

América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?

Dos liderazos juegan un rol fundamental en América del Sur y definen dos visiones diferentes de la integración regional. Por un lado, el de Hugo Chávez, con una mirada geoestratégica y militar y, por otro, la diplomacia cautelosa y basada en el desarrollo de la economía y el comercio que impulsa Brasil, cuya formulación más ambiciosa es la Unasur. Esta segunda estrategia parece imponerse por sobre la primera, como demuestra el rol de este nuevo organismo en la crisis de Bolivia. El artículo sostiene que la Unasur podría constituirse en una instancia para enfrentar los conflictos en la región que reemplace progresivamente a la Organización de Estados Americanos, donde Estados Unidos mantiene un rol fundamental, aunque aún es necesario que adquiera una estructura institucional capaz de sostener en el tiempo sus decisiones.

ANDRÉS SERBIN

En su reciente libro *The Post-American World*¹, Fareed Zakaria retoma un análisis de las fuerzas globalizadoras y de las reacciones nacionalistas en el que anticipa la crisis financiera global sobre la base de dos argumentos particularmente importantes. Por un lado, plantea la emergencia de nuevos centros de poder, sin que ello implique, a corto plazo, la declinación de Estados

Andrés Serbin: antropólogo y doctor en Ciencias Políticas, profesor titular de la Universidad Central de Venezuela y presidente ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries).

Palabras claves: integración, liderazos, Unasur, Organización de Estados Americanos (OEA), América del Sur.

1. F. Zakaria: *The Post-American World*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2008.

Unidos como potencia estratégica y económica. Por otro, señala el resurgimiento («*the rise of the rest*», en un juego de palabras que pone en cuestión la hegemonía de Occidente) de un multilateralismo complejo. Este se produce por la irrupción de nuevos actores estatales relevantes y por el creciente rol de los organismos intergubernamentales en la gobernanza global, como así también por el protagonismo de actores no estatales que adquieren una fuerte incidencia, tanto como representantes de la sociedad global emergente orientada a promover y defender bienes públicos globales (desde el medio ambiente hasta los derechos humanos y la ayuda humanitaria), como de una sociedad «incivil», que medra con la criminalidad transnacional y los flujos ilegales de narcóticos, armas y personas.

Más allá del análisis del impacto de la globalización sobre el sistema internacional y la consolidación de un nuevo mapa geopolítico, Zakaria, a partir de consideraciones estructurales, apunta también a delinear el mundo que enfrentará el nuevo gobierno estadounidense de Barak Obama. Gran parte de las tendencias esbozadas tendrán (y probablemente ya tengan) efectos indelebles en América Latina y el Caribe. Sin embargo, desde este enfoque, la pregunta clave es quién está en ascenso («*on the rise*») en la región, en un contexto de nuevos vínculos económicos, financieros y comerciales que difícilmente se reviertan, no obstante la crudeza de la actual crisis financiera global.

El nuevo mapa geopolítico regional, particularmente en América del Sur, responde a la emergencia y consolidación de nuevos liderazgos y de nuevos esquemas de articulación e integración regional funcionales a ellos. La focalización de los intereses geopolíticos estadounidenses en Oriente Medio y otras regiones del mundo a partir del 11 de septiembre de 2001 posibilitó, junto con otros cambios, una mayor autonomía regional y la emergencia de un amplio espectro de gobiernos de corte progresista y de izquierda en Sudamérica. El proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), particularmente después de la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, tiende a desgajarse en diversos acuerdos de libre comercio bilaterales y subregionales. Algunos de ellos, como los de Colombia y Panamá, están pendientes de aprobación por parte del Congreso de EEUU, mientras que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLAN) ha comenzado a sufrir las embestidas de una marejada previsible, evidenciada en la posibilidad de que se revisen algunos de sus puntos básicos. De hecho, el TCLAN puede ser eventualmente sometido a revisión, pese a que el actual gobierno conservador de Canadá ha hecho buenas migas con el de George W. Bush y a que México, del gobierno de Vicente Fox al de Felipe Calderón, ha intentado renegociar aspectos específicos

de la relación bilateral con EEUU, especialmente en temas de migración y seguridad fronteriza (entre ellos la Iniciativa Mérida, que afecta también a los países centroamericanos), a lo que suma la creciente importancia de la cuestión energética y la explotación petrolera en el Golfo de México, crucial para esta relación y para el futuro de los vínculos con Cuba².

En el interín, una nueva dinámica y un nuevo mapa político han comenzado a consolidarse en América del Sur, en el marco de diferentes comprensiones y visiones de la multipolaridad emergente en el orden global. Entre estas visiones, con sus respectivas narrativas, se destacan dos.

La primera es una visión geoestratégica y militar, cargada de elementos ideológicos, ilustrada por la política exterior de Hugo Chávez. A través de una diplomacia proactiva que utiliza los recursos energéticos en el marco de iniciativas como Petrocaribe³, Chávez busca, por una parte, fortalecer su liderazgo en América Latina y el Caribe y, por otra, asumir un rol global más relevante mediante alianzas con Irán, Rusia y China y la utilización de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como un foro de incidencia mundial. La crisis financiera y su impacto en los precios del petróleo, junto con la creciente fragilidad de los acuerdos internos que definen la

A través de una diplomacia proactiva que utiliza los recursos energéticos en el marco de iniciativas como Petrocaribe, Chávez busca, por una parte, fortalecer su liderazgo en América Latina y el Caribe y, por otra, asumir un rol global más relevante ■

capacidad de Chávez de gobernar su país y sostener políticas sociales consecuentes, amenazan a corto plazo esta estrategia, en la cual el objetivo prioritario sigue siendo la construcción de un mundo multipolar frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidenses, en el marco de una retórica fuertemente antiimperialista⁴.

2. «Cuba, que en la actualidad produce alrededor de 80.000 barriles diarios de petróleo pesado alto en sulfuro –que cubren la mitad de sus necesidades internas–, se concentra ahora en la gran cantidad de petróleo que, según se cree, yace bajo el lecho marino en su zona económica exclusiva (ZEE) en el Golfo de México.» En Patricia Grogg: «Cuba –us thaw fuelled by oil?» en <www.ipsnews.net>, La Habana, 31/10/2008.

3. Entre sus beneficiarios, Petrocaribe incluye a 18 países de la Cuenca del Caribe, con la posible incorporación adicional de Costa Rica.

4. V., para más detalles sobre esta concepción, A. Serbin: «Hugo Chávez: Liderança e Polarização» en Luis Fernando Ayerbe (ed.): *Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul*, Editora Unesp, San Pablo, 2008, pp. 117-151.

La segunda visión y estrategia que se desarrolla en América del Sur es multidimensional y se basa en el desarrollo productivo, industrial y comercial. Su principal promotor es Brasil, que aspira a convertirse en un actor y un referente global a partir de la consolidación de su liderazgo en la región, para lo cual busca articular, de manera gradual y sostenida, los objetivos de Estado con los objetivos de gobierno⁵. La capacidad efectiva de asimilar la crisis financiera global y sostener, en este marco, la estabilidad institucional y las políticas sociales, pondrá a prueba las aspiraciones brasileñas. Estas aspiraciones se evidencian tanto en su voluntad de promover una reforma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que le asegure un sitio permanente en el Consejo de Seguridad, como en una activa política de articulación de intereses con el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India, China), además de una presencia proactiva en África mediante diversos mecanismos de cooperación y una creciente vinculación con Sudáfrica.

Ambas visiones y narrativas suponen diferentes actitudes frente a EEUU. Chávez agudiza la confrontación en aras de configurar un entramado antihegemónico en la región bajo su liderazgo y en sintonía con una diversificación de las relaciones de Venezuela con otros poderes emergentes, no obstante su alta dependencia del mercado estadounidense para la colocación de su producción petrolera. Brasil, en cambio, busca desarrollar una convivencia pacífica con EEUU y ser reconocido como interlocutor en el marco de una relación que no amenace sus aspiraciones regionales y globales. Los recientes planteamientos de Luiz Inácio Lula da Silva en la reunión del G-20 sobre la necesidad de reestructurar la arquitectura financiera internacional de modo de asegurar una mayor incidencia de los países emergentes, junto con la llamada personal de Barack Obama al presidente brasileño luego de su elección, son dos hitos de esta estrategia.

