasta tal punto incompatibles con las del tratado anterior que los dos tratados no pueden aplicarse simultáneamente. 2. Se considerará que la aplicación del tratado anterior ha quedado únicamente suspendida si se desprende del tratado posterior o consta de otro modo que tal ha sido la intención de las partes<sup>234</sup>.

Los dos mecanismos para la instrumentación abordados, sea por enmiendas o por la suscripción de un nuevo tratado, son modificaciones propuestas que se originan en las nuevas necesidades de la integración regional. Por tanto, tienen la intención de superar las dificultades de funcionamiento originadas por mecanismos rígidos de toma de decisión, como en el procedimiento para la selección de secretario general, estructura institucional, democratización y participación civil en los procesos de integración, entre otras.

---

<sup>234</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

## Propuestas de reforma al Tratado Constitutivo de la Unasur

### Sistema de toma de decisiones

Como hemos visto en la sección I.3 de este estudio, el sistema de toma de decisiones constituye una de las principales críticas a la estructura jurídico-institucional de la Unasur. A simple vista, podría parecer poco efectivo un sistema de toma de decisiones basado en el consenso entre todos los Estados miembros dada la dificultad de alcanzarlo cuando los signos políticos o los intereses nacionales no confluyen.

Sin embargo, hay que reconocer que el consenso no fue siempre un obstáculo infranqueable. Algunos de los mayores avances de la Unasur —por ejemplo, la consecución del CDS o las defensas sucesivas de la democracia y el Estado de derecho— se dieron en coyunturas políticas complejas, con gobiernos de distinto signo y relaciones bilaterales en algunos casos antagónicas.

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

El Tratado Constitutivo, en el art. 12 de Aprobación de Normativa, estipula que toda la normativa se adoptará por consenso. Las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes  $\frac{3}{4}$  de los Estados miembros. Posteriormente, las decisiones adoptadas sin la presencia de todos los Estados miembros ausentes deberán ser consultadas por el secretario general para que estos miembros se pronuncien en un plazo máximo de 30 días. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, el plazo es de 15 días. En cuanto a los Grupos de Trabajo, podrán sesionar y realizar propuestas, pero no tomar decisiones, siempre que el quórum de las reuniones sea de la mitad más uno de los Estados miembros.

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

Es lógico que la conducción política del proceso se lleve a cabo por los jefes y jefas de Estado. Sin embargo, para una mayor operatividad de las instituciones se deberían transferir más

competencias a la Secretaría General para agilizar la ejecutoriedad de las iniciativas y políticas a implementar.

La construcción institucional del proceso de integración regional es estratégica en relación con la obtención de resultados, perdurabilidad en el tiempo, agilidad, implementación y efectividad. El sistema vigente, en el que rige la regla del consenso —aunque se requiera un quórum de  $\frac{3}{4}$  de los miembros para tomar una decisión y existe también la posibilidad de que un Estado opte por intervenir gradualmente o abstenerse una vez tomada la decisión— torna más lentas las decisiones y su posterior implementación<sup>235</sup>.

La estructura organizativa de la Unasur se caracteriza por la intergubernamentalidad en sus órganos máximos: Consejo de Jefas y Jefes de Estados, Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con una Secretaría General como único órgano propio de la organización, dotada de una estructura mínima. La Unasur cuenta también con doce consejos sectoriales que rinden cuenta al Consejo de Jefas y Jefes de Estado, por lo que la organización se caracteriza por las intensas expectativas generadas por las cumbres presidenciales para avanzar en la consecución de objetivos, y por un control casi omnipresente del Consejo de Delegadas y Delegados.

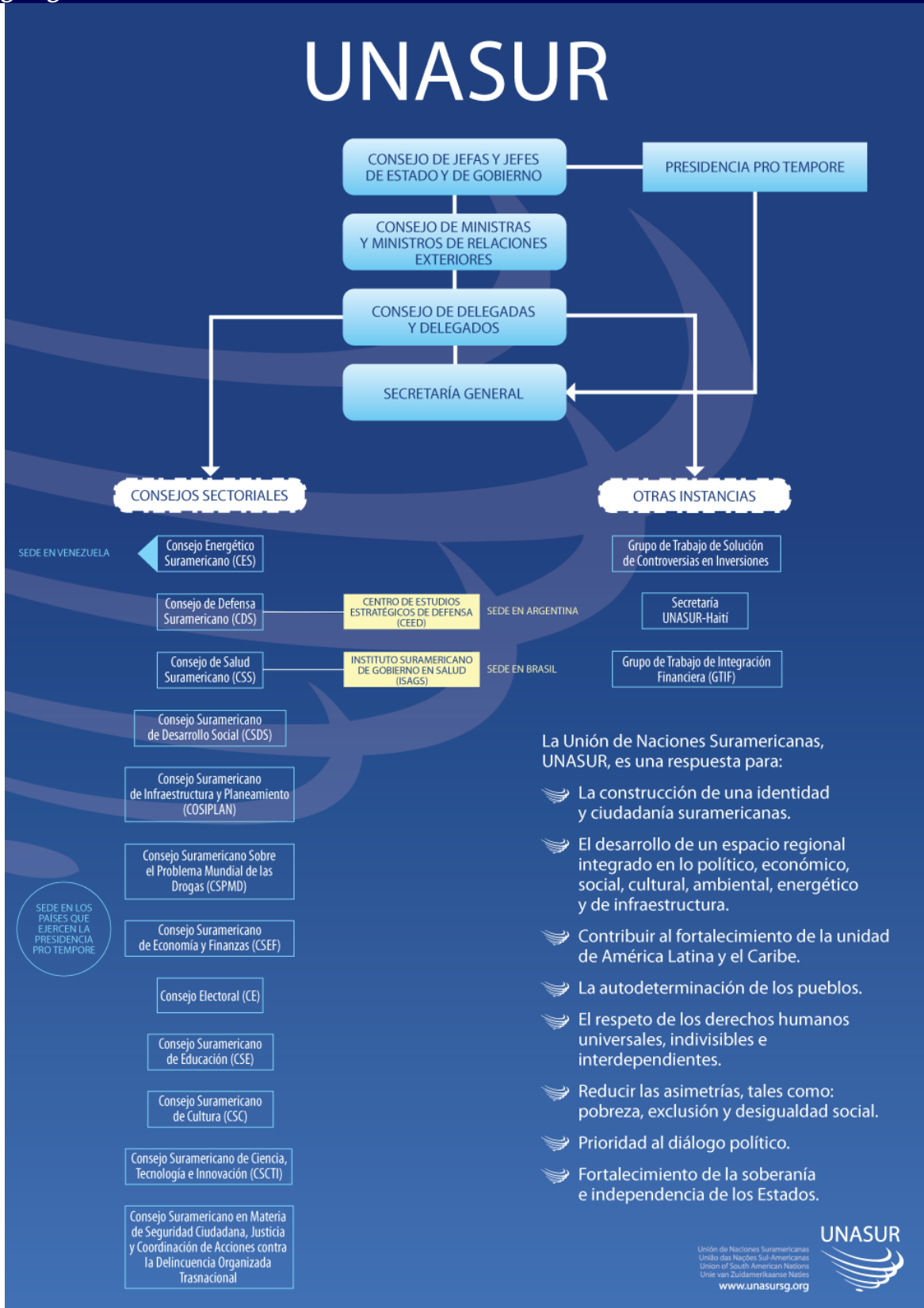
El Tratado Constitutivo establece que la Presidencia pro tempore del organismo es la encargada de convocar a las reuniones y ejerce la representación internacional. La Secretaría General participa en todos los ámbitos del organismo ejecutando los mandatos que le confieren los órganos internos y cuenta con la posibilidad de proponer iniciativas en todas las áreas. Sin embargo, la Secretaría General, como se puede observar en el organigrama (véase **figura 1**) tiene relaciones de subordinación con el Consejo de Delegadas y Delegados. Estas características de la arquitectura jurídico-institucional de la Unasur implican que la organización regional no cuente con potestades para compeler a los Estados miembros en el cumplimiento de sus objetivos.

---

<sup>235</sup> Unasur. Reglamento General de la Unasur (2012).

Figura 1

Organigrama de la Unasur



Fuente: Unasur (2018).



Para que la integración regional se mantenga en el tiempo debe garantizarse una estructura institucional permanente; que los miembros tengan noción de los beneficios tangibles de participar en el proceso de integración; que se cuente con mecanismos de superación de asimetrías; que no haya duda de que la soberanía de los frágiles Estados latinoamericanos sólo puede defenderse en bloque, es decir, que exista una certeza en que la voz de Latinoamérica sólo puede ser oída si es alzada en conjunto; y finalmente, que la población civil se apropie culturalmente del proceso de integración, que reconozca los beneficios indiscutibles de la integración cristalizados en la conectividad energética, de infraestructura y en la integración productiva; que nada tienen que ver con la cuestión ideológica.

### **Selección y funciones de la Secretaría General (reforma al Tratado Constitutivo de la Unasur)**

En el Tratado Constitutivo, a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno designa por consenso a la secretaria o secretario general de entre las personas de alto perfil político regional.

El Tratado Constitutivo (art. 10) establece:

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Las designaciones de secretarías o secretarios se caracterizaron por crisis y parálisis (Parte I.3 y **Tabla 3**).



Tabla 14

**Clasificación de estructuras administrativas en los procesos de integración**

Sistemas Supranacionales	Sistemas intergubernamentales
<p>La supranacionalidad tiene como características que sus instituciones tienen potestad autónoma por encima de los Estados. Sus funciones de índole ejecutivo, parlamentario o legislativo y judicial se realizan en órganos en los que los Estados delegan competencias.</p> <p>Cuentan con un ordenamiento jurídico comunitario frente al derecho interno de los Estados integrados, la aplicación de la normativa comunitaria en cada uno de los Estados es inmediata y las normas de aplicación directa<sup>236</sup>.</p> <p>Una metodología simplificadora<sup>237</sup> enuncia que la supremacía se da en el órgano, en el ordenamiento jurídico y en la normativa que es de aplicación inmediata.</p>	<p>El carácter de intergubernamental, responde a los modelos en los cuales la delegación de competencias en instituciones comunes es mínima<sup>238</sup>. Los funcionarios son representantes de los propios gobiernos, con los vicios que ello puede traer con relación a la toma de decisiones, ya que tiene dependencia orgánica y funcional con respecto a aquéllos.</p> <p>La toma de decisiones en estos modelos se hace por consenso y unanimidad, lo que preserva más el rol preponderante del Estado.</p> <p>No existe supremacía en el órgano, las normas necesitan ser internalizadas en los Estados para estar vigentes y ser aplicadas por el Estado.</p>

Es claro que la Unasur, al igual que los otros procesos de integración suramericanos, se estructura en un sistema de intergubernamentalidad. Principalmente, la conducción es política, y dirigida por las funciones ejecutivas de los Estados, que como hemos visto, tienen la competencia constitucional de dirigir las relaciones exteriores. La excesiva dependencia de la Secretaría General respecto de los órganos intergubernamentales es una importante vulnerabilidad del sistema de organización administrativa vigente.

Para poder ejecutar las políticas en forma eficiente se debe contar con mayor autonomía. No se propone la creación de instancias supranacionales importadas de otros procesos de integración, sino, mayor autonomía funcional que se puede expresar con modificaciones al Tratado Constitutivo. Simplemente, se debe considerar una mayor coordinación entre la Secretaría General con el Consejo de ministras y ministros de Relaciones Exteriores, sin la tutela omnipresente del Consejo de Delegadas y Delegados, el poder convocar una reunión extraordinaria como en casos de ruptura institucional, para que no ocurra lo sucedido con el *impeachment* de Dilma Rousseff en Brasil en 2016, cuando la Secretaría General de la Unasur no pudo ni siquiera convocar a una reunión, por ejemplo.

<sup>236</sup> Midón (1998).

<sup>237</sup> Ruiz Díaz Labrano (1996).

<sup>238</sup> Negro (2010).



