



BREVE ANÁLISIS DE LA UNASUR LUEGO DE LA AUTOSUSPENSIÓN DE SEIS MIEMBROS

Por Pablo Francini * y Francisco Castaño **

El pasado 20 de abril, los cancilleres de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú comunicaron la decisión de suspender por tiempo indefinido su participación en las reuniones de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). En una carta dirigida a Fernando Huanacuni -canciller de Bolivia, país que ejerce actualmente la presidencia *pro tempore* del bloque-, los seis cancilleres alegaron como principal motivo de su decisión la acefalía en el cargo de Secretario General de la Unasur, cuestión originada por la imposibilidad de alcanzar un consenso sobre quién ocuparía ese cargo, luego de que el expresidente colombiano Ernesto Samper finalizara su mandato el 31 de enero de 2017 y de que Venezuela y Bolivia vetaran sistemáticamente la candidatura del argentino José Octavio Bordón para ocupar el lugar vacante.

La Unasur surgió como iniciativa regional de integración entre los países de Sudamérica, excluyendo estratégicamente a México, con el fin de conformar un espacio de identidad propia y de una mejor inserción internacional de cada uno de sus integrantes¹.

El principal objetivo de dicha organización es lograr un espacio de unión e integración real entre países con raíces comunes, no solo desde el punto de vista

* Abogado (UNLP). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP). Correo electrónico: francinipablo@hotmail.com

** Licenciado en Relaciones Internacionales (UNCPBA). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP). Correo electrónico: francisco91fr@gmail.com

¹ El tratado constitutivo fue firmado el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia, por medio del cual se estructuró y oficializó la organización, entrando en vigencia en el año 2011, una vez suscripto por nueve de sus miembros a través de sus Congresos Nacionales.



económico-comercial para su desarrollo interno sino también en aspectos culturales, sociales y, especialmente, políticos, estableciendo las bases para impulsar políticas sociales comunes en temas como educación, desigualdad, energía, infraestructura regional, financiación y medio ambiente, con inclusión social y participación democrática.

Durante la primera década del 2000, el contexto internacional favorable permitió en buena medida el impulso de una mayor identidad sudamericana. Mientras los Estados Unidos miraban a Medio Oriente y los precios de los *commodities* ascendían, los países sudamericanos emprendieron una búsqueda de mayor autonomía y margen de acción política y económica, y, en este contexto, los gobiernos de centro-izquierda lograron posicionarse en la conducción del bloque con políticas de orientación progresistas y desarrollistas.

Sin embargo, la segunda década del milenio comenzó a evidenciar los efectos de la crisis internacional de 2008 sobre la región, entre los cuales se destacan un menor crecimiento económico, la reducción de las exportaciones y del comercio internacional, la baja generalizada de los precios de los *commodities*, entre otros.

En este marco, las crisis políticas y económicas internas de los países sudamericanos que tuvieron lugar en los últimos años debilitaron la posición de los principales promotores de esta clase de integración y demostraron el agotamiento del ciclo de gobiernos progresistas para reimpulsar nuevamente los esquemas de un “regionalismo abierto” (Frenkel, 2016).

A diez años de la constitución de la Unasur, la mitad de sus miembros parecen replantearse la continuidad en sus actividades sudamericanas. Con un nuevo giro a la derecha en la región, los nuevos gobiernos replantearon las políticas exteriores y la inserción internacional de sus respectivos países, por lo que, en materia de integración regional, podemos hablar de un “regionalismo desconcertado” (Actis & Busso, 2017), donde se le ha otorgado a organismos más comerciales y de mayor antigüedad, como el Mercosur, un nuevo rol comercialista y un mayor acercamiento a la Unión Europea (UE), Estados Unidos y, especialmente, la Alianza Pacífico.



En este sentido, las diferentes interpretaciones de los analistas internacionales sobre el suceso no hacen otra cosa que evidenciar las divergencias existentes al interior de la Unasur y los vaivenes propios del regionalismo sudamericano en los últimos años. Al respecto, puede decirse que existen tres niveles de interpretaciones por parte de distintos académicos sobre la decisión de los seis países: una lectura en tono de rechazo, otra al estilo “crónica de suspensión anunciada” y, finalmente, un análisis en términos estratégicos.

Con respecto al primer nivel de interpretación, Guillermo Carmona (2018) afirma que la decisión de los seis países constituye el más grave retroceso en procesos de integración regional en las dos últimas décadas, calificándolo como un golpe institucional cuyo objetivo no es cambiar una conducción sino destruir la institucionalidad de la Unasur.

En cuanto a la segunda lectura, Detlef Nolte & Víctor M. Mijares (2018) consideran que desde sus inicios la Unasur poseía el germen de su crisis actual y su potencial autodestrucción, debido al diseño laxo de la organización, la preeminencia de las autonomías nacionales por sobre la autonomía regional y la falta de una institucionalidad supranacional del bloque.

En términos estratégicos, José A. Sanahuja & Nicolás Comini (2018) arguyen que más que un *Sudamexit*, el hecho parece más bien una maniobra de presión de los seis países -al estilo de la “silla vacía”- para forzar la designación del Secretario General y para revisar la orientación del bloque y las normas para la toma de decisiones. Por otra parte, Esteban Actis sostiene que la decisión de los países es un “error estratégico”, sobre todo de Brasil, cuyo accionar avanza en el sentido contrario a la idea de “desideologizar” la política exterior propugnada por sus cancilleres políticos, con el trasfondo de que en Itamaraty la corriente más autonomista ha perdido terreno en detrimento de la corriente institucionalista liberal, mucho más globalista que regionalista (L’ Ombelico del Mondo, 29/04/2018).

Ahora bien, a partir de la acción de los seis países en abril pasado se plantean una serie de incertidumbres y de interrogantes en el devenir de la Unasur.



En primer lugar, la negativa a participar en las reuniones por parte de esos países no significaría *a priori* la ruptura y desintegración del bloque, pues se supone que los mismos continuarán siendo miembros y que se reincorporarán plenamente luego de que se resuelva la designación del Secretario General. Sin embargo, durante el *impasse*, ¿seguirán aportando presupuestariamente al bloque? En teoría, deberían hacerlo, ya que no dejaron de ser parte de la Unasur ni se deslindaron de todas las obligaciones que ello supone.

En segundo lugar, con estas acciones políticas, ¿será necesaria una reforma de la Unasur? Parecería que sí, sobre todo en lo que atañe al mecanismo de votación regido por el consenso, en momentos en donde la dicotomía política es tan marcada. Junto a ello, cabe considerar la falta de una estructura supranacional² o autónoma que decida por encima de los propios Estados y que trascienda a la alternancia política tan frecuente en Sudamérica; algo que existe solo en la UE y que se vislumbra como utópico para nuestra región.

En tercer lugar, en caso de que no pueda alcanzarse un consenso respecto al nuevo Secretario General, ¿será el golpe final para la Unasur? Es difícil saberlo; *a priori*, la designación debería solucionarse en el corto plazo. En última instancia, todo dependerá de la voluntad de los gobiernos, de su disposición a seguir apostando al bloque regional y de la posibilidad de superar la dicotomía política estructural en la que este se encuentra sumido actualmente.

En cuarto lugar, suponiendo el peor de los escenarios, el de la desintegración de la Unasur, el mismo constituiría un hecho anómalo ya que los bloques regionales raramente dejan de existir una vez consensuada su creación. Ahora bien, ¿es necesaria una instancia de concertación política entre países periféricos en general y entre Estados sudamericanos en particular? Sin dudas que sí. Sobre todo cuando se tiene en cuenta que la Unasur medió en las crisis políticas de Bolivia en 2008, en el

² Es importante aclarar que la Unasur nunca se planteó el establecimiento de una supranacionalidad. Quizás deba hablarse de fortalecimiento institucional, limitando el carácter profundamente intergubernamental que el mismo ostenta desde sus inicios.



intento de golpe de Estado en Ecuador y la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela³, estos últimos en el año 2010.

Sin embargo, en el ámbito regional no existe otro bloque de similares características: el Mercosur y la Alianza del Pacífico están más centrados en la cooperación macroeconómica y no sería un espacio propicio para ello -a pesar de las recurrentes propuestas de accionar conjunto-, además de que excluyen a los países sudamericanos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

Habría que considerar la concertación en el marco de otros bloques regionales. Al respecto, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) parece ser una opción -sin la presencia Estados Unidos y Canadá-, aunque la misma no está enfocada en la cooperación en infraestructura, un punto de protesta de los países autoexcluidos. La OEA queda descartada teniendo en cuenta la ofensiva hacia Maduro y la suspensión de Venezuela en la misma. Finalmente, no puede dejar de mencionarse la reciente constitución del Grupo de Lima⁴, que se ha erigido como una fuerte instancia de concertación entre sus 14 miembros sobre la crisis en Venezuela, pero cuyos objetivos se delimitan solamente a eso.

De esta manera, la condición de votación por el sistema de unanimidad, que caracteriza a la mayoría de las organizaciones latinoamericanas, ha estancado el funcionamiento de la Unasur por falta de consenso y carencia política en su Secretaría General, llevando a aquellos seis miembros a tomar la decisión de suspender su participación en el bloque, dejando en jaque a una organización que presentaba originales aspiraciones de unión ciudadana sudamericana, entre otros proyectos.

³ En el caso de Venezuela, y debido a la ausencia de consenso al interior de la Unasur, puede decirse que actualmente la organización dista de poseer las herramientas para proponer una solución a la crisis humanitaria, económica y política de ese país como sí lo hiciera con anterioridad.

⁴ El Grupo de Lima se constituyó en agosto de 2017, a través de la Declaración de Lima, siendo sus miembros originarios Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, a quienes se sumaron Guyana y Santa Lucía.



Como corolario, puede decirse que la autosuspensión de los seis países constituye un gran golpe a la Unasur, el cual nació en un momento posliberal histórico que ha quedado atrás, al menos de momento. Ahora el bloque se encuentra atado al consenso de países con marcadas divergencias ideológicas, en tiempos de avanzada de la derecha en la región -que se vio fortalecida con la llegada de Macri y Temer- y su fuerte dicotomía con los gobiernos de izquierda. El porvenir aún es incierto en una región que históricamente ha evidenciado constantes vaivenes políticos, lo cual conduce a afirmar que todas las hipótesis pueden ser válidas.

Referencias

Actis, E. & Busso, A. (2017), “‘Globalización descarriada’ y ‘regionalismo desconcertado’ en la era Trump”, *RAIGAL*, n° 3, Villa María, pp. 51-64.

Carmona, G. (2018), “El golpismo llegó a la Unasur”, *Página|12*, nota del 23/04, Buenos Aires, Argentina, en: HYPERLINK "<https://www.pagina12.com.ar/110066-el-golpismo-llego-a-la-unasur>" <https://www.pagina12.com.ar/110066-el-golpismo-llego-a-la-unasur> (última consulta: 30/05).

Frenkel, A. (2016), “‘Muevan el mundo que me quiero subir’; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri”, en, ORALC, *Informe de coyuntura*, n° 2, Montevideo, pp. 15-28.

L’Ombelico del Mondo, 29/04/2018, “La salida de la Unasur es un grave error estratégico”, La Plata, Argentina, en: HYPERLINK "<https://ombelico.com.ar/2018/04/29/la-salida-de-la-unasur-es-un-grave-error-estrategico/>" <https://ombelico.com.ar/2018/04/29/la-salida-de-la-unasur-es-un-grave-error-estrategico/> (última consulta: 30/05).

Nolte, D. & Mijares, V. M. (2018), “La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamérica”, *El Espectador*, nota del 23/04, Bogotá, Colombia, en: HYPERLINK "<https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-crisis-de-unasur-y-la-deconstruccion-de-sudamerica-articulo-751730>" <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-crisis-de-unasur-y-la-deconstruccion-de-sudamerica-articulo-751730> (última consulta: 28/05).



Sanahuja, J. A. & Comini, N. (2018), “Unasur: ¿‘Sudamexit’ o la estrategia de la silla vacía?”, *esglobal*, Madrid, España, nota del 04/05, en: HYPERLINK "https://www.esglobal.org/unasur-sudamexit-o-la-estrategia-de-la-silla-vacia/" <https://www.esglobal.org/unasur-sudamexit-o-la-estrategia-de-la-silla-vacia/> (última consulta: 28/05).