

Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales

Andrés Serbin

Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)



En un libro reciente el periodista Fareed Zakaria (2008) aborda un análisis de las fuerzas globalizadoras y de las reacciones nacionalistas, anticipando la actual crisis financiera global, en base a 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 Unidos como potencia estratégica y económica. Por otro, señala el resurgimiento de un multilateralismo complejo (*“the rise of the rest”*, en un juego de palabras que pone en cuestión la hegemonía de Occidente). Éste se produce por la irrupción de nuevos actores estatales relevantes y por el creciente peso de los organismos intergubernamentales en la gobernanza global, así como 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 a 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 de Barak Obama en los Estados Unidos. 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 Medio Oriente y otras regiones del mundo a partir del 11 de septiembre de 2001 posibilitó, junto a otros cambios, una mayor autonomía regional y la emergencia de un amplio espectro de Gobiernos de corte progresista y de izquierda en Sudamérica (Nueva Sociedad, 2008). El proyecto del 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, pese a los esfuerzos del saliente presidente George W. Bush, aún pendientes de aprobación por el Congreso de Estados Unidos, mientras que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha comenzado a sufrir las embestidas de una marejada previsible, evidenciada en la posibilidad de que se revisen algunos de sus acuerdos básicos. De hecho, el TLCAN 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 de que México, desde el Gobierno de Vicente Fox al de Felipe Calderón, ha intentado renegociar aspectos específicos de la relación bilateral con Estados Unidos, especialmente en temas de migración y seguridad fronteriza (entre ellos la Iniciativa Mérida, que afecta también a los países centroamericanos), a lo que se 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 Cuba (Grogg, 2008¹). La visita de Estado del recientemente electo presidente Barack Obama a Canadá no ha despejado las dudas sobre la posible reformulación del TLCAN

¹ En el citado artículo se lee: "Cuba, que actualmente produce unos 80.000 barriles diarios de petróleo pesado, con elevados niveles de sulfuro, con lo que cubre la mitad de su demanda interna, centra sus esfuerzos en la actualidad en la abundancia del petróleo que se cree que existe bajo sus aguas en el Golfo de México" (Grogg, 2008).

(Séller, 2009), tal como fue anunciada por el presidente durante su campaña electoral, pese a la preocupaciones expresadas al respecto tanto por el primer ministro de Canadá, Stephen Harper, como por el presidente mexicano, Felipe Calderón. Más bien se han pospuesto decisiones al respecto. Sin embargo, en relación con los tratados de libre comercio con Colombia y Panamá, el secretario del Tesoro de la nueva administración, Timothy Geithner, afirmó recientemente que el presidente estadounidense trabajará cuidadosamente con el Congreso para impulsar estos tratados (Reuters, 2009).

En el ínterin, 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, y de estrategias de integración regional claramente diferenciadas, en función de objetivos y estilos de liderazgo contrastantes. Entre estas visiones y estrategias, 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 pro-activa que utiliza los recursos energéticos en el marco de iniciativas como Petrocaribe,² Chávez ha buscado, por una parte, fortalecer su liderazgo en América Latina y el Caribe y, por otra, ha intentado asumir un rol global más relevante mediante alianzas con Irán, Rusia y China, y la utilización de la OPEP como un foro de incidencia mundial. La crisis financiera y su impacto en los precios del petróleo, junto a la creciente fragilidad de los acuerdos internos que definen la 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 estadounidense en el marco de una retórica fuertemente anti-imperialista (Serbin, 2008) y de confrontación, con énfasis militar que divide, tanto en el seno de la sociedad venezolana como en la región y a nivel global, entre los “buenos” y los “malos” en el marco de una polarización con pocos matices. Como señala un analista venezolano en relación al discurso de Chávez con respecto a la integración latinoamericana y, especialmente, sudamericana, la concepción de esta integración “debe ser ante todo política y militar, dejado el aspecto económico y social para una segunda etapa. Esta idea está relacionada con la estrategia de desafío verbal radical que el actual presidente de Venezuela ha llevado

² Entre sus beneficiarios, Petrocaribe incluye a 18 países de la Cuenca del Caribe, con la posible incorporación adicional de Costa Rica.

adelante en el plano de las relaciones globales con las potencias y estructuras internacionales” (Boersner, 2007).