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

Una organización administrativa es la “estructura técnico-jurídica” destinada al correcto funcionamiento de una organización mediante la construcción de una estructura de órganos y la respectiva atribución de competencias. En ese orden de ideas podemos observar que los procesos de integración regional, sin importar la profundidad de su integración, desarrollan estructuras de órganos para realizar los cometidos propios del proceso de integración<sup>239</sup>. Así,

“[...] los procesos de integración constituyen fenómenos originales, multidimensionales y complejos que –por la índole de sus objetivos y metas– se organizan institucionalmente intentando de este modo dar a dicho proceso de integración un marco jurídico que les brinde seguridad, continuidad, permanencia y asegure la consecución de los objetivos y compromisos asumidos por el conjunto de Estados que suscriben un acuerdo de integración”<sup>240</sup>.

Por lo tanto, la estructura técnico-jurídica que se edifica en un proceso de integración determinado se relaciona con las necesidades propias del proceso y los objetivos fijados en las normas de derecho originario (tratados), de creación de las instituciones, y aquellas normas de derecho derivado (normas emanadas de los órganos del proceso de integración) relacionadas con funcionamiento, presupuesto, etc.

El Tratado Constitutivo conforma una estructura institucional basada en un sistema *intergubernamental* conforme al cual la delegación de competencias en instituciones comunes es bastante reducida preservando el rol preponderante del Estado miembro en el proceso de integración<sup>241</sup>. Esto significa que los órganos están conformados por representantes de los gobiernos nacionales, lo que permite controlar todo el proceso de integración, circunstancia que es propia de un sistema intergubernamental<sup>242</sup>.

La regla del consenso característica de la Unasur obliga a negociar minuciosamente cada decisión. En cierta forma es un modelo de integración flexible y voluntario, es decir, no compulsivo, ya que sus decisiones no se tornan obligatorias para las partes que pueden eximirse de aplicar una política aprobada (art. 13).

---

<sup>239</sup> Suñé (2015).

<sup>240</sup> Gajete (2014).

<sup>241</sup> Ruíz Díaz Labrano (1996).

<sup>242</sup> Czar de Zalduendo (2003).

Los procesos de integración regional en Suramérica y los sistemas presidencialistas fuertes que caracterizan a la región hacen que en cierta forma los procesos regionales dependan de las dinámicas nacionales. Por ello, la integración es pendular, con impulsos integracionistas seguidos de movimientos desintegradores y nuevos procesos de relanzamiento de la integración, sin llegar realmente a estabilizar o profundizar de modo que sea posible garantizar una continuidad<sup>243</sup>. El problema consiste en sostener una visión de regionalismo a largo plazo en los Estados sudamericanos en relación con los periodos de cambios o tensión en la región<sup>244</sup>.

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

## Conclusiones

### Una Unasur permanente

Si los Estados optan por relanzar la Unasur, tendrán que cuidar que los futuros giros políticos en la región no vuelvan a decapitar a la organización. Una vía para sellar ese pacto puede ser justamente mediante un mayor énfasis en la convergencia entre los espacios atlánticos y pacíficos; un elemento fundacional del espacio de construcción suramericano.

En los últimos meses han surgido nuevas iniciativas para relanzar la idea de la convergencia regional. Recientemente, se conformó el Grupo Estratégico para la Nueva Integración Regional, que está compuesto por personalidades políticas y que deberá emitir importantes criterios sobre cómo reactivar una integración ordenada en América Latina. Está claro que, para el propósito de relanzar la convergencia regional, se necesitará organizar un equipo técnico de alto nivel, dedicado a tiempo completo a esta ardua tarea y que goce del firme respaldo de las y los presidentes de varios países de la región<sup>245</sup>.

---

<sup>243</sup> Neves y Mariano (2022).

<sup>244</sup> Neves y Mariano (2022).

<sup>245</sup> Cabe señalar que en el último Consejo de Jefas y Jefes de Estado, reunidos en Quito y Guayaquil en diciembre de 2014, se propuso crear una mesa de convergencia. Luego, la Secretaría General organizó varios talleres junto a otras organizaciones regionales (CAN, Mercosur, OTCA, ALADI, ALBA, y Alianza del Pacífico) para retomar la agenda de la convergencia y se elaboró una primera matriz de competencias. Véase Samper Pizano (2017); Comunidad Andina (2015).

Un mayor énfasis en la convergencia, incluyendo en materia comercial, podría ser un aliciente para algunas élites empresariales que no acompañaron el proceso de consolidación de la Unasur con particular entusiasmo. Añadir una agenda comercial a la Unasur podría ayudar a consolidar un pacto político de largo plazo para que la apuesta al espacio suramericano, a sus instituciones y a su autonomía no sea constantemente puesta en cuestión o traicionada.

Estudiosos del regionalismo sur y latinoamericano han notado que el regionalismo suramericano se ha dado en el contexto de una ausencia de fuertes demandas por parte del capital nacional de los diferentes Estados de la región para que esa cooperación se materialice<sup>246</sup>. Esto contradice directamente la experiencia del regionalismo europeo, en particular, que ha sido fuertemente impulsado por actores económicos nacionales ávidos de una mayor articulación de mercados y de políticas. La débil integración económica de una región que se dedica esencialmente a la exportación hacia mercados extrarregionales (véase I.3) no ha generado demandas empresariales.

Es por ese motivo que los Estados de la región están llamados a llenar este vacío y generar las condiciones para que los actores económicos, entre otros, se empoderen del espacio suramericano. Para echar a andar el círculo virtuoso del regionalismo suramericano, los Estados deben construir la arquitectura y los incentivos iniciales. Solamente de esta manera se activarán en el tiempo los procesos de reproducción social, económica e institucional para que políticas de Estado nazcan de las políticas de gobierno. Sobra decir que, para materializarlo, se requiere de una generación de líderes y lideresas con una mirada estratégica de mediano y largo plazo, prestos a invertir hoy en un proyecto que rinda frutos a futuro.

En esta conclusión, insistimos sobre el por qué creemos que la Unasur debe ser re institucionalizada; examinamos las alternativas que han sido planteadas a la Unasur; y cuáles son algunos proyectos que podrían ser aparejados a un relanzamiento de la integración suramericana.

## ¿Unasur, Mercosur, CELAC?

Se suelen mencionar dos alternativas principales a la Unasur. La primera es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que sobrevivió estos años gracias en gran medida al liderazgo de México y ahora con la presidencia argentina. La CELAC es una expresión

---

<sup>246</sup> Véase, por ejemplo, Palestini y Agostinis (2014), p. 5.

fundamental del Sur global en nuestro hemisferio y está llamada a jugar un rol eminentemente político en el sistema internacional. La CELAC debe ser el espacio de las grandes reivindicaciones latinoamericanas y caribeñas de nuestro siglo, defendiendo los intereses y las demandas de los países en vía de desarrollo y el no alineamiento de la región con las grandes potencias. La CELAC puede, además, y con el peso de los presidentes y cancilleres, relanzar un Grulac fuerte, audaz y cohesionado en el sistema de las Naciones Unidas.

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

La CELAC carece de un tratado constitutivo e institucionalidad propia como una Secretaría General<sup>247</sup>. Su gran riqueza es una membresía diversa que permite un diálogo entre actores latinoamericanos y caribeños, fuera del celoso resguardo de una OEA con sede en Washington, y resolver problemas internos de la región sin la mediación o el arbitraje de Estados Unidos.

Pero, a su vez, la amplitud conferida por los treinta y tres miembros de la CELAC impide acuerdos más concretos y más vinculantes en materia de gobernanza regional, con normativas comunes, confluencia y homogeneización de políticas, y un programa de desarrollo regional en materia de integración y gobernanza.

Con menos Estados miembros, mayores niveles de autonomía (con importantes excepciones), y con mayores niveles de simetría (incluso a pesar de las grandes asimetrías que perduran en América del Sur), la Unasur puede avanzar más rápidamente hacia la integración física y normativa que la CELAC.

Al contrario del argumento que presenta la Unasur y la CELAC como mutuamente excluyentes, la Unasur también puede ser un firme soporte para la propia CELAC. Y nada excluye que, sin vaciar a la Unasur de su contenido en materia de gobernanza y autonomía, el modelo de integración suramericana privilegiado por la Unasur pueda contribuir o incluso devenir latinoamericana y caribeña en el futuro<sup>248</sup>.

---

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

**248** Long (2022).

La segunda alternativa que se suele mencionar es el Mercosur ampliado. Hemos visto en este informe que el Mercosur se ha ido expandiendo desde su fundación y diversificando a partir de los protocolos de Ouro Preto y Ushuaia. Pero el Tratado de Asunción, documento fundacional de Mercosur, no deja de ser un acuerdo comercial, notificado a la OMC bajo la cláusula de la habilitación, mientras que el Tratado Constitutivo está registrado ante la ONU y conlleva una construcción regional mucho más multidimensional, en materia de defensa, seguridad, democracia, derechos humanos, desarrollo, infraestructura, energía, medio ambiente, conectividad, movilidad, salud, educación, ciencia y tecnología, cultura, gestión de desastres, etc.

Aquí tampoco existe contradicción entre Unasur y Mercosur<sup>249</sup>. En ese sentido, se delineó el Plan de Acción para el fortalecimiento de la Concertación Política en América del Sur adoptado por los Estados parte y Estados asociados del Mercosur en 2005. Como hemos visto en este informe, la creación de la CSN en 2004, que cambió su nombre a Unasur en 2007, buscaba justamente facilitar la convergencia entre la CAN y el Mercosur; es decir, construir sobre lo edificado y no borrar lo avanzado<sup>250</sup>.

El “Mercosur ampliado” podría ser una solución, pero en algún momento este proceso de ampliación paulatina se enfrentará al reto de tener que absorber a la CAN, y en este proceso habrá grandes obstáculos, sobre todo dado el acervo de normativa arancelaria del Mercosur. La Unasur, más equidistante, y nacida en parte para jugar ese rol, puede desempeñar un papel central en esta convergencia, para que se privilegie la proyección, a nivel suramericano, de las mejores prácticas, el mejor bagaje institucional, y no se busque apenas la difícil incorporación del eje pacífico en el eje atlántico, o viceversa. ¿Qué tan posible resulta que Colombia, Ecuador, Perú o Chile se incorporen al Mercosur en el mediano plazo?

El panorama se complejiza aún más si añadimos a la Alianza del Pacífico, creada el 28 de abril de 2011 por Chile, Colombia, Perú y México. Este bloque económico fue constituido en el marco de un nuevo intento por relanzar el regionalismo abierto<sup>251</sup>, con la finalidad de promover el libre comercio y avanzar progresivamente en la libre circulación de bienes, servicios, capitales y

---

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

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

**251** Véase Busso (2016).

personas, ofreciendo ventajas competitivas para los negocios internacionales con una clara orientación a la región Asia-Pacífico<sup>252</sup>.

En el Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico se reconoció la condición de Estados miembros de la CAN, Perú y Colombia, y de los compromisos que se derivan por esa membresía. No obstante, este proceso, en contrasentido al Mercosur y en el contexto de debilitamiento de la CAN, volvió a marcar diferencia entre las regiones del Pacífico y del Atlántico. Esta separación de los dos principales subsistemas suramericanos dio señales de empezar a atenuarse con la decisión de Ecuador de incorporarse como Estado parte del Mercosur en 2011. No obstante, las dificultades para Ecuador de adaptarse a la normativa Mercosur, debido a su realidad cambiaria, hizo que ese proceso de adhesión no llegara a completarse.

Así como Ecuador, Bolivia y Venezuela también solicitaron la membresía al Mercosur atraídos por la nueva etapa de desarrollismo del Mercosur posterior a la retórica de “No al ALCA”. Al mismo tiempo, las contradicciones entre las nuevas aspiraciones de los miembros originarios y aspirantes del Mercosur y la realidad normativa del Mercosur, fruto de su acta de nacimiento, eran muy patentes. La cáscara del Mercosur resultaba insuficiente para plasmar en una realidad los nuevos lineamientos de la integración regional basada en la autonomía y la gobernanza multidimensional. Fue en ese contexto que cobró más fuerza la propuesta de la Unasur.

Con el fin de la actividad de la Unasur, y en este contexto de lo que Quiliconi y Herrera-Vinelli llaman “regionalismo abierto recargado”<sup>253</sup>, el Mercosur se ha vuelto a conectar con los preceptos que guiaron a la organización en los años noventa. Y no podemos dejar de señalar el hecho de que el Mercosur ha sido fuertemente debilitado en los últimos años. Los Estados parte de Mercosur decidieron una disminución de la estructura institucional, principalmente en los órganos encargados de coordinar las políticas sociales y de derechos humanos, dejando de esta forma desprestigiadas estas agendas<sup>254</sup>. El agravante es que, al no funcionar la Unasur, no hay órgano regional con competencias para cumplir estas funciones en un contexto de deterioro en los derechos sociales de los Estados provocado por las reformas conservadoras de los últimos años y como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. En el caso de los derechos humanos, además, este vaciamiento de Mercosur significa fortalecer significativamente a la OEA en la materia<sup>255</sup>.

---

**252** Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2012). Sobre el papel político de la Alianza del Pacífico, véase Sanahuja (2014), pp. 83-86.

**253** Quiliconi y Herrera-Vinelli (2019), p. 137.

**254** Decisión del Consejo de Mercado Común. Estructura Institucional, MERCOSUR CMC/DEC N° 01/21 (2021).

**255** Sin embargo, no se puede obviar la importancia en la defensa de los derechos humanos sin que ello implique su utilización con fines intervencionistas o de otra índole. Tampoco puede desconocerse la falta de universalidad en el Sistema Interamericano respecto a la falta de ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos por parte de Estados Unidos y Canadá. El Plan Cóndor ilustró la necesidad de una mayor autonomía regional en la

En la primera Cumbre entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, que se celebró en Puerto Vallarta, México, el 24 de julio de 2018, los presidentes de los Estados de la Alianza del Pacífico, y de los “Estados originarios del Mercosur”<sup>256</sup>, suscribieron una declaración presidencial en la que manifestaron su compromiso con el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio basado en reglas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la OMC. Renovaron el compromiso por continuar fomentando el libre comercio y el regionalismo abierto evitando el proteccionismo.

El documento suscrito por ambos bloques impulsa la intención de avanzar en la profundización de la integración a través de la implementación de un Plan de Acción basado en barreras no arancelarias; la facilitación del comercio; cadenas globales de valor y acumulación de origen; cooperación en la facilitación del comercio de servicios; etc<sup>257</sup>. Es decir, se volvió al Mercosur basado casi exclusivamente en la agenda comercial del Tratado de Asunción de 1991.

Es llamativo que pocos días antes de la cumbre de Puerto Vallarta, el 15 de junio de 2018, el Gobierno ecuatoriano haya solicitado formalmente su incorporación como Estado asociado a la Alianza del Pacífico. El 10 de diciembre de 2020 en la XV Cumbre de Presidentes de la Alianza, se firmaron los términos de referencia para avanzar en una futura negociación para la incorporación de ese país como miembro asociado y posteriormente como miembro pleno<sup>258</sup>. Este proceso aún no ha sido completado pero pone un término, altamente simbólico, a las posibilidades inmediatas de una ampliación del Mercosur a un país del litoral pacífico.

La dicotomía bioceánica sólo fue superada por la Unasur. La Unasur aún puede ser el cascarón institucional, dotado además de competencias que superan con creces aquellas otorgadas a la CAN, la Alianza del Pacífico y el Mercosur, para lograr esta convergencia.

## ¿Banco del Sur? ¿Banco Central del Sur?

Un incentivo importante para que los Estados se comprometan con la integración suramericana más allá de los cambios pendulares de la política en la región, sería el poder retomar la idea truncada de tener un banco de desarrollo regional. Es evidente que los gobiernos no suelen

---

materia, ya que fue mediante la coordinación regional, con apoyo de Estados Unidos, que se lograron perpetrar gravísimas violaciones a los derechos humanos en las dictaduras cívico militares de América del Sur.

**256** Así se menciona en el Acuerdo para evitar explicitar la ausencia de Venezuela.

**257** Declaración entre los Estados partes del acuerdo marco de la Alianza del Pacífico (AP) y los Estados partes del MERCOSUR signatarios del Tratado de Asunción (2018).

**258** Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018 y 2022).



abandonar espacios que les brindan la posibilidad de acceder a recursos financieros, y se podría atar un renovado banco regional con una membresía de Unasur, de la misma manera que para recibir financiamiento del BID se requiere ser miembro de la OEA.

Desafortunadamente, como hemos visto en este informe, el intento de crear un banco de desarrollo suramericano, el Banco del Sur, aún no ha prosperado. Como en el caso de la Unasur, el Convenio Constitutivo del Banco del Sur sigue aún vigente. De haber voluntad política, con verdadero compromiso de dedicar recursos importantes al proyecto, nada impide que se pueda retomar.

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

En realidad, la idea de una moneda común no es nueva. Los bancos centrales de Argentina y Brasil venían trabajando desde el 2002 la propuesta, inicialmente insertada en el Mercosur, de crear un instituto monetario con el fin de lanzar y emitir una moneda regional. Más recientemente, Fernando Haddad, excandidato presidencial en las elecciones de 2018 en Brasil, y Gabriel Galípolo retomaron esta idea en una editorial influyente en la que propusieron el Sur, una moneda común para la región<sup>259</sup>.

La propuesta es de crear una moneda virtual común y un sistema de pagos común para el comercio intrarregional, que sea adicional a las monedas nacionales, comparable a lo que fue la Unidad Monetaria Europea más conocida como el ECU (por sus siglas en inglés) europeo antes del advenimiento del euro. El emisor del Sur sería por ende el Banco Central del Sur.

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

Uno de los objetivos sería incluir al Sur en la canasta DEG. Para este fin, la moneda no sólo tendría que ser una unidad de cuenta para sistemas de comercio recíproco intrarregional, sino que

---

<sup>259</sup> Haddad y Galípolo (2022).

también debería ser una unidad de cuenta de depósitos bancarios comerciales, de instrumentos financieros privados dentro de la región y de un sistema de pagos transfronterizo.

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

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

Así como opera el sistema Target2 del Banco Central Europeo, el Banco Central del Sur debería otorgar líneas de crédito automáticas a los bancos centrales nacionales para financiar déficits por asimetrías en el comercio y en los pagos intrarregionales. Como mencionan Haddad y Galípolo, estas líneas de crédito<sup>260</sup> deberían ser cubiertas periódicamente con aportes cuasi fiscales de los países superavitarios<sup>261</sup>.

Dada la estructura productiva y la jerarquía monetaria intrarregional, se prevé que Brasil será el principal país superavitario, por lo que se esperaría que tenga un rol protagónico en la conformación del Banco Central del Sur.

El Banco Central del Sur requeriría un tratado internacional. Existen, de hecho, varias alternativas de acoplamiento en la institucionalidad regional (ALADI, Mercosur), pero la mejor alternativa sería afincar al banco en la Unasur, lo que significaría que solamente los países de la Unasur puedan adherirse: un incentivo más para que los Estados se unan a la organización.

Finalmente, una moneda regional común para América del Sur sería altamente provechosa para todos los países de la región. Una moneda con estas características ayudaría a preservar las

---

<sup>260</sup> Haddad y Galípolo (2022).

<sup>261</sup> Además, el “Target2” del Banco Central del Sur debería ser de liquidación bruta en tiempo real con disponibilidad 24h, sin mediación de Swift, como el Pix brasileño. El “Target2” del BCS debería incorporar una modalidad de cartas de crédito conforme el comercio exterior va convergiendo a un mercado único.

monedas nacionales y a maximizar el financiamiento para el comercio intrarregional. Los países altamente dolarizados se beneficiarían con una alternativa de ahorro en una unidad de cuenta estable. Los países deficitarios obtendrían transferencias reales de riqueza. Las pequeñas empresas ganarían en mercados, transaccionalidad y financiamiento. La región en conjunto ganaría en soberanía monetaria y financiera.

## Los consejos sectoriales para la reactivación

Una manera políticamente prudente de reactivar a la Unasur sería a través de la puesta en funcionamiento de los consejos sectoriales. Existe mucho temor, incluso entre sectores progresistas, que el nombre “Unasur” esté desgastado y genere una polarización insuperable. En este informe, hemos argumentado que un retorno a una Unasur pragmática, basada en la convergencia, buscando tender puentes con todos los sectores sociales y económicos, y sin el lastre del consenso para todos los procesos de toma de decisión, es jurídicamente posible y políticamente deseable.

Con este propósito en mente, se podría emplear una estrategia de reintroducción progresiva de la marca “Unasur”, privilegiando, como hemos dicho, la reactivación de los consejos sectoriales. Un consejo de salud hace mucho sentido en plena pandemia; de igual manera un Consejo Energético Suramericano en plena crisis energética. El CDS debería reactivarse para retomar la agenda de cooperación y transparencia en materia de defensa. Urge también en el contexto suramericano actual reunir al Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia, y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Un primer paso para recobrar algún nivel de articulación suramericana sería que los Estados miembros de la Unasur convoquen a estos consejos, pero además invitando como observadores a aquellos Estados que ya no hacen parte del Tratado Constitutivo, o incluso, según la agenda planteada por el consejo convocado, algún otro Estado latinoamericano.

## Una integración para todas y todos

Está claro que unos de los problemas más resilientes de los organismos regionales —y un problema que aplica claramente a la Unasur— es la falta de interés que suscitan en la ciudadanía sumada a los déficits de participación de la sociedad civil en la institucionalidad. La integración latino y suramericana ha sido a menudo un asunto de Estado con muy poco arraigo popular. Pocos sectores de la población supieron lo que era la Unasur, conocieron su importancia y razón de ser, o

se enteraron de sus conquistas. Ciertamente, en América Latina, los asuntos internacionales y la política exterior en general suscitan bajos niveles de interés y son casi marginales en los procesos electorales. Pero la naturaleza lenta y burocrática del multilateralismo regional, con metas que lucen abstractas y cambios estructurales difíciles de ilustrar, genera un nivel aún mayor de desinterés. En algunos contextos, agendas nacionalistas —más no antiimperialistas— también logran imponerse en la sociedad en desmedro de la integración regional o del multilateralismo.

En el caso de la Unasur, este desinterés por parte de gran parte de la población hizo posible que una ola de gobiernos hostiles a la organización puedan abandonarla sin pagar altos costos políticos. Ni siquiera en Ecuador, donde la Unasur otorgaba a Quito ese status de “capital de Suramérica” como lo recordaba a menudo el presidente Correa, existió una defensa ciudadana de la Unasur más allá de pequeños sectores altamente politizados.

Se requiere entonces mucha pedagogía de la integración, e incluso en el largo plazo buscar posicionar los logros de la integración en la cotidianidad de las personas, esto se traduce en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que tiendan a la constante búsqueda del derecho al desarrollo de los pueblos. El reto es grande: ni siquiera la UE, con sus cuantiosas inversiones en los países miembros, logra siempre visibilizar su rol. Ciertamente, en América del Sur, la integración regional requerirá medidas audaces y novedosas de concientización ciudadana.

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

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

los trabajadores para su jubilación, el reconocimiento de los títulos universitarios de la región, entre otros<sup>262</sup>.

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

## Una nueva oportunidad

En la sección I de este informe, argumentamos que la Unasur ha sido el resultado de un proyecto de regionalismo suramericano que fue evolucionando a lo largo del tiempo pero que tiene raíces profundas. También pudimos demostrar que la Unasur jugó un rol político y diplomático muy importante en la región; llenando vacíos y brindando respuestas suramericanas a problemas suramericanos. Pudimos apreciar que la institucionalidad frágil e incipiente de la Unasur estaba en pleno proceso de construcción. Claramente, faltó tiempo.

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

Existe la posibilidad hoy de relanzar la integración suramericana, pero sin imponer de forma exógena el universo geográfico de la organización. Esto implica empezar con un núcleo duro de Estados que no han denunciado al Tratado Constitutivo, o que están dispuestos a volver a ser

---

<sup>262</sup> Nascone (2022), p. 136.

miembros. La organización deberá luego prosperar institucionalmente y generar incentivos para que a mediano plazo otros Estados vayan gravitando hacia una membresía formal.

Nuestro análisis jurídico también ha demostrado que el Tratado Constitutivo de la Unasur sigue vigente para todos los miembros que no lo han denunciado y que la organización sigue existiendo jurídicamente a nivel internacional. Mientras un mínimo de dos Estados no haya denunciado el tratado, el organismo regional tiene plena vigencia. De haber voluntad política, por lo tanto, no existe impedimento legal alguno para que la Unasur pueda ser relanzada por sus Estados miembros.

Asimismo, hemos demostrado que tanto Argentina como Brasil denunciaron el Tratado Constitutivo de manera irregular, y que existen varias vías jurídico-institucionales que tendrán que evaluar los actores políticos argentinos y brasileños para revertir procesos de denuncia que no cumplieron con el debido procedimiento legal.

América del Sur ya no es la región marcada por la exaltación refundadora de hace quince años, por lo que la causa de la integración suramericana necesitará de mucha perseverancia, parsimonia y pragmatismo para que una lastimada integración vuelva a coger impulso. Pero a pesar de las dificultades, los suramericanos no deben perder de vista que la Unasur ofrece un marco institucional único en la región que no ha sido superado por las propuestas de reemplazar su existencia con un Mercosur ampliado cuyo objeto se reduce a la constitución de un mercado común, ni por la voluntad política de fortalecer la CELAC que carece de tratado e institucionalidad y cuyos objetivos son diferentes a pesar de su complementariedad y recíproca potencialización.

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

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

articulación de las voluntades nacionales puede configurar un bloque suramericano capaz de tener algún peso a nivel multilateral y global y conseguir que sus demandas sean atendidas<sup>263</sup>.

En términos económicos, la integración debe acompañar un proceso de transformación productiva y contribuir a un proceso de diversificación de la tradicional ultra especialización productiva que caracteriza una región dedicada aún desmedidamente a la producción y exportación extrarregional de materias primas. Esta integración y diversificación productivas son fundamentales para lograr una paulatina industrialización de la región, mayores niveles de innovación, mayores componentes tecnológicos y cognitivos en las cadenas productivas, y, por ende, una mayor autonomía estratégica y mayor generación de riqueza para las economías suramericanas.

Por todas estas razones, creemos que la región debe maximizar la vigencia jurídica del Tratado Constitutivo, y que el mayor número posible de países de la región deberían reincorporarse a la Unasur. Estas adhesiones no impiden que se pueda modificar o precisar algunos de los artículos del tratado. De hecho, creemos que varias modificaciones normativas son altamente deseables, por lo que hemos planteado algunas de nuestras sugerencias mínimas más urgentes en el Anexo A.

---

<sup>263</sup> Véase Fortín, Heine y Ominami (2020), y Amorim (2022).

# Glosario de siglas y acrónimos

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

ALBA-TCP: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

ALCSA: Área de Libre Comercio Sudamericana

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BPMU: Banco de Precios de Medicamentos Suramericano

BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

CAF: Corporación Andina de Fomento, renombrada Banco de Desarrollo de América Latina

CAN: Comunidad Andina de Naciones, o Comunidad Andina

CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos

CARICOM: Comunidad del Caribe

CARIFTA: Asociación de Libre Comercio del Caribe

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE: Comunidad Económica Europea

CEED: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, adscrito al Consejo de Defensa Suramericano

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIEA: Conferencia Internacional de Estados Americanos

CMI: Iniciativa Chiang Mai

Cosectti: Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación

CDS: Consejo de Defensa Suramericano



CSN: Comunidad Sudamericana de Naciones

CSS: Consejo de Salud Suramericano

DEG: Derechos Especiales de Giro

DR-CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana

ELN: Ejército de Liberación Nacional (Colombia)

ESUDE: Escuela Suramericana de Defensa, adscrita al Consejo de Defensa Suramericano

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FMI: Fondo Monetario Internacional

Focem: Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur

Fonplata: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

GRULAC: Grupo Latinoamericano y Caribeño

IFI: Instituciones Financieras Internacionales

IIRSA: Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur

ISAGS: Instituto Suramericano de Gobierno en Salud

Mercosur: Mercado Común del Sur

MCCA: Mercado Común Centroamericano

NAFR: Nueva Arquitectura Financiera Regional

OEA: Organización de los Estados Americanos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

OTCA: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

Prosur: Foro para el Progreso de América del Sur

PSB: Partido Socialista Brasileño

SAI: Sistema Andino de Integración

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

TLC: Tratado(s) de Libre Comercio

TLCAN / NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte / North American Free Trade Agreement

UE: Unión Europea

Unasur: Unión de Naciones Suramericanas

# Bibliografía general

Agence France–Presse (12 de mayo, 2016). “Samper: situación en Brasil derivará en una ruptura democrática”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.vistazo.com/actualidad/samper-situacion-de-brasil-derivara-en-una-ruptura-democratica-XWVI23606>

Agencia EFE (9 de julio, 2010). “Presidente de Ecuador señala que Quito será la ‘capital de Suramérica’”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.semana.com/mundo/america-latina/articulo/presidente-ecuador-senala-quito-sera-capital-suramerica/119189-3/>

\_\_\_\_\_. (26 de abril, 2011). “María Emma Mejía, nueva secretaria general de Unasur”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/maria-emma-mejia-nueva-secretaria-general-de-unasur.html>

\_\_\_\_\_. (10 de agosto, 2013). “Paraguay regresa a la Unasur el 15 de agosto, tras el levantamiento de su suspensión”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.ultimahora.com/paraguay-regresa-la-unasur-el-15-agosto-el-levantamiento-su-suspension-n711977.html>

\_\_\_\_\_. (15 de noviembre, 2019). “Bolivia anuncia su retiro de la Alba y analiza su salida de Unasur”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://es-us.noticias.yahoo.com/bolivia-anuncia-retiro-alba-analiza-180322232.html>

Álvarez, Omar Alberto (2015). “Derecho de los Tratados (Tercera Parte): Nulidad, suspensión, terminación, depósito, registro y publicación de los tratados”. En González Napolitano, Silvina (Ed.), *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Buenos Aires, Argentina: Errepar S. A.

Amorim, Celso (2017). *Breves narrativas diplomáticas*. Editora Benvirá.

\_\_\_\_\_. (17 de agosto, 2022). “Um futuro para os BRICS” / Entrevistado por Nastari, Alfredo y Carvalho, Evandro. *China hoje*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[www.chinahoje.net/entrevista-um-futuro-para-os-brics/](http://www.chinahoje.net/entrevista-um-futuro-para-os-brics/)

Arauz, Andrés (21 de junio, 2022). Entrevista con los autores.

Barros, Pedro Silva y Gonçalves, Julia de Souza Borba (2021). “Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, núm. 2, pp. 1-19.

BBC News (23 de agosto, 2014). “Confirman a Ernesto Samper como Secretario General de la Unasur”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.  
[https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2014/08/140822\\_ultnot\\_unasur\\_samper\\_ernesto\\_lav](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/08/140822_ultnot_unasur_samper_ernesto_lav)

Binetti, Bruno y Raderstof, Ben (25 de abril, 2018). “A Requiem for UNASUR”. *Global Americans*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://theglobalamericans.org/2018/04/a-requiem-for-unasur/>

Bonilla, Adrián y Long, Guillaume (septiembre, 2010). “Un nuevo regionalismo sudamericano”. *Íconos*, núm. 38, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Académica de Ecuador, pp. 23-28.

Boric Font, Gabriel (28 de mayo, 2019). “Intervención Gabriel Boric sobre consulta del Gobierno para denunciar tratado internacional Unasur”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.  
<https://www.youtube.com/watch?v=1xEctUuL440&t=3s>

Botelho Azeredo, Thiago (mayo, 2014). “Mapeo de la Capacidad Productiva de Medicamentos; Políticas de Medicamentos de los Bloques Regionales: UNASUR, MERCOSUR, CAN, CARICOM Y ALBA, y mapeo de la cooperación bilateral en producción y/o adquisición de medicamentos de los países de Suramérica”. *Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud de la Unasur*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.  
[http://saludecuador.org/maternoinfantil/archivos/smi\\_D562.pdf](http://saludecuador.org/maternoinfantil/archivos/smi_D562.pdf)

Bulmer-Thomas, Victor (2003). *The Economic History of Latin America Since Independence* (segunda edición). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Burges, Sean (3 de mayo, 2018). “UNASUR’s Dangerous Decline: The Risks of a Growing Left – Right Split in South America”. *Americas Quarterly*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.americasquarterly.org/article/unasurs-dangerous-decline-the-risks-of-a-growing-left-right-split-in-south-america/>

- Busso, Annabelle (2016). “Unasur en el escenario del multilateralismo latinoamericano: luces y sombras”. *Oasis*, no. 24, pp. 45–67
- Buzan, Barry; Wæver, Ole y de Wilde, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.
- Caetano, Gerardo (diciembre, 2006). “Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?”. *Friederich Ebert Stiftung*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04475.pdf>
- Caracol Radio (23 de mayo, 2008). “Colombia rechaza suscribir el Consejo de Defensa por la ‘amenaza’ del terrorismo”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://caracol.com.co/radio/2008/05/23/nacional/1211540340\\_601633.html](https://caracol.com.co/radio/2008/05/23/nacional/1211540340_601633.html)
- Centeno, Miguel Angel (2002). *Blood and Debt: War and the Nation–State in Latin America*. University Park, Estados Unidos: The Pennsylvania State University Press.
- CEPAL–Unasur (diciembre, 2016). *Panorama Social y Económico Suramericano 2016*. Naciones Unidas, Santiago. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40829-panorama-social-economico-suramericano-2016>
- CNN en Español (21 de abril, 2018). “¿El principio del fin de Unasur? 6 países suspenden su participación”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://cnnspanol.cnn.com/2018/04/21/el-principio-del-fin-de-unasur-6-paises-suspenden-su-participacion/#0>
- Coello, Cristina (30 de noviembre, 2016). “Crean el banco de precios de medicamentos de Unasur”. *Edición Médica*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.edicionmedica.ec/secciones/gestion/crean-el-banco-de-precios-de-medicamentos-de-unasur-89131>
- Comini, Nicolás (2010). “El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales”. *Nueva Sociedad*, no. 230. Buenos Aires, Argentina.

- \_\_\_\_\_. (2015). “El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 2, núm. 1, pp. 109–135 Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI). Granada, España.
- Cué, Carlos y Rivas Molina, Federico (13 de agosto, 2016). “Ecuador, Bolivia y Venezuela llaman a consultas a sus embajadores en Brasil”. *El País*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://elpais.com/internacional/2016/08/31/america/1472665639\\_687664.html](https://elpais.com/internacional/2016/08/31/america/1472665639_687664.html)
- Cuéllar Ramírez, Nicolás (3 de diciembre, 2010). “El legado de Néstor Kirchner en Unasur”. *El Espectador*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.elespectador.com/actualidad/el-legado-de-nessor-kirchner-en-unasur-article-238635/>
- Czar de Zaldueño, Susana (2003). “La institucionalización en los acuerdos regionales: el caso del Mercosur” en Basevi, Giorgio, Donato, Vicente y O'Connell, Arturo (comps.), *Efectos reales de la integración regional en la Unión Europea y el Mercosur*. Buenos Aires: Universidad de Bolonia.
- Dabène, Olivier (2012). “Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization”. En Ruggirozzi, Pía y Tussie, Diana (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Realism: The Case of Latin America*. Londres, Reino Unido: Springer, pp. 41–64.
- Deutsche Welle (1 de febrero, 2017). “Unasur se despide de Samper sin tener reemplazante”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.dw.com/es/unasur-se-despide-de-samper-sin-tener-reemplazante/a-37361415>
- \_\_\_\_\_. (4 de abril, 2022). “Boric suspende participación de Chile en foro Prosur”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.dw.com/es/boric-suspende-participación-de-chile-en-foro-prosur/a-61348627>
- Diario Libre (30 de agosto, 2010). “Rafael Correa viaja hoy a Haití, llevará ayuda”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.diariolibre.com/actualidad/rafael-correa-viaja-hoy-hait-llevar-ayuda-HPDL258953>

- Dirección General de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación (agosto, 2013). *Miradas sobre la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.senado.gob.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/internacionales/publicaciones/una\\_surcelac.pdf](https://www.senado.gob.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/internacionales/publicaciones/una_surcelac.pdf)
- Economist (21 de mayo, 2019). “Why Prosur is not the way to unite South America”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.economist.com/the-americas/2019/03/21/why-prosur-is-not-the-way-to-unite-south-america>
- El Comercio (29 de enero, 2010). “Presidente Correa viajó hoy a Haití”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.elcomercio.com/actualidad/presidente-correa-viajo-hoy-haiti.html>
- El Deber (20 de septiembre, 2016). “Temer sufrió el desaire de seis países en la ONU”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://eldeber.com.bo/mundo/temer-sufrio-el-desaire-de-seis-paises-en-la-onu\\_79977](https://eldeber.com.bo/mundo/temer-sufrio-el-desaire-de-seis-paises-en-la-onu_79977)
- El Observador (11 de abril, 2011). “Muerte de Kirchner es un ‘golpe muy duro para la integración sudamericana’”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.observador.com.uy/nota/muerte-de-kirchner-es-un-golpe-muy-duro-para-la-integracion-sudamericana--20114111940>
- Europa Press. (24 de septiembre, 2009). “Unasur exige la ‘inmediata e incondicional’ restitución de Zelaya tras su regreso a Honduras”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.notimerica.com/politica/noticia-honduras-unasur-exige-inmediata-incondicional-restitucion-zelaya-regreso-honduras-20090924164002.html>
- Forero Rodríguez, Mario A. (2010). “Orígenes, problemas y paradojas de la integración latinoamericana”. *Revista Análisis Internacional*, núm 2. Bogotá, Colombia: Editorial Utadeo.
- Foro Prosur (2022). “Sobre Prosur”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://foroprosur.org/sobre-prosur/>
- Fortín, Carlos; Heine, Jorge y Ominami, Carlos (2020). “Latinoamérica, no alineamiento y la segunda Guerra Fría”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, núm. 3, pp. 107-115.

- \_\_\_\_\_. (2021). “Introducción: El no alineamiento activo como doctrina”. En Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami (Comps.) *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia, pp. 17–36.
- Gajate, Rita Marcela (2014). “La elección institucional y sus consecuencias en los procesos de Integración Regional”. En Gajate, Rita Marcela (Ed.) *Construcción Institucional en el Mercosur*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de la Plata, pp. 19–48.
- García Fernández, Aníbal (24 de marzo, 2019). “Un PROSUR para la desintegración regional”. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.celaq.org/un-prosur-para-la-desintegracion-regional/#\\_ftn11](https://www.celaq.org/un-prosur-para-la-desintegracion-regional/#_ftn11)
- Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano de Ministerio de Defensa Nacional de Chile (julio, 2009). “El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur: Crónica de su gestación”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>
- Haddad, Fernando y Galípolo, Gabriel (1 de abril, 2022). “Criação de moeda sul-americana pode acelerar integração regional”. *Folha de São Paulo*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/04/criacao-de-moeda-sul-americana-pode-acelerar-integracao-regional.shtml>
- Herrero, María Belén y Tussie, Diana (2015). “UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America”. *Global Social Policy*. Sage Publishing, vol. 15, núm. 3, pp. 261–277.
- Hiep, Le Hong (24 de octubre, 2016). “Can ASEAN Overcome the ‘Consensus Dilemma’ over the South China Sea?”. *ISEAS Perspective*, núm 58. Singapore: Yusof Ishak Institute. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2016\\_58.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_58.pdf)
- Hurrell, Andrew (1995). “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”. *Review of International Studies*, vol. 21, núm. 4, pp. 331–358. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.



Infobae (10 de agosto, 2009). “Unasur condenó el golpe de Estado en Honduras, pero se dividió por las bases de los EEUU en Colombia”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.infobae.com/2009/08/10/465378-unasur-condeno-el-golpe-estado-honduras-pero-se-dividio-las-bases-los-eeuu-colombia/>

\_\_\_\_\_. (23 de julio, 2010). “Colombia-Venezuela: Unasur activa sus mecanismos de resolución de conflictos”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.infobae.com/2010/07/24/1004322-colombia-venezuela-unasur-activa-sus-mecanismos-resolucion-conflictos/>

\_\_\_\_\_. (11 de marzo, 2011). “María Mejía y Alí Rodríguez se rotarán la secretaría general de Unasur”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.infobae.com/2011/03/11/1020612-maria-mejia-y-ali-rodriguez-se-rotaran-la-secretaria-general-unasur/>

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (sin fecha). “Sobre Cosiplan: Misión”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=119>

Inter-American Commission for Human Rights (2 de septiembre, 2016). “Press Release: IACHR Expresses Concern over Impeachment of President of Brazil”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2016/126.asp](https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2016/126.asp)

Inter Press Service (1 de septiembre, 2000). “América del Sur: Espíritu latinoamericano, sombra en la cumbre”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:https://ipsnoticias.net/2000/09/america-del-sur-espiritu-latinoamericano-sombra-en-la-cumbre/>

Kelly, Philip (1997). *Checkerboards and Shatterbelts: The Geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press.

La Información (30 de agosto, 2013). “Alí Rodríguez se despide del cargo de secretario general de la Unasur”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.lainformacion.com/espana/ali-rodriguez-se-despide-del-cargo-de-secretario-general-de-la-unasur\\_4JRf19jhValrTf7TriBbq4/?autoref=true](https://www.lainformacion.com/espana/ali-rodriguez-se-despide-del-cargo-de-secretario-general-de-la-unasur_4JRf19jhValrTf7TriBbq4/?autoref=true)

- Lavista, Verónica y Makowski, Gisela (2015). “Actos Unilaterales del Estado (Primera Parte)”. En González Napolitano, Silvina Sandra (Ed.), *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Editorial Erreius, pp. 239–245.
- Legler, Thomas y Santa-Cruz, Arturo (2011). “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano”. Buenos Aires: *Pensamiento Propio*, núm. 33, pp. 11–34.
- Long, Guillaume (22 de abril, 2022). “A Unasul deve ser retomada?”. *Folha de São Paulo*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2022/04/a-unasul-deve-ser-retomada.shtml>
- Luqman, Nik (sin fecha). “Is ASEAN Consensus a Blessing or a Curse – Or Both?”. *Reporting ASEAN*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.reportingasean.net/asean-consensus-blessing-curse/>
- Mace, Gordon y Bélanger, Luis (1999). *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*. Boulder: Lynn Rienner Publishers.
- Martirena de Mantel, Ana María (1964). “Integración y Economías de Escala”. *El Trimestre Económico*, vol. 31, núm. 123(3), pp. 412–422. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meléndez, Jorge Enrique (23 de mayo, 2008). “Parto complicado para la Unasur”. *El Tiempo*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2947456>
- Mellado, Noemí (2007). “Mercosur: Convergencias y divergencias”. En Mellado, Noemí y Hummer, Waldemar (Eds.), *Cooperación y Conflicto en el Mercosur*. Buenos Aires, Argentina: Lerner, pp. 27–46.
- Midón, Mario (1998). *Derecho de la Integración. Aspectos Institucionales del Mercosur*. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal – Culzoni Editores.
- Mijares, Víctor y Nolte, Detlef (2018). “Regionalismo post-hegemónico en crisis. ¿Por qué la Unasur se desintegra?”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. vol. 18, núm. 3, pp. 105–112.
- \_\_\_\_\_. (2022). “Unasur: An Eclectic Analytical Perspective of its Disintegration”. *Colombia Internacional*, núm. III, pp. 83–109. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

- Molaiepour, Sarah (2011). *Collective Action Within the Global South: Resolving Collective Action Problems to Narrow the North–South Divide*. Lund, Swesia: Lund University Faculty of Social Sciences.
- Moreno, Lenín [@Lenin] (13 de marzo, 2019). “Estimados compatriotas, por caprichos de algunos mandatarios irresponsables, @unasur se transformó en una plataforma política que destruyó el sueño de integración que nos vendieron. Por eso, hemos iniciado los procedimientos internos para salir oficialmente del Tratado de UNASUR”. Twitter. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://twitter.com/Lenin/status/1106017987587383302?s=20&t=VeqenVXwYbXXAfu5LqAWew>
- Narea, Marco y Benzi, Daniele (2020). “Crónica de una Secretaría general acéfala: un insumo para la interpretación de la crisis de la Unasur”. *Visioni LatinoAmericane è la rivista del Centro Studi per l'America Latina*, año 12, núm. 22, pp.48–67.
- Nascone, Mariano (2022). “La importancia de recuperar la UNASUR y la CELAC para la reconstrucción post COVID–19”. En Racovschik, María Alejandra y González, Leticia (Ed.) *Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional. En el escenario post pandemia*. Buenos Aires, Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 131–139.
- Negro, Sandra (2010). “Caracterización y Clasificación de los esquemas de Integración”. En Negro, Sandra (Ed.), *Derecho de la Integración: Manual*. Buenos Aires, Argentina: Editorial BdeF.
- Neves, Bárbara Carvalho y Mariano, Karina Lilia Pasquariello (2022). “El regionalismo sudamericano y el giro hacia la desintegración: Algunas reflexiones”. *Foro Internacional*, vol. LXII, núm. 1, pp. 137–177. Ciudad de México, México: Foro Internacional.
- Nolte, Detlef (febrero, 2018). “Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR”. *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 1, pp. 128–153.
- Ortáz, Yalena (14 de diciembre, 2008). “Uruguay se retirará de la Unasur si Argentina insiste en postular a Kirchner como secretario”. *Panamá América*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.panamaamerica.com.pa/node/430010>

Palestini Céspedes, Stefano y Agostinis, Giovanni (2014). “Constructing regionalism in South America: The Cases of Transport Infrastructure and Energy within UNASUR”. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2014/73*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2458355](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2458355)

Paraguassu, Lisandra (20 de abril, 2018). “Six South American nations suspend membership of anti-U.S. bloc”. *Reuters*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.reuters.com/article/us-unasur-membership-idUSKBN1HR2P6>

Pascual Planchuelo, Víctor Carlos (2017). “La ‘observación’ electoral de la OEA vs. el ‘acompañamiento’ de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela”. *América Latina Hoy: Revista de ciencias sociales*. Salamanca, España: Ediciones de la Universidad de Salamanca.

Peña, Félix (2010). “Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica”. En Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (Eds.), *Una Región en Construcción: Unasur y la Integración de América del Sur*. Barcelona, España: Fundació CIDOB, pp. 23–44.

People’s Daily (15 de abril, 2008). “Chávez propone edición sudamericana de OTAN”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <http://spanish.people.com.cn/31617/6392906.html>

Petro, Gustavo [@petrogustavo] (25 de agosto, 2018). “Ahora que salimos de Unasur veamos el discurso de Pepe Mujica a la juventud en Unasur y veamos porque no le gusta a la plutocracia la integración latinoamericana”. Twitter. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1033344791604588544>

Podestá Costa, Luis Agustín y Ruda, José María (1979). *Derecho Internacional Público, Tomo I*. Buenos Aires, Argentina: Tipográfica Editora Argentina.

Porras, Andrea Amaya (22 de abril, 2018). “Seis países suramericanos anunciaron suspender su participación en UNASUR”. *France 24*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.france24.com/es/20180421-unasur-paises-miembros-retiran-bloque>

Prensa Latina (29 de septiembre, 2010). “Ecuador impulsa ratificación Tratado de Unasur antes de 26 de noviembre”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <http://s017.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/2010/09/20100929/ecuador-impulsa-ratificaci%C3%B3n-tratado-de-unasur-antes-26-de-noviembre-1/>

Quiliconi, Cintia y Herrera-Vinelli, Lorena (2019). “El retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano?”. En Altmann-Borbón, Josette (Ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Quiroga, Carlos Alberto (10 de septiembre, 2008). “RESUMEN 3-Bolivia expulsa a embajador EEUU en medio de crisis”. *Reuters*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.reuters.com/article/latinoamerica-politica-bolivia-sol-idLTAN1037691720080911>

Radio Francia Internacional (18 de agosto, 2010a). “La Corte Constitucional colombiana suspende el acuerdo militar con EEUU”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.rfi.fr/es/americas/20100818-la-corte-constitucional-colombiana-suspende-el-acuerdo-militar-con-eeuu>

\_\_\_\_\_. (1 de octubre, 2010b). “Fracasó la tentativa de golpe en Ecuador”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.rfi.fr/es/americas/20101001-fracaso-la-tentativa-de-golpe-en-ecuador>

Radio Splendid Digital (4 de junio, 2020). “Diputados rechazan proyecto de ley de denuncia de tratado constitutivo de la Unasur”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.radiosplendid.bo/2020/06/04/diputados-rechazan-proyecto-de-ley-de-denuncia-de-tratado-constitutivo-de-la-unasur/>

Reuters (20 de junio, 2008). “Bolivia denuncia intento magnicidio contra Morales”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-bolivia-denuncia-atentado-idLTAN2047856720080620>

\_\_\_\_\_. (27 de noviembre, 2009). “Bloque sudamericano Unasur no respaldará comicio Honduras: Correa”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.reuters.com/article/latinoamerica-elecciones-honduras-unasur-idLTASIE5AQ17120091127>

\_\_\_\_\_. (17 de septiembre, 2010). “Ecuador pide a Colombia ratificar el tratado de incorporación a la Unasur”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/ecuador-pide-a-colombia-ratificar-el-tratado-de-incorporacion-a-la-unasur>

Riggiozzi, Pía (2012). “Reconstructing Regionalism: What does Development have to do with it?”. En Riggiozzi, Pía y Tussie, Diana (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Realism: The Case of Latin America*. United Nations University Series on Regionalism, vol 4. London: Springer, pp. 17-39.

Riggiozzi, Pía y Tussie, Diana (2012). “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”. En Riggiozzi, Pía y Tussie, Diana (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Realism: The Case of Latin America*. United Nations University Series on Regionalism, vol 4. London: Springer, pp. 1-16.

Ruiz Díaz Labrano, Roberto (1996). “Supranacionalidad e Integración”. En Mello Proenca, Alencar (Ed.), *La integración hacia el siglo XXI: V encuentro internacional de derecho de América del Sur*. Brasil: Educat.

Samper Pizano, Ernesto (25 de septiembre, 2017). “De la integración a la convergencia, una oportunidad irrepetible para América Latina”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.ernestosamperpizano.com/de-la-integracion-a-la-convergencia-una-oportunidad-irrepetible-para-america-latina>

Sanahuja, José Antonio (2010a). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”. En Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (Eds.), *Una Región en Construcción: Unasur y la Integración en América del Sur*. Barcelona, España: Fundació CIDOB, pp. 87-134.

\_\_\_\_\_. (2010b). “Regionalismo e integración en clave suramericana: Los orígenes y evolución de Unasur”. En *La Creación de Unasur en el Marco de la Seguridad y la Defensa*. España: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, pp. 53-64.

\_\_\_\_\_. (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”. *Pensamiento Propio*, núm. 39, pp. 75-108.

Sanguinetti, Pablo (2021). “La integración regional y la inserción internacional de América Latina”. En Sanguinetti et al. (Eds.), *RED 2021: Caminos para la integración: facilitación del comercio, infraestructura y cadenas globales de valor*. Caracas: CAF, pp. 19-81. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1823>

- Saraiva, Miriam Gomes (2010). "Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (edición especial), pp. 151-168.
- Scotti, Luciana Beatriz (2010). "El Derecho de la Integración en el Mercosur". En Negro, Sandra (Ed.), *Derecho de la Integración: Manual*. Buenos Aires, Argentina: Editorial B de F, pp. 53-107.
- Semana (10 de junio, 2012). "Venezuela recibió de Colombia secretaría de Unasur". Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.semana.com/mundo/articulo/venezuela-recibio-colombia-secretaria-unasur/259360-3/>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (16 de octubre, 2014). "Unasur e ISAGS impulsan banco de precios de medicamentos para Suramérica". Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20141016/si/13334/unasur-e-isags-impulsan-banco-de-precios-de-medicamentos-para-suramerica>
- Soto, Ximena (28 de mayo, 2019). "Cámara de Diputados rechaza decisión del gobierno de retirarse de Unasur". *La Tercera*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.latercera.com/politica/noticia/camara-diputados-rechaza-decision-del-gobierno-retirarse-unasur/674306/>
- Suñé, Natasha (2014). "Posibles cambios en el sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, Capítulo IV". En Gajate, Rita (Ed.), *Construcción Institucional en el MERCOSUR*, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, pp. 107-140.
- \_\_\_\_\_. (2015). "Principios de organización administrativa en la estructura institucional del MERCOSUR". *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 13, pp. 211-233.
- Torregrosa Roman, María Rosa (2012). "El Consejo Suramericano de Defensa: Aspectos Destacados y Retos de Futuro". *Boletín de Información*, núm. 326, pp. 104-116. Madrid, España: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
- Últimas Noticias (19 de septiembre, 2019). "Prefecta de Pichincha reclama el terreno de Unasur". Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.ultimasnoticias.ec/las-ultimas/prefecta-pichincha-reclama-terreno-unasur.html>

Vance, Carina (16 de marzo, 2022). Entrevista con los autores.

Vélez Serrano, Mayra (2018). “El vaivén del regionalismo latinoamericano. Una perspectiva histórica”. *Ambito de Encuentro*, vol. 11, núm. 2.

Veltri, Gustavo (3 de mayo, 2010). “El Gobierno tiene todo listo para postular a Kirchner en la Unasur”. *Impresa General*. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022  
<https://www.cronista.com/impresa-general/El-Gobierno-tiene-todo-listo-para-postular-a-Kirchner-en-la-Unasur-20100503-0033.html>

Williams, William Appleman (1959). *The Tragedy of American Diplomacy*. Nueva York, Estados Unidos: W. W. Norton & Company.

Xinhua (10 de mayo, 2007). “Former Ecuador president Borja accepts S. America Union presidency”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022  
[http://en.people.cn/200705/10/eng20070510\\_373458.html](http://en.people.cn/200705/10/eng20070510_373458.html)

Yépez, Fernando (28 de agosto, 2022). Entrevista con los autores.



# Textos jurídicos y oficiales

Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Col.-Chile-EE.UU.-Méx.-Perú, 6 de junio, 2012. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://alianzapacifico.net/instrumentos-acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>

Argentina. Boletín Oficial. Ley Nº 24.080: Fecha de extinción para la República de Instrumentos Multilaterales: Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 23 de mayo, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/208074/20190523>

Argentina. Cámara de Diputados. Proyecto de Declaración: Expresar preocupación por la decisión del Gobierno argentino de abandonar temporalmente la 'Unión de Naciones Suramericanas - Unasur', 24 de abril, 2018. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.diputados.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2336-D-2018>

\_\_\_\_\_. Proyecto de Declaración: Expresar repudio por la decisión del Gobierno argentino de abandonar 'Unión de Naciones Suramericanas - Unasur', 24 de abril, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2034-D-2019>

\_\_\_\_\_. Rechazo por la denuncia al Tratado Constitutivo de la UNASUR, expresada en el Comunicado de Prensa 114/19 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de nuestro país, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=2437-D-2019&tipo=RESOLUCION>

Argentina. Cámara de Senadores. Número de Expediente 38/19. Respuesta al Pedido de Informe S-1324/18, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/38.19/PE/RP>

\_\_\_\_\_. Número de Expediente 1058/19. Proyecto de Declaración que repudia la decisión de retiro de la Argentina de la Unasur, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1058.19/S/PD>

\_\_\_\_\_. Número de Expediente 1324/18. Proyecto de Comunicación que solicita se informen las razones por las cuales el Estado argentino habría decidido abandonar la Unión de Naciones Suramericanas –Unasur– 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1324.18/S/PC>

\_\_\_\_\_. Proyecto de Declaración, 2018. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2013.18/S/PD>

Argentina. Ministerio de Cultura. “La Argentina propone crear la Bienal Internacional de Arte Unasur”, 4 de mayo, 2015. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.cultura.gob.ar/noticias/la-argentina-propone-crear-la-bienal-internacional-de-arte-unasur/>

Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. “La Argentina se retira de la Unasur”, 12 de abril, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur>

Argentina. Ley N° 19865: Apruébase la ‘Convención de Viena sobre el derecho de los tratados’, 10 de marzo, 1972. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19865-217116/texto>

Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional. “Bolivia retoma participación en ALBA, CELAC, y UNASUR”, 20 de noviembre, 2020. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/comunicado/4082>

\_\_\_\_\_. “Comunicado Respecto al anuncio del gobierno de Colombia de retirarse de la Unión de Naciones Suramericanas – Unasur”, 12 de agosto, 2018. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/comunicado/2815>

Brasil. Congreso. Projeto de Lei Decreto Legislativo: “Susta a Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)”, 17 de julio, 2020. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01ejqz0rpovok1mv44eqqstmmv727612.node0?codteor=1914099&filename=PDL+335/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01ejqz0rpovok1mv44eqqstmmv727612.node0?codteor=1914099&filename=PDL+335/2020)

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6544, 31 de agosto, 2020. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5992935>

Chile. Cámara de Diputados. Detalle de Votación. Sesión n°29 ordinaria, 28 mayo, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://www.camara.cl/legislacion/sala\\_sesiones/votacion\\_detalle.aspx?prmlIdVotacion=31002](https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesiones/votacion_detalle.aspx?prmlIdVotacion=31002)

\_\_\_\_\_. Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, 14 de mayo, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=6035-10](https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=6035-10)

\_\_\_\_\_. Oficio 14752, a S.E el presidente de la República comunica que la Cámara de Diputados acordó manifestar su opinión desfavorable en relación con su decisión de proceder a la denuncia del “Tratado Constitutivo de Unión de Naciones Suramericanas”, 28 de mayo, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=6035-10](https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=6035-10)

\_\_\_\_\_. Oficio de S.E Presidente de la República (N° 564) por el cual solicita la opinión de esta Corporación en relación con su decisión de proceder, por razones de Estado, del tratado aprobado en su oportunidad por el Congreso Nacional, 18 de abril, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=6035-10](https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=6035-10)

Chile. Senado. Sesión: 18/367, Tema: Oficio de S.E el Presidente de la República, mediante el cual solicita la opinión del Senado a fin de proceder a la denuncia, por razones de Estado, del “Tratado Constitutivo de Unión de Naciones Suramericanas”, 15 de mayo, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=detalleVotacion&votaid=7469>

Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República. Oficio S-DM-18-050528, 27 de agosto, 2018. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://id.presidencia.gov.co/Documents/180827\\_CartaUnasur.pdf](https://id.presidencia.gov.co/Documents/180827_CartaUnasur.pdf)

Comité Coordinador al Consejo de Salud Suramericano. “Plan Quinquenal 2010 – 2015, Consejo de Salud Suramericano”, 28 de abril, 2010. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.  
[https://issuu.com/isagsunasur/docs/plan\\_quinquenal\\_28\\_abril\\_2010\\_cuenca](https://issuu.com/isagsunasur/docs/plan_quinquenal_28_abril_2010_cuenca)

Comunicado de Brasilia. Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, Brasil, 1 de septiembre, 2000. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.  
<http://ctrc.sice.oas.org/geograph/south/bracqs.asp>

Comunidad Andina. “Secretario General y Presidente del Tribunal de Justicia de la CAN participaron en III Reunión sobre Convergencia de Mecanismos de Integración Subregional, organizada por UNASUR”, 25 de agosto, 2015. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.  
<https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/secretario-general-y-presidente-del-tribunal-de-justicia-de-la-can-participaron-en-iii-reunion-sobre-convergencia-de-mecanismos-de-integracion-subregional-organizada-por-unasur/>

Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. Guayaquil, Ecuador, 27 de julio, 2002. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.  
[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_consenso\\_de\\_guayaquil.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_consenso_de_guayaquil.pdf)

Constitución de la Nación Argentina. Santa Fe, Argentina, 1853. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>

Constitución de la República del Ecuador. Montecristi, Ecuador, 2008. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\\_act\\_ene-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf)

Constitución de la República del Paraguay. Asunción, Paraguay, 20 de junio, 1992. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.  
[https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION\\_ORIGINAL\\_FIRMADA.pdf](https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf)

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, Uruguay, 31 de octubre, 2004. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.  
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

- Constitución Política de la República de Chile. Comisión Ortúzar, Consejo de Estado y Junta Militar de Gobierno, Santiago, Chile, 8 de agosto, 1980. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá, Colombia, 1991. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Constitución Política del Estado. El Alto de La Paz, Bolivia, 7 de febrero, 2009. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf)
- Constitución Política del Perú. Lima, Perú, 29 de diciembre, 1993. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucion1993-01.pdf>
- Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Brasil, 5 de octubre, 1988. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena, Austria, 23 de mayo, 1969. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://web.archive.org/web/20210512020327/www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc\\_referencia/Convencion\\_Viena.pdf](https://web.archive.org/web/20210512020327/www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf)
- Convenio Constitutivo del Banco del Sur. Porlamar, República Bolivariana de Venezuela, 26 de septiembre, 2009. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/ae342\\_BANCO\\_DEL\\_SUR-2009.PDF](http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/ae342_BANCO_DEL_SUR-2009.PDF)
- Declaración de Brasilia. Brasília, Brasil, 24 de noviembre, 2000. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.oas.org/csh/spanish/c&tdecbrasilia.asp>
- Declaración de Cancún. Cancún, México, 23 de febrero, 2010. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3394/3249>
- Declaración de la Moneda. Santiago, Chile, 15 de septiembre, 2008. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/DECLARACION\\_DE\\_LA\\_MONEDA.pdf](https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/DECLARACION_DE_LA_MONEDA.pdf)



Declaración de Lima. Lima, Perú, 8 de agosto, 2017. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-lima-8-agosto-2017>

Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. Cusco, Perú, 8 de diciembre, 2004. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://web.archive.org/web/20041213041318/http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](https://web.archive.org/web/20041213041318/http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm)

Declaración entre los Estados partes del acuerdo marco de la Alianza del Pacífico (AP) y los Estados partes del MERCOSUR signatarios del Tratado de Asunción. Puerto Vallarta, México, 24 de julio, 2018. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://alianzapacifico.net/instrumentos-declaraciones-conjuntas/?skw=mercosur&orderby=date&order=desc>

Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, 22 de marzo, 2019. Santiago, Chile. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/DECLARACION-PRESIDENCIAL-23-3-2019.pdf>

Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana. Guayaquil, Ecuador, 27 de julio, 2002. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/2002\\_declaracion\\_zona\\_paz\\_sudamericana.PDF](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/2002_declaracion_zona_paz_sudamericana.PDF)

Ecuador. Asamblea Nacional. Documentación remitida por el Ejecutivo. Oficio de Presidencia N° 458-SGJ-19-0343, 14 de mayo, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/rd\\_364008moreno\\_364008\\_518862\\_0.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/rd_364008moreno_364008_518862_0.pdf)

\_\_\_\_\_. Expediente de denuncia. Oficio 110-CEPCIRISI-FFV-2019, 10 de septiembre, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/2019-09-10-rd\\_378472flores\\_378472\\_538574\\_0.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/2019-09-10-rd_378472flores_378472_538574_0.pdf)

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Quito, Ecuador, 22 de octubre, 2009. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org2.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf)

- \_\_\_\_\_. Resolución del Pleno. Pleno Asamblea Nacional II-2019-2021-002, 17 de septiembre, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/2019-09-17-ii-2019-2021-002\\_0.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/2019-09-17-ii-2019-2021-002_0.pdf)
- Ecuador. Corte Constitucional. Caso N° 17-19-TI. Dictamen: Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Quito, Ecuador, 18 de junio, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Seguimiento/17-19-TI-19\(0017-19-TI\).pdf](https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Seguimiento/17-19-TI-19(0017-19-TI).pdf)
- Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. “Ecuador planea convertirse en un miembro pleno de la Alianza del Pacífico”, Quito, Ecuador, 18 de septiembre, 2018. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/18/ecuador-planea-convertirse-en-un-miembro-pleno-de-la-alianza-del-pacifico/>
- \_\_\_\_\_. “Ecuador solicitó formalmente su ingreso a la Alianza del Pacífico en la sesión plenaria de la XVI Cumbre”. Quito, Ecuador, 26 de enero, 2022. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.cancilleria.gob.ec/2022/01/26/ecuador-solicito-formalmente-su-ingreso-a-la-alianza-del-pacifico-en-la-sesion-plenaria-de-la-xvi-cumbre/>
- Ecuador. Registro Oficial N° 489. Quito, Ecuador, 12 de julio, 2011. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://derechoecuador.com/registro-oficial-no-489-martes-12-de-julio-de-2011-suplemento/>
- Ecuador. Registro Oficial N° 690. Quito, Ecuador, 15 de febrero, 2016. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://derechoecuador.com/registro-oficial-no-690-lunes-15-de-febrero-de-2016-suplemento/>
- I Cumbre Energética Suramericana, “Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. Isla de Margarita, Venezuela”, 16 de abril, 2007. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_margarita07\\_decisiones\\_del\\_dialogo\\_politico.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_margarita07_decisiones_del_dialogo_politico.pdf)
- I Declaración de Cartagena. Cartagena, Colombia, 15 de agosto, 2014. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49078/UNASUR\\_-\\_Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Cartagena\\_8\\_p.\\_pdf?sequence=66&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49078/UNASUR_-_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_8_p._pdf?sequence=66&isAllowed=y)

Mercosur. Decisión del Consejo de Mercado Común. Complementación y articulación Mercosur – Unasur. MERCOSUR CMC/DEC N° 24/12, 29 de junio, 2012. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2642>

\_\_\_\_\_. Decisión del Consejo de Mercado Común. Complementación y articulación Mercosur – Unasur. MERCOSUR CMC/DEC N° 32/14, 15 de diciembre, 2014. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3049>

\_\_\_\_\_. Decisión del Consejo de Mercado Común. Estructura Institucional. MERCOSUR CMC/DEC N° 01/21, 27 de julio, 2021. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/4090>

\_\_\_\_\_. Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático. Montevideo, Uruguay, 12 de julio, 2013. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://issuu.com/ippdh/docs/decision\\_paraquay](https://issuu.com/ippdh/docs/decision_paraquay)

\_\_\_\_\_. Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur. São Paulo, Brasil, 5 de agosto, 2017. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>

\_\_\_\_\_. Tratado de Asunción. Asunción, Paraguay, 26 de marzo, 1991. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado\\_de\\_asuncion.pdf](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf)

Naciones Unidas. Certificado de Registración N° 60733, 3 de mayo, 2011. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2011/03/20110311%2004-26%20PM/Other%20Documents/COR-Reg-48456-Sr-60733.pdf>

\_\_\_\_\_. Comisión de Derecho Internacional. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. II, parte II, 1982.



\_\_\_\_\_. Registro de Tratados. “Registration Number 48456, South American Union of Nations Constitutive Treaty”, 11 de marzo, 2011. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002802d4c72&clang=en>

\_\_\_\_\_. Resolución aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 2011. A/RES/66/109, 9 de diciembre, 2011. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/465/39/PDF/N1146539.pdf?OpenElement>

\_\_\_\_\_. “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”. Treaty Series: Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Nueva York, Estados Unidos, 2016.

Paraguay. Ministerio de Relaciones Exteriores. “Paraguay denuncia el Tratado Constitutivo de la Unasur”, 4 de noviembre, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-denuncia-el-tratado-constitutivo-de-la-union-de-naciones-suramericanas-unasur>

\_\_\_\_\_. “Paraguay y cinco países de la región anuncian el retiro temporal de la Unasur”, 20 de abril, 2018. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-denuncia-el-tratado-constitutivo-de-la-union-de-naciones-suramericanas-unasur>

Paraguay. Poder Legislativo. Ley N° 4398: Que aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Asunción, Paraguay, 11 de septiembre, 2011. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.bacn.gov.py/archivos/3733/20150811091238.pdf>

Parlamento del Mercosur. MERCOSUR/PM/SO/DECL.02/2018, 27 de abril, 2018. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14895/1/decl-02-2018.pdf>

Perú. Congreso de la República. Comisión de Relaciones Exteriores. Oficio N° 229–2019–2020/CRREE–CR. Lima, Perú, 12 de septiembre, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Oficios/Comisiones\\_Ordinarias/OFICIO-229-2019-2020-CRREE-CR.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Comisiones_Ordinarias/OFICIO-229-2019-2020-CRREE-CR.pdf)

\_\_\_\_\_. Comisión de Relaciones Exteriores. Oficio N° 539-2018-2019/CRREE-CR. Lima, Perú, 12 de julio, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Oficios/Comisiones\\_Ordinarias/O\\_FICIO-539-2018-2019-CRREE-CR.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Comisiones_Ordinarias/O_FICIO-539-2018-2019-CRREE-CR.pdf)

\_\_\_\_\_. Dictamen recaído en el Proyecto de Resolución Legislativa N° 4394/2018-PE, por el que se propone la aprobación de la denuncia del Tratado Constitutivo de Naciones Suramericanas. Lima, Perú, 7 de junio, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Dictamenes/Proyectos\\_de\\_Ley/0\\_4394DC20MAY20190625.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/0_4394DC20MAY20190625.pdf)

\_\_\_\_\_. Resolución legislativa que aprueba la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Lima, Perú, 27 de mayo, 2019. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/e70a58c255248239052586cd0055cb8a/8ff17ec5118ea8d505258407006535a1?OpenDocument&Highlight=0,denuncia%20>

Prosur. Declaración de la III Cumbre Presidencial. Cartagena, Colombia, 27 de enero, 2022. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:BChARuJVk28J:https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/01/VF-DECLARACION%25CC%2581N-CUMBRE-DE-PROSUR-2022-Versio%25CC%2581n-Final-27.01.2022.pdf&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>

\_\_\_\_\_. Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur, 22 de marzo, 2019. Fecha de último acceso: 13 de octubre, 2022.

<https://foroprosur.org/declaracion-presidencial/>

Unasur. Declaración conjunta de la Unasur. Bariloche, Argentina, 28 de agosto, 2009. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_declaracion\\_conjunta\\_unasur.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_declaracion_conjunta_unasur.pdf)

\_\_\_\_\_. Declaración de la reunión extraordinaria del consejo de jefas y jefes de Estado y de Gobierno de Unasur. Quito, Ecuador, 5 de diciembre, 2014. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_ecuador14\\_Declaraci%C3%B3n\\_UNASUR\\_esp%20.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_ecuador14_Declaraci%C3%B3n_UNASUR_esp%20.pdf)

\_\_\_\_\_. “Informe Preliminar: Programas Intersectoriales y Sectoriales Sobre Prevención y Gestión de Riesgos y Desastres Naturales en Unasur”, 30 de marzo, 2016. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Anexo5-1.INFORMEPRELIMINARTEMAGESTIONRIESGOSENUNASURYPROPUESTASEMINARIO30-03-2016.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Anexo5-1.INFORMEPRELIMINARTEMAGESTIONRIESGOSENUNASURYPROPUESTASEMINARIO30-03-2016.pdf)

\_\_\_\_\_. Reglamento General de la Unasur. UNASUR/CTIRE/Resolución No 16/2012, Bogotá, Colombia, 11 de junio, 2012. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

<https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/reglamento-unasur.pdf>

\_\_\_\_\_. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasilia, Brasil, 23 de mayo, 2008. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022.

[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_brasilia08\\_cumbre\\_unasur\\_tratado\\_constitutivo.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf)

# Anexo A: propuestas de enmiendas al Tratado Constitutivo de la Unasur

Conscientes de que cualquier cambio al Tratado Constitutivo de la Unasur es una prerrogativa exclusiva de los Estados miembros, hemos querido sugerir una serie de modificaciones tentativas que los gobiernos podrían considerar en un potencial proceso de relanzamiento de la organización. Las modificaciones sugeridas son conservadoras y se podría, de existir la voluntad política, realizar reformas mucho más ambiciosas al Tratado. El propósito de este ejercicio es abrir el debate sobre el tipo de enmiendas que se podrían privilegiar y sobre el deber ser institucional de la Unasur.

Tabla 15

Modificaciones propuestas al Tratado Constitutivo de la Unasur	
Tratado Constitutivo de la Unasur	Propuesta de modificación
<p><b>Artículo 1. Constitución de Unasur.</b> Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.</p>	<p><b>Artículo 1. Constitución de Unasur.</b> Los Estados <b>Miembros</b> del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional <b>y una estructura institucional para la consecución de los objetivos del proceso de integración regional.</b></p>
<p><b>Artículo 2. Objetivo.</b> 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><b>Artículo 2. Objetivo.</b> La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa, <b>y consensuada</b>, 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, <b>la salud</b>, 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><b>Artículo 3. Objetivos Específicos.</b> La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos: a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de Unasur en el escenario internacional; b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de</p>	<p><b>Artículo 3. Objetivos Específicos.</b> La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos: a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de Unasur en el escenario internacional; b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de</p>

estudios y títulos; d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables; f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros; g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático; h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa; i) 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; j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas; l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza; m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva; n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios; o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades; p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre Unasur y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana; q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y

estudios y títulos; d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables; f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros; g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático; h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa; i) 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; j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas; l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza; m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva; n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios; o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades; p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre Unasur y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana; q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y



<p>otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado; r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de Unasur; s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa; t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.</p>	<p>otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado; r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de Unasur; <b>s) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos de solución de controversias en materia de inversiones, y la jurisdicción regional en materia de derechos humanos; t) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa; u) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y v) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.</b></p>
<p><b>Artículo 4. Órganos.</b> Los órganos de Unasur son: 1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3. El Consejo de Delegadas y Delegados; 4. La Secretaría General.</p>	<p><b>Artículo 4. Órganos</b> Los órganos de Unasur son: 1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; <b>3. La Secretaría General; 4. El Consejo de Delegadas y Delegados. Se pondrá en funcionamiento el Parlamento Suramericano con sede en Cochabamba.</b></p>
<p><b>Artículo 5. Desarrollo de la Institucionalidad.</b> Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda. Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado. El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de Unasur.</p>	<p><b>Artículo 5. Desarrollo de la Institucionalidad.</b> Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos <b>a través de la Secretaría General</b>, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda. Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado. El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de Unasur.</p>
<p><b>Artículo 6. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.</b> El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de Unasur. Sus atribuciones son: a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación; b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) adoptar</p>	<p><b>Artículo 6. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.</b> El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de Unasur. Sus atribuciones son: a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación; b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) adoptar</p>



<p>los lineamientos políticos para las relaciones con terceros. Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de Unasur.</p>	<p>los lineamientos políticos para las relaciones con terceros. Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad <b>semestral</b>. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, <b>con la mayoría de</b> los Estados Miembros de Unasur.</p>
<p><b>Artículo 7. La Presidencia Pro Tempore.</b> La Presidencia Pro Tempore de Unasur será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales. Sus atribuciones son: a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de Unasur; b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de Unasur, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General; c) representar a Unasur en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros; d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de Unasur.</p>	<p><b>Artículo 7. La Presidencia Pro Tempore.</b> La Presidencia Pro Tempore de Unasur será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales. Sus atribuciones son: a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de Unasur; b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores <b>y al Consejo de Delegadas y Delegados</b> el Programa anual de actividades de Unasur, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General; c) representar a Unasur en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros; d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de Unasur.</p>
<p><b>Artículo 8. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.</b> El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones: a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana; d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional; e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de Unasur; g) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de Unasur; r) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros; h) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia; j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.</p>	<p><b>Artículo 8. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.</b> El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones: a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana; d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional; e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de Unasur; g) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de Unasur; r) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros; h) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia; j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de <b>un tercio</b> de los Estados Miembros.</p>
<p><b>Artículo 9. El Consejo de Delegadas y Delegados.</b> El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes</p>	<p><b>Artículo 9. El Consejo de Delegadas y Delegados.</b> El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes</p>



atribuciones: a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General; b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de Unasur con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional; g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana; h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación. El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.

atribuciones: a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General; b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de Unasur con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional; g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana; h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación. El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.

**Artículo 10. La Secretaría General.** La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador. Sus atribuciones son: a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones; b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de Unasur; c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de Unasur; d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de Unasur; e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de Unasur y disponer su publicación correspondiente; f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes; h) coordinar con otras entidades de

**Artículo 9. La Secretaría General.** La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario o Secretaria General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador. Sus atribuciones son: a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, ~~al Consejo de Delegadas y Delegados~~ y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones; b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de Unasur. **En caso de gravedad institucional de un Estado Miembro con posibles implicancias de afectación a la democracia, se podrá convocar a una reunión extraordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;** c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de Unasur; d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de Unasur; e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de Unasur y disponer su publicación correspondiente; f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del ~~Consejo de Delegadas y Delegados~~ Consejo de Ministras y





integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de Unasur; i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General. El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad. Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a Unasur, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional. El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General. En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

**Ministros de Relaciones Exteriores** y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes; h) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de Unasur; i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General. El Secretario **o Secretaria** General será designado **por decisión de mayoría calificada por** el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de **tres** años, renovable por una sola vez **por un período de tres años**. El Secretario **o Secretaria** General **será una persona de reconocida trayectoria internacional y compromiso con la región latinoamericana**. Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario **o Secretaria** General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a Unasur, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional. En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

**Artículo 9. El Consejo de Delegadas y Delegados.** El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones: a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General; b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de Unasur con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional; g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana; h)

**Artículo 10. El Consejo de Delegadas y Delegados.** El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones: a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras **y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General**; b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de Unasur con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos; **e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; e) apoyar a la Secretaría General de la Unasur en el cumplimiento de sus funciones**; f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional; g) promover los espacios de

<p>proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación. El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.</p>	<p>diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana; h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación. El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.</p>
<p><b>Artículo 11. Fuentes Jurídicas.</b> Las fuentes jurídicas de Unasur son las siguientes: 1. El Tratado Constitutivo de la Unasur y los demás instrumentos adicionales; 2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de Unasur sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente; 3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y 5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.</p>	<p><b>Artículo 11. Fuentes Jurídicas.</b> Las fuentes jurídicas de Unasur son las siguientes: 1. El Tratado Constitutivo de la Unasur y los demás instrumentos adicionales; 2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de Unasur sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente; 3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y 5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados. <b>6. Las normas de funcionamiento, actos y procedimientos administrativos, reglamentos, estatutos de los órganos de la Unasur, y otras disposiciones relacionadas a las actividades institucionales que no necesitan ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros. Las normas de la Unasur incorporadas al ordenamiento jurídico de los Estados Miembros son obligatorias.</b></p>
<p><b>Artículo 12. Aprobación de la Normativa.</b> Toda la normativa de Unasur se adoptará por consenso. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días. Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros. Los actos normativos emanados de los órganos de Unasur, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno</p>	<p><b>Artículo 12. Aprobación de la Normativa.</b> <b>La normativa</b> de Unasur se adoptará, <b>de acuerdo con la materia, por mayoría simple, mayoría calificada, o</b> por consenso. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes <b>al menos tres cuartos (3/4) la mitad</b> de los Estados Miembros. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario <b>o Secretaria</b> General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días. Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones <b>sea de alcance a la mitad más uno</b> de los Estados Miembros. Los actos normativos emanados de los órganos de Unasur, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que</p>

<p>de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.</p>	<p>hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.</p>
<p><b>Artículo 13. Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas.</b> Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de Unasur y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado. En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de Unasur de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado. Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda. Aprobada una propuesta por la instancia máxima de Unasur, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados. Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido. La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.</p>	<p><b>Artículo 13. Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas.</b> Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de Unasur y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado. En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de Unasur de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado. Las propuestas se presentarán <b>al Consejo de Delegadas y Delegados, con copia a la Secretaría General de la Unasur a efectos de que se pronuncie en un plazo de 30 días.</b> Una vez aprobadas por <b>mayoría calificada</b> se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación <b>por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.</b> Aprobada una propuesta por la instancia máxima de Unasur, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance <b>a la Secretaría General de la Unasur y</b> al Consejo de Delegadas y Delegados. Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido. La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta <b>de la Secretaría General, del Consejo de Delegadas y Delegados y del Parlamento Suramericano.</b></p>



<p><b>Artículo 14. Diálogo Político.</b> La concertación política entre los Estados Miembros de Unasur será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos. Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.</p>	<p><b>Artículo 14. Diálogo Político.</b> La concertación política entre los Estados Miembros de Unasur será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos. Los Estados Miembros <b>adoptarán la práctica de construcción de consensos</b> en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales. <b>En los casos en que el consenso no sea alcanzado, las prácticas democráticas de mayorías calificadas o simples podrán adoptarse dependiendo la magnitud de la decisión, siempre que haya sido previamente acordado por la normativa Unasur.</b></p>
<p><b>Artículo 15. Relaciones con Terceros.</b> Unasur promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse. El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará Unasur en su relacionamiento con terceros.</p>	<p><b>Artículo 15. Relaciones con Terceros.</b> Unasur promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación, <b>salud, medio ambiente,</b> y otras a definirse. El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, <b>el Consejo de Delegadas y Delegados</b> la Secretaría General deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará Unasur en su relacionamiento con terceros.</p>

## Financiamiento de la Unasur

Tratado Constitutivo de la Unasur	Propuesta de modificación
<p><b>Artículo 16. Financiamiento.</b> El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General. El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.</p>	<p><b>Artículo 16. Financiamiento.</b> <b>La Secretaría General</b> propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General, <b>del que se dará rendición de cuentas al Parlamento Suramericano.</b> El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, <b>a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados,</b> tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.</p>



<p><b>Artículo 17. Parlamento.</b> La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.</p>	<p><b>Artículo 17. Parlamento Suramericano.</b> La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.</p>
<p><b>Artículo 18. Participación Ciudadana.</b> Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de Unasur. Los Estados Miembros y los órganos de Unasur generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.</p>	<p><b>Artículo 18. Participación Ciudadana.</b> Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de Unasur, <b>y especialmente en el Parlamento Suramericano.</b> Los Estados Miembros y los órganos de Unasur generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía reciban una adecuada consideración y respuesta.</p>
<p><b>Artículo 19. Estados Asociados.</b> Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de Unasur, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.</p>	<p><b>Artículo 19. Estados Asociados.</b> Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de Unasur, podrán ser admitidos con la aprobación <b>por mayoría calificada</b> del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.</p>
<p><b>Artículo 20. Adhesión de Nuevos Miembros.</b> A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.</p>	<p><b>Artículo 20. Adhesión de Nuevos Miembros.</b> A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, <b>que tengan este status por cuatro (4) años;</b> mediante recomendación <b>y aprobación</b> por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.</p>
<p><b>Artículo 21. Solución de Diferencias.</b> Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas. En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes</p>	<p><b>Artículo 21. Solución de Diferencias.</b> Las diferencias que pudieren surgir entre Estados <b>Miembros</b> respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas. En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones</p>



<p>para la solución de la misma. En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.</p>	<p>pertinentes para la solución de la misma. En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión. <b>De persistir la diferencia, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores adoptará una decisión por mayoría calificada a efectos de no entorpecer el proceso de integración regional o decidirá someter la diferencia a un tribunal integrado por juristas de alta trayectoria internacional designados previamente en listas confirmadas por la Secretaría General. Las listas se conformarán por dos juristas (titular y suplente) designados por cada Estado Miembro por períodos de 5 años no renovables. En caso de conflicto entre dos o más Estados Miembros sobre la interpretación de las normativas de Unasur, la Secretaría General procederá al sorteo y conformación de un tribunal ad hoc, que deberá decidir en un plazo máximo de 60 días.</b></p>
<p><b>Artículo 22. Inmunities y Privilegios.</b> Unasur gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunities necesarios para la realización de sus propósitos. Los representantes de los Estados Miembros de Unasur y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunities necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado. Unasur celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunities específicos.</p>	<p><b>Artículo 22. Inmunities y Privilegios.</b> Unasur gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunities necesarios para la realización de sus propósitos. Los representantes de los Estados Miembros de Unasur y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunities necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado. Unasur celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunities específicos.</p>
<p><b>Artículo 23. Idiomas.</b> Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.</p>	<p><b>Artículo 23. Idiomas.</b> Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.</p>
<p><b>Artículo 24. Duración y Denuncia.</b> El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros. La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario. La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.</p>	<p><b>Artículo 24. Duración y Denuncia.</b> El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros. La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de <b>un año seis (6) meses</b> desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario. La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.</p>



<p><b>Artículo 25. Enmiendas.</b> Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de Unasur. Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.</p>	<p><b>Artículo 25. Enmiendas.</b> Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de Unasur. Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.</p>
<p><b>Artículo 26. Entrada en Vigor.</b> El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo. Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.</p>	<p><b>Artículo 26. Entrada en Vigor.</b> Las enmiendas al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrarán en vigor treinta días después de la fecha de recepción del sexto (6o) instrumento de ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador [o el Estado designado transitoriamente para tales efectos], que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo. Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el sexto instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.</p>
<p><b>Artículo 27. Registro.</b> Las presentes enmiendas serán registradas ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.</p>	<p><b>Artículo 27. Registro.</b> Las presentes enmiendas serán registradas ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.</p>
	<p><b>Disposición transitoria.</b> Hasta la nueva adhesión de Ecuador, la Secretaría General dispondrá de una sede transitoria acordada entre Estados Miembros mediante la suscripción de un acuerdo de sede temporal entre el Estado que así se ofreciera y la Unasur.</p>