Ambas estrategias, pese a sus marcadas diferencias, responden a una visión multipolar del mundo. Los contrastes, no obstante, están definidos por el uso de una estrategia confrontacional, desde una visión geoestratégica de contenido militarista y con una fuerte apelación ideológica, por parte de Chávez, y por el desarrollo sostenido de una cauta estrategia diplomática, de cuidadoso enhebrao regional y global⁶, desde una visión multidimensional, por parte de Brasil.

5. V. al respecto A. Serbin: «Entre Unasur y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?» en Manuela Mesa (coord.): *Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Ceipaz, Madrid, 2007, pp. 171-182.

6. Que, sin embargo, tampoco deja de suscitar tensiones con otros países de la región, particularmente en torno de temas energéticos y financieros, como en los casos de Bolivia, Paraguay y Ecuador.

■ Los «núcleos duros» de la integración regional

Estos dos liderazgos emergentes en América del Sur –más allá de la discusión sobre los modelos de izquierda que puedan representar⁷– remiten a esquemas de integración regional diferentes. Chávez lanzó, a partir de un acuerdo inicial de complementación económica con Cuba, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), sustentada en la asistencia petrolera y en diversas formas de intercambio y con la aspiración de la complementariedad económica y la solidaridad entre sus miembros. El ALBA se amplió progresivamente con la inclusión de Bolivia, Nicaragua, Dominica y, fuera del espectro ideológico de la izquierda, Honduras. El esquema carece de estructuras sólidas y se basa fundamentalmente en los encuentros entre los jefes de gobierno, en un enfoque eminentemente presidencialista, sin lograr articular una arquitectura institucional clara. Adicionalmente, pese a la aspiración de convertir al ALBA en el «núcleo duro» de la integración latinoamericana en el marco de la visión bolivariana de Chávez, el esquema se apoya principalmente en la participación de países centroamericanos y caribeños, con la inclusión adicional de Bolivia⁸.

El Mercosur, por su parte, se basa en un enfoque comercialista y productivo, pero no ha logrado desarrollar una estructura institucional más

El Mercosur se basa en un enfoque comercialista y productivo, pero no ha logrado desarrollar una estructura institucional más avanzada para lidiar con las tensiones y conflictos ■

avanzada para lidiar con las tensiones y conflictos tanto entre sus socios originales (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), como con sus miembros asociados (Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador) y los aspirantes a convertirse en miembros plenos (Venezuela). No obstante sus debilidades institucionales, el bloque aspira a convertirse en el «núcleo duro» de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática y la paz en el espacio sudamericano, sobre todo en base a la relación especial construida entre Argentina y Brasil⁹. En esencia, el Mercosur responde a la estrategia de Brasil de transformar el bloque, mediante la convergencia con los países de la Comunidad Andina

7. V. al respecto *Nueva Sociedad* N° 217, «Los colores de la izquierda», 9-10/2008, disponible en <www.nuso.org/revista.php?n=217>.

8. V. al respecto A. Serbin: «Entre Unasur y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?», cit. y «La integración regional: ¿fragmentación y competencia de modelos?», en Fabián Bosoer y Fabián Calle (comps.): 2010. *Una agenda para la región*, Taeda, Buenos Aires, 2007, pp. 211-243.

9. Félix Peña: «La gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano», *Newsletter*, <www.felix-pena.com.ar>, agosto de 2007.

de Naciones (CAN), en el eje de la integración sudamericana, expresada originalmente en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y actualmente en la recientemente fundada Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), a la que suman dos países tradicionalmente orientados hacia el Caribe, Guyana y Surinam¹⁰.

La competencia entre las dos visiones y los dos modelos de integración a los que remiten ha dado lugar a una pulseada entre dos liderazgos emer-

**La diplomacia más cautelosa
y sostenida de Brasil parece
imponerse sistemáticamente ■**

gentes, ambos con aspiraciones regionales y globales. Sin embargo, la diplomacia más cautelosa y sostenida de Brasil parece imponerse sistemáticamente. Veamos algunos