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 que busca articular, de manera gradual y sostenida, los objetivos de Estado con los objetivos de Gobierno (Serbin, 2007) a través de un liderazgo regional basado en el “pragmatismo responsable” y en un “liderazgo cooperativo” que, sin embargo, aún confronta serias resistencias a nivel de sectores de las elites domésticas (Soares de Lima, 2008). 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 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) y una activa presencia en el G-20, además de una política pro-activa en África mediante diversos mecanismos de cooperación y una creciente vinculación con Sudáfrica, en el marco de IBSA (India, Brasil, Sudáfrica).

Ambas visiones y narrativas se basan en situaciones políticas domésticas distintivas y suponen diferentes actitudes frente a Estados Unidos. Mientras que en Venezuela las decisiones e iniciativas en el campo de la política exterior responden a una visión homogénea y monolítica del Gobierno *chavista*, sin tomar en cuenta las posiciones y percepciones de la oposición o de otros sectores políticos y sociales, incluyendo las elites tradicionales, en Brasil la construcción de los consensos necesarios para definir principalmente un rol de liderazgo regional y, en menor medida, global choca con manifiestas divergencias entre diferentes sectores de las elites y con las prioridades de crecimiento, desarrollo y equidad internas que se plantean (Soares de Lima, 2008). Como resultado de estas diferencias, se produce el contraste entre un uso indiscriminado de los recursos necesarios para impulsar una “diplomacia petrolera” y una doctrina militar que absorbe crecientes recursos, eventualmente a costa de otras prioridades, y las dificultades de Brasil de impulsar una estrategia blanda de equilibrio, mediante instrumentos diplomáticos y de cooperación, pero también mediante el financiamiento de esta última.

Por otra parte, Chávez agudiza la confrontación en aras de configurar un entramado anti-hegemónico en la región bajo su

*Venezuela
depende mucho
del mercado
estadounidense
para la
colocación de
su producción
petrolera. Dos
tercios del crudo
que exporta
Venezuela se
venden a Estados
Unidos*

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. Como señala un analista venezolano en relación a la continuidad de la provisión de petróleo venezolano a los Estados Unidos, “con 1,3 millones de barriles diarios, Venezuela suministra el 15% de las importaciones de petróleo de Estados Unidos, ocupando el cuarto puesto de los países suministradores de petróleo a Estados Unidos. El crudo supone el 80% de los ingresos por exportaciones de Venezuela y dos tercios del que se vende al exterior se destinan a Estados Unidos quien, además, es de lejos el principal país proveedor de bienes, servicios y tecnología importada” (Boersner, 2008).

Brasil, en cambio, busca desarrollar una convivencia pacífica con Estados Unidos (aunque lo perciba como su principal competidor en términos de liderazgo regional) 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 que asegure una mayor incidencia a los países emergentes, junto a la llamada personal de Barack Obama al presidente brasileño inmediatamente luego de su elección, marcan dos hitos referenciales de esta estrategia, refrendados por la visita de Lula a Washington en marzo de 2009, como el primer mandatario sudamericano recibido por Obama, en el marco del reconocimiento de la nueva administración estadounidense de la importancia asignada a la relación con Brasil. Con antelación a esta visita, el presidente brasileño no dudó en señalar que el principal objetivo de su visita a la Casa Blanca sería convencer al presidente estadounidense de “ser un socio de América Latina que ayude a fortalecer a la región” (*La Nación*, 2009).

No obstante, ambas estrategias —la de Chávez y la de Brasil—, pese a sus marcadas diferencias, responden a una visión multipolar del mundo. Los contrastes 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 enhebrado regional y global,³ desde una visión multidimensional, por parte de Brasil.



Mientras que Chávez usa una estrategia confrontacional desde una visión militarista y con una fuerte apelación ideológica, Brasil desarrolla una cauta estrategia diplomática en los ámbitos regional y global

³ Que, sin embargo, tampoco deja de suscitar tensiones con otros países de la región, particularmente en torno a 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 representar (*Nueva Sociedad*, 2008)— 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, en diversas formas de intercambio y en la aspiración de promover 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.⁴ El esquema carece de estructuras consolidadas 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 Bolivia⁵ (Serbin, 2007a y 2007b).

El MERCOSUR, por su parte, se basa en un enfoque comercialista y productivo, pero no ha logrado desarrollar una estructura institucional más avanzada para lidiar tanto con las tensiones y conflictos entre sus socios originales (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), como 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 ser 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 Brasil (Peña, 2007). En esencia, el MERCOSUR responde a la estrategia de Brasil de transformