

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 110– JUNIO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

 **UNASUR EN TERAPIA INTENSIVA**

Noemí Mellado
Abogada
Especialista en Derecho de la Integración Económica

Rita Gajate
Abogada
Espacialista en Integración Latinoamericana

La UNASUR –Unión de Naciones Suramericanas- no escapa a las dificultades que enfrentan los procesos de integración y cooperación sudamericanos en general. Se advierte claramente una pérdida de su impulso inicial por su incapacidad operativa para disminuir conflictos inter e intra estatales y lograr los consensos políticos necesarios. Se ha debilitado su convocatoria en torno a problemas de la agenda regional. En el caso de la crisis política, económica y social de Venezuela, exhibe claramente esa incapacidad de propuestas para el tratamiento de la problemática que afecta también al resto de los países. Asimismo revela signos de des-institucionalización y ausencia de coherencia en relación con sus propósitos originales.

En lo referente al proceso de des-institucionalización se puso en evidencia a partir de febrero de 2017, cuando terminó el mandato (2014-2017) de Ernesto Samper como Secretario General. Fue entonces que emergió la crisis al no encontrarse candidatos para asumir la función. Argentina produjo un intento al proponer candidato (José Octavio Bordón, embajador en Chile) que fracasó frente a la oposición sistemática de Venezuela y Bolivia. Sin embargo, la falta de flexibilidad de estos países contribuyó a la parálisis actual y precisamente esa falta de consenso político la condujo a la inacción.

A raíz de tal situación, el pasado 20 de abril, Argentina, Chile, Paraguay, Colombia, Brasil y Perú, en el marco de la VIII Cumbre de las Américas (Lima), decidieron suspender su participación en las actividades del organismo hasta tanto se resolviera, entre otros temas (reforma a las normas que regulan la toma de decisiones basadas en el consenso), la

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 110– JUNIO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

designación del Secretario General frente a las graves consecuencias que dicha falta tuvo para la organización.

El Tratado Fundacional de la UNASUR (Protocolo de Brasilia, 2008) establece que “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” (Artículo 10). La problemática se explicita cuando los países que anuncian la suspensión de sus actividades en la UNASUR denuncian –a su vez- la situación de acefalía de la Secretaría General desde 2017 por la imposibilidad de encontrar acuerdo acerca del candidato a desempeñar tales funciones.

En el documento aclaratorio que emite la Cancillería boliviana¹³ pueden conocerse los términos en los cuales los 6 países notifican su decisión. Allí se expresa que “suspenden su participación en las actividades del organismo hasta la designación de un nuevo Secretario General”. Se aclara –asimismo- que los países no retiran su membresía, sino que “notifican que no asistirán a las reuniones”.

Dicha actitud no implica la denuncia del Tratado constitutivo ni el abandono del organismo. Es posible interpretarla como una maniobra política tendiente a presionar al resto de los miembros para viabilizar la salida de Maduro. Sin embargo, conlleva en su seno una opción peligrosa, porque podría desbloquear la designación del Secretario pero también podría contribuir a atomizar aún más a Sudamérica.

La denuncia del Tratado de Brasilia se encuentra específicamente regulada en el artículo 24 que determina:

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

¹³ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2018). *Canciller aclara que ningún país remitió nota para abandonar la UNASUR*. 20 de abril de 2018. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/2456>

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 110– JUNIO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

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

Lo ocurrido claramente no implica para los 6 países protagonistas de la decisión en análisis haber iniciado un proceso de denuncia, que de todos modos no implicaría una desvinculación inmediata.

La suspensión de actividades en sus efectos incide directamente sobre el mecanismo de toma de decisiones de la UNASUR. Puede observarse en el Artículo 12 del Tratado fundacional el modo en que se debe aprobar toda la normativa:

Toda la normativa de la 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.

La situación creada a partir del anuncio de la suspensión de actividades por los seis países, genera la imposibilidad de que el Secretario General pueda ser elegido. Adviértase que los miembros del bloque son doce. El cincuenta por ciento permanecerá inactivo. Por lo que el señalamiento acerca de la acefalía, de este modo, se agudiza aún más.

Se suma a lo descrito el desorden evidenciado al interior de la Secretaría General dado que existen denuncias graves y demandas entre el personal directivo –desde febrero de 2017- que no han podido solucionarse por la ausencia de un responsable para el área (Diario *La Nación*, 21/04/18).

Tanto Argentina como Brasil apuntan a un realineamiento regional, incluso en el MERCOSUR, y ambos motorizan la oposición ideológica/política a Venezuela. De allí que en el comportamiento político de los países a nivel decisonal pondera la racionalidad ideológica más que institucional como afirman Diana Tussie y Pía Riggiozzi (2018).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 110– JUNIO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Desde su creación (mayo de 2008) tuvo en sus primeros años una intensa actuación política a nivel regional y adoptó posiciones firmes en defensa de la democracia y en apoyo de los presidentes electos tales como el caso de Bolivia en 2008. Sin embargo, luego fue perdiendo esa capacidad operativa para disminuir conflictos intra-estatales (crisis políticas en Paraguay 2012, Brasil 2016). En cambio, no fue tan efectiva para la resolución de los conflictos inter-estatales como el de Ecuador-Colombia-Venezuela, aunque creó el Consejo de Defensa Sudamericana como organismo tendiente a incrementar la confianza mutua entre sus miembros. Tuvo actividades destacadas en materia de medio ambiente y salud. Asimismo puede decirse que su trayectoria fue una eficaz plataforma de diálogo y de acuerdo entre gobiernos con posiciones ideológicas contrapuestas. En este marco es posible plantearse que si la Cumbre de las Américas no logró sanciones colectivas contra Venezuela, ni tampoco han tenido éxito las iniciativas del Vaticano, OEA o las mediaciones de José Luis Rodríguez Zapatero; menos lo logrará UNASUR.

La coyuntura político-institucional de los países que la conforman se modificó por diversos motivos: nuevos gobiernos constitucionales en Argentina, Paraguay, Uruguay; crisis económica y política en Venezuela y Brasil (principal impulsor del proceso); pérdida del referéndum en Bolivia; problemas en Perú que llevaron a la dimisión de su presidente constitucional y viraje en la política exterior de Ecuador.

La crisis política en Venezuela fue incrementándose a partir de la muerte de Chávez, al punto tal que en las pasadas elecciones del 20 de mayo los países integrantes del grupo de Lima¹⁴ en su Declaración del 21 de mayo no reconocen la legitimidad del proceso electoral de Venezuela por no cumplir estándares internacionales de proceso democrático, libre, justo y transparente y “acuerdan reducir el nivel de las relaciones diplomáticas con Venezuela”. Los seis países son suscriptores del documento, junto a otros que se han sumado. Ello explica la postura tomada respecto de UNASUR.

¹⁴ El Grupo de Lima se crea el 8 de agosto de 2017 con la participación de doce países - Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú- que se convocaron para encontrar salidas a la crisis en Venezuela. Se unieron posteriormente Guyana y Santa Lucía. Tiene el aval de Barbados, Estados Unidos, Granada, y Jamaica que asistieron al encuentro y de organismos como la Organización de los Estados Americanos y la Unión Europea. Entre otras acciones, exige la liberación de los presos políticos en Venezuela y critica fuertemente su ruptura del orden democrático.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 110– JUNIO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

La ausencia de diálogo entre el gobierno venezolano y el resto de los países que sufren los efectos de su crisis se fue evidenciando sin que la institucionalidad del bloque pudiera viabilizar alternativas. La crisis de Brasil influyó directamente sumándose a la ausencia de funcionarios que construyeran el mentado mecanismo de concertación política definido en el tratado de origen.

El sistema de consenso elegido para la toma de decisiones tampoco posibilita el avance cuando se advierten diferencias. La discusión también abarca la definición misma del significado del consenso, es decir, si sólo es ausencia de manifestación en contrario o si requiere expresión positiva. Esta es la misma razón que llevó al MERCOSUR a transitar la crisis sobre el traspaso de la presidencia *pro tempore* en 2016 y que derivó en la suspensión de Venezuela (Gajate, R., 2017).

El descrédito del organismo se incrementa cuando la valoración de su accionar da cuentas de que se encuentra desbalanceado con relación al costo de su sostenimiento.¹⁵

La UNASUR surge para impulsar la concertación política. En la Declaración fundacional de Cusco (diciembre 2004) se expresa su propósito: “consolidar una comunidad latinoamericana para el desarrollo de una visión conjunta que contribuya a fortalecer nuestra participación en los diálogos hemisféricos y globales” (Texto Oficial).

Múltiples objetivos completaron sus propósitos originales, tales como el fortalecimiento del diálogo político para lograr una mejor posición internacional, pasando por aspectos educacionales, sociales, de identidad, ambiente, cooperación, cultura, participación ciudadana, hasta concretarse en los de índole económico, comercial y el tratamiento de asimetrías, etc. –entre otros- (Gajate, R. 2009).

No obstante, la ausencia de consecución política en la profundización del proceso y la creación de nuevos procesos como el de la CELAC –Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños- ha llevado al estancamiento y frustración de los impulsos iniciales de UNASUR. Así existen diferentes modelos con objetivos superpuestos que

¹⁵ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (2017). *Informe de gestión Presidencia Pro Témpore de Colombia*. Recuperado de: http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=81198&name=INFO_RME_DE_GESTION_PPT_CAN_COLOMBIA_2016-2017.pdf&prefijo=file

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 110– JUNIO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

llevan a la fragmentación regional y a la desazón en Latinoamérica frente a la heterogeneidad de procesos en competencia. Ello ha conducido, desde el punto de vista académico, a sostener la crisis de la integración y a la necesidad de encontrar convergencia en diversidad, aunque esta alternativa genere escepticismo frente a las percepciones políticas diferentes sobre la inserción internacional y modelos de desarrollo. (Mellado, N. 2017).

Así la CELAC se define a sí misma como un mecanismo de concertación política y se propone: “avanzar en el proceso de integración política, económica, social y cultural haciendo un sano equilibrio entre la unidad y la diversidad en nuestros pueblos, para que el mecanismo regional de integración sea el espacio idóneo para la expresión de nuestra rica diversidad cultural y a su vez sea el espacio adecuado para reafirmar la identidad de América Latina y el Caribe, su historia común y sus continuas luchas por la justicia y la libertad” (Declaración de Caracas, 2 y 3/12/2011). El avance de este proceso permitiría pensar que su dinamismo, mayor que la UNASUR en los últimos años, podría conducir a sustituir a la cuestionada UNASUR.

Aún así -y entendiendo que si bien el contexto regional y doméstico es diferente desde el punto de vista político, económico y social y está atravesado por una serie de tensiones derivadas de las transformaciones que operaron en el contexto internacional-; no puede ser pretexto la incapacidad operativa para la solución de la crisis venezolana el motivo de destrucción del relevante patrimonio que exhibe el organismo regional.

Bibliografía

El País (2018). *Se quiebra la UNASUR: varios países salen del bloque criticando la conducción de Bolivia.* 20/04/18. Recuperado de:
<https://www.elpais.com.uy/mundo/argentina-brasil-chile-colombia-paraguay-peru-suspenden-participacion-unasur.html>

Diario *La Nación* (2018). *Paraguay y otros cinco países anuncian retiro de la UNASUR.* Recuperado de:
https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2018/04/21/paraguay-y-otros-5-paises-anuncian-retiro-de-unasur/

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 110– JUNIO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Gajate, R. (2017). “El MERCOSUR en aprietos... ¿Crisis en la integración regional?”, en: MELLADO, N. Coord.y edit. (2017) *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*. San Salvador, El Salvador: Ed. Delgado, pp. 177-202.

Gajate, R. (2009). “Construcción institucional de la UNASUR”. En: MELLADO, N. (Editora) (2009). *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?* Córdoba, Argentina: Ed. Lerner: pp. 201-248.

Riggiozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America: The Case of Latin America*. Londres, Inglaterra: Springer.

Mellado, N. (Coord.y edit.) (2017) *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*. San Salvador, El Salvador: Ed. Delgado.

Mellado, N. (Editora) (2009). “La integración sudamericana”. En: *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?* Córdoba, Argentina: Ed. Lerner S.R.L, pp. 111-167.

Mizrahi, D (2018). *Cinco claves para entender la crisis (¿final?) de la UNASUR*. En *Infobae* 27/05/18. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/04/28/5-claves-para-entender-la-crisis-final-de-la-unasur/>