ejemplos: la ambiciosa propuesta de Chávez de construir un Gasoducto del Sur que conecte a Venezuela con Argentina a través de Brasil ha ido desvaneciéndose progresivamente, para ser reemplazada por una visión más pragmática sustentada en el desarrollo de una infraestructura portuaria que permita el transporte marítimo de gas a los puntos claves de la geografía sudamericana, en la cual resulta fundamental el interés brasileño de desarrollar la industria naviera y aprovechar su infraestructura portuaria¹¹. Otro ejemplo es el de la influencia bolivariana, a través de la diplomacia petrolera, en Centroamérica y el Caribe, que sufre la erosión permanente por parte de la proyección brasileña. En efecto, Brasil ha articulado acuerdos y vínculos, particularmente en el ámbito de la explotación petrolera, con Cuba (que ha devenido recientemente en miembro pleno del Grupo de Río y ha comenzado a tener una presencia significativa en los encuentros y cumbres latinoamericanas, como las de Costa do Saúipe y Salvador en diciembre de 2008). Además, Brasil ha firmado tratados de diversa índole con los miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) e impulsado la incorporación de Guyana y Surinam, ambos miembros de la Caricom, a la Unasur. Finalmente, y sin exclusión de otros posibles ejemplos, la propuesta de Chávez de crear una fuerza armada sudamericana¹² ha sido hábilmente sustituida por la iniciativa brasileña de crear un Consejo

10. La Unasur está conformada por 12 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

11. V. Carlos Chirinos: «Sin gasoducto al Sur» en *BBC Mundo.com*, <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7646000/7646941.stm>.

12. Precedida en su momento y hace un lustro por su frustrada aspiración de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Sudamericano de Defensa en el marco de la Unasur¹³. Si bien esta propuesta está aún en proceso de formulación¹⁴, diluye cualquier aspiración militarista en la integración regional. Su objetivo fundamental es la prevención y resolución de conflictos y la creación de un foro para promover el diálogo entre los Ministerios de Defensa de cada país, reducir las desconfianzas y sentar las bases para una política común de defensa¹⁵ –con la exclusión de EEUU– que descansa en el control civil de las Fuerzas Armadas¹⁶.

La estrategia brasileña de enfrentar cualquier turbulencia que amenace la estabilidad regional quedó claramente reflejada con la agudización de la crisis boliviana. En esa ocasión, se produjo una primera intervención exitosa¹⁷ de la Unasur en los asuntos internos de uno de sus Estados miembros. Esta intervención asumió, implícitamente, algunos elementos de la «responsabilidad de proteger» promovida por la ONU y suscrita por algunas naciones sudamericanas¹⁸. La intervención en Bolivia se organizó a partir de las tres condiciones impuestas por Brasil y aprobadas en la cumbre de la Unasur

13. De acuerdo con el planteamiento brasileño, el Consejo Sudamericano de Defensa apunta básicamente a la prevención de conflictos en la región, más que a una alianza militar convencional al estilo de la OTAN. Como señala una investigadora en un análisis previo a su lanzamiento: «Con antelación a la propuesta brasileña hubo varios intentos separados desde Brasilia y Caracas de avanzar en la seguridad y defensa sudamericana. [Las] diferencias entre Brasil como líder natural sudamericano y Venezuela como autoproclamado líder ideológico ensombrecen las perspectivas de crear un Consejo de Defensa Sudamericano, no como una institución más en el complejo entramado de instituciones de integración, sino como un órgano eficaz y práctico para prevenir y resolver conflictos en la región y promover la cooperación interestatal en esta materia». Susanne Gratius: «¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano», Fríde, Madrid, abril de 2008, p. 5, disponible en <www.fride.org/publicacion/401/hacia-una-otan-sudamericana-brasil-y-un-consejo-de-defensa-sudamericano>. Para más detalles del CSD, v. José Manuel Ugarte: «Integración subregional en seguridad pública y defensa, del Mercosur a Unasur» en Laneyidi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (comps.): *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Cries, Buenos Aires, 2008.

14. La propuesta original fue rechazada por Colombia (que tampoco aceptó la presidencia pro tèmptore de la Unasur en esa ocasión), por lo cual en la reunión de Brasilia se aprobó la formación de una comisión para elaborar una propuesta más desarrollada. El presidente Álvaro Uribe declaró, en ese sentido, que «Colombia tiene dificultades para participar. Creemos más en mecanismos como la OEA». Citado en Max Seitz: «¿Una OTAN sudamericana» en *BBC Mundo.com*, <<http://newsvote.bbc.co.uk>>. Sin embargo, la creación del Consejo Sudamericano de Defensa se materializó en la Cumbre de Países Latinoamericanos y Caribeños realizada en diciembre de 2008 en Costa do Sauípe, Brasil.

15. Roberto Romero: «Una cumbre en la que Uribe no tiene nada que hacer: Nace Unasur y alianza militar sin EEUU», <www.polodemocratico.net>, 23 de mayo de 2008.

16. Está previsto que el Consejo sea un organismo de la Unasur, de manera similar al ya instituido Consejo de Energía Sudamericano. «Unasur apoya crear Consejo de Defensa Sudamericano sin Colombia» en *El Comercio*, Quito, 23/5/2008, <www.elcomercio.com>.

17. Ver Emilio Menéndez del Valle: «Bolivia: el ejemplo positivo de Unasur» en *El País*, Madrid, 15/10/2008, p. 23.

18. Es de notar que el artículo 27 de Tratado Constitutivo de la Unasur plantea: «El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registradas ante la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas». En <www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

realizada en Santiago de Chile en noviembre de 2008: a) que la intervención fuera convocada a solicitud del gobierno democráticamente elegido de Bolivia; b) que apuntara a consolidar la institucionalidad democrática vigente y a promover un diálogo entre las partes en conflicto; c) que evitara toda referencia o cuestionamiento al rol de EEUU. Esta última posición era contraria a la promovida por Chávez, quien intentó infructuosamente impulsar una condena a EEUU luego de que Bolivia y Venezuela retiraran a sus embajadores en Washington y expulsaran a los embajadores norteamericanos por el aparente apoyo estadounidense a los prefectos de la Media Luna opuestos al gobierno de Evo Morales.

La intervención de la Unasur en la crisis boliviana confirmó la creciente autonomía de los países sudamericanos en la resolución de sus conflictos, que se había manifestado poco tiempo atrás, en marzo de 2008, con el rol desempeñado por el Grupo de Río en el conflicto generado por la incursión colombiana en territorio ecuatoriano para atacar una base de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Ambos episodios confirman la creciente capacidad de la región para abordar sus crisis a través de sus propias iniciativas y sin la intervención de terceros, lo que se vio confirmado en la cumbre de países latinoamericanos y caribeños realizada en Costa Rica en diciembre de 2008.

■ La Unasur y la OEA: ¿competencia o complementación?

La cumbre de la Unasur en Santiago también reveló el progresivo debilitamiento en la región del tradicional rol de la OEA como organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de disputas entre los países miembros

La cumbre de la Unasur en Santiago también reveló el progresivo debilitamiento en la región del tradicional rol de la OEA como organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de disputas entre los países miembros ■

y de mediar, a través de mecanismos *ad hoc*, en las crisis regionales. La convocatoria a la cumbre de Santiago fue realizada por Michelle Bachelet en su carácter de presidenta pro t mpore de la Unasur, situación que abrió la posibilidad de que fuera invitado a la cumbre el secretario general de la OEA, el chileno José Miguel Insulza. Esta invitación respondió a la dinámica política interna del país anfitrión, que próximamente deberá enfrentar una elección presidencial en la que la Concertación, a la cual pertenecen tanto Bachelet como Insulza (quien

Esta invitación respondió a la dinámica política interna del país anfitrión, que próximamente deberá enfrentar una elección presidencial en la que la Concertación, a la cual pertenecen tanto Bachelet como Insulza (quien

aspiraba a convertirse en candidato presidencial), enfrenta una compleja situación electoral.

Sin embargo, la presencia de Insulza también apuntaba, más allá de la política interna de Chile, a que la intervención en Bolivia se enmarcara en una acción conjunta de la OEA y la Unasur. Sin embargo, en la Cumbre de Santiago finalmente se optó por enviar una misión exclusivamente de la Unasur, independientemente de que hubiese una coordinación con la misión de la OEA que ya se encontraba trabajando en Bolivia¹⁹. Esto señala con prístina claridad la muy limitada disposición de los países sudamericanos a involucrar a un organismo como la OEA, en el que EEUU juega un rol frecuentemente preponderante, en la resolución de sus conflictos²⁰.

La decisión sudamericana de impulsar mecanismos de prevención y resolución de crisis en el marco de la Unasur en detrimento de la OEA es clara²¹. Pero, aunque este episodio permite celebrar una primera intervención exitosa en una crisis política, también abre una serie de interrogantes sobre la efectiva capacidad de la Unasur para darle sostenibilidad a mediano y largo plazo.

En ese sentido, es importante señalar que la OEA, aunque se trate de un espacio en el que EEUU desempeña un rol predominante, constituye un foro político prominente para la discusión de los asuntos hemisféricos, un mecanismo establecido y decantado que, especialmente en los últimos años, ha desempeñado un protagonismo fundamental en la consolidación de la democracia en la región, la prevención de los abusos y violaciones a los derechos humanos y la resolución pacífica de controversias entre Estados. La Unasur, en cambio, es un mecanismo novel, cuya estructura y mandato están en proceso de definición y que aún requiere de la aprobación parlamentaria por parte de la mayoría de los países miembros para poder asumir funciones vinculantes²².

19. Insulza opinó al respecto que fue una equivocación excluir a la OEA del diálogo orientado a resolver la crisis boliviana. Ver «Insulza defends OAS role, Unasur appoints envoy for Bolivian crisis» en *China View*, 18/9/2008, <http://news.xinhuanet.com/english/2008-09/18/content_10073110.htm>.

20. Tradicionalmente, la OEA ha aceptado, implícita o explícitamente, las intervenciones y decisiones unilaterales de EEUU en la región, como la frustrada invasión a Bahía de Cochinos en 1961, la intervención militar a República Dominicana en 1965, la invasión estadounidense a Granada en 1983 y a Panamá en 1989, por citar solo algunas.

21. Ver A. Serbin: «The OAS, the UN and Conflict Prevention», Center for International Cooperation, New York University, Nueva York, en prensa.

22. El hecho de que el Tratado Constitutivo de la Unasur aún no haya sido aprobado por los respectivos Parlamentos de los países miembros ha suscitado numerosas críticas por parte de diferentes partidos de oposición y por algunos medios de comunicación. V., en el caso de Chile, el editorial de *La Tercera* «Participación de Chile en Unasur», Santiago, 25/10/2008, p. 3.

■ Los desafíos de la Unasur

Como ha señalado Bachelet, la Unasur constituye «un poderoso instrumento de integración» que responde a una visión del multilateralismo acorde con la ONU y que apunta a crear un nuevo instrumento de coordinación política entre los países de América del Sur, incluidos Guyana y Surinam, en torno de cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, energía y defensa (estos dos últimos temas se decantan como prioritarios). Sin embargo, aún carece de una estructura funcional instalada y confronta numerosas tensiones entre sus miembros.

La constitución oficial de la Unasur²³ en Brasilia en mayo de 2008 incluyó la definición de algunos elementos de su estructura institucional: una Secretaría General en Quito, un Parlamento Sudamericano en Cochabamba, planes para crear un Banco Central regional y una moneda única, un pasaporte regional y la propuesta de un Consejo Sudamericano de Defensa. Sin embargo, también puso en evidencia las reticencias y dificultades políticas que enfrenta. El caso más paradigmático es la designación de la persona que se hará cargo de la Secretaría General. Originariamente, el ex-presidente ecuatoriano Rodrigo Borja había sido designado para este puesto, pero en la reunión de Brasilia anunció su renuncia alegando la ausencia de una voluntad política de los países miembros²⁴ para otorgar a la Secretaría General un rol descollante en la creación y consolidación de la estructura del organismo²⁵. La propuesta de

23. «La Unión de Naciones Sudamericanas 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 y la independencia de los Estados.» Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, Art. 2, en <www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

24. «Renuncia el secretario de Unasur», s/f, <www.integracionsur.com/sudamerica/Unasur/RenunciaSecretario.htm>.

25. Los órganos que rigen la Unasur, de acuerdo con su Tratado Constitutivo suscrito el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General. La Presidencia del organismo será ejercida pro tunc sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, y la Secretaría General es la encargada de ejecutar los mandatos que le confieren los órganos de la Unasur y ejercer su representación. Es importante señalar, asimismo, que el artículo 18 del Tratado apunta a promover la participación ciudadana en el proceso de integración, «a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales», para lo cual «se 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». Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, cit.

Ecuador –apoyada por Venezuela, Bolivia y Argentina– de reemplazarlo por el ex-presidente Néstor Kirchner chocó con el rechazo formal de Uruguay, que se opuso debido al papel de Kirchner en el conflicto de las papeleras. El gobierno uruguayo argumentó que su posición como presidente en relación con este conflicto lo inhabilita para actuar como Secretario General de un organismo que, entre otras funciones, debería asumir la prevención y resolución de crisis entre sus miembros²⁶; más recientemente, Uruguay amenazó con retirarse del nuevo organismo si la candidatura de Kirchner era confirmada. En todo caso, esta situación revela con claridad que las agendas nacionales siguen imponiéndose a la agenda regional.

La competencia entre el liderazgo brasileño y el venezolano también se manifestó en la ausencia de Chávez en la cumbre de la Unasur que se concretó

con el objetivo de dar seguimiento a la de Santiago y que se realizó una semana más tarde, en Nueva York²⁷, en coincidencia con la Asamblea General de la ONU. Después, Chávez adoptó un silencio notable para un líder habitualmente locuaz, motivado tanto por su preocupación ante las elecciones estatales y municipales de Venezuela como por la baja del precio del petróleo, que afecta tanto su política interna como su proyección regional²⁸.

Además de estos elementos políticos, nacionales y regionales, que afectan el futuro de la Unasur, el organismo debe superar el reto de estructurar un organismo eficiente y profesional capaz de enfrentar una compleja agenda regional, en una coyuntura internacional marcada por la crisis financiera y por las incertidumbres económicas de los años venideros, que golpean particularmente a los países cuyo crecimiento económico reciente se explica por los altos precios de los *commodities*.

Cabe sumar a este desafío la tendencia presidencialista propia de las culturas políticas de la región. Una de las consecuencias de esta tendencia es la

La competencia entre el liderazgo brasileño y el venezolano también se manifestó en la ausencia de Chávez en la cumbre de la Unasur en Nueva York ■

26. «Uruguay rechaza que Kirchner lidere la Unasur» en *Universal*, Madrid, 24/10/2008, p. 6.

27. El Secretario General de la OEA José Miguel Insulza tampoco participó en el encuentro de mandatarios. V. <www.diariooccidente.com.co>.

28. Es significativo, en ese sentido, que en la Cumbre de Costa do Saúipe Chávez no haya asumido un papel más protagónico en la discusión sobre la candidatura del nuevo secretario general de la Unasur.

inclinación a enfrentar y resolver las crisis a través del encuentro de los presidentes en reuniones cumbres. Estas reuniones se realizan básicamente en reacción a situaciones críticas, en lugar de desarrollar políticas sostenidas y consistentes que, en el marco de los procesos de consolidación democrática, requieren de un activo involucramiento y una amplia participación de otros actores, incluyendo a una ciudadanía organizada y a actores políticos que, como los partidos y los parlamentos, necesitan una mayor legitimación democrática en la mayoría de los países.

Sin estos elementos, por más que se desarrollen estrategias de cambio estructural coordinadas en el ámbito regional, la capacidad preventiva –y no meramente reactiva– de un organismo emergente como la Unasur estará en cuestión. Y contrastará con un organismo como la OEA que, aunque cuestionado por la incidencia de EEUU, acumula una larga experiencia en el enfrentamiento de situaciones de crisis o conflictos potenciales en la región. Por eso, para consolidar la Unasur no basta con un liderazgo sostenido ni con la mera voluntad política, frecuentemente débil y poco convincente, cuando no contradictoria, de los Estados miembros. Se requiere también una estructura institucional sólida y eficiente.

En este marco, la consolidación de la Unasur y del liderazgo brasileño en la región como parte del proceso de afirmación de América del Sur como un polo relevante en el mundo confronta una serie de retos, tanto políticos como institucionales. Si bien la Unasur demuestra, como señaló el canciller peruano²⁹, una voluntad política que ha faltado en la OEA, esta voluntad política, aunque necesaria, puede resultar insuficiente, sobre todo si nos guiamos por la experiencia del Mercosur. Es necesario consolidar un mecanismo regional complejo y una estructura institucional efectiva que permitan avanzar en la integración y la estabilidad y convertir a la región en un referente en el marco de un sistema internacional multipolar. ☐

29. Declaraciones del canciller peruano José Antonio García Belaúnde a AFP, en «Unasur busca consolidarse y desplaza a OEA en búsqueda de acuerdo con Bolivia», AFP en *Diario Occidente*, 27/9/2008, <www.diariooccidente.com.co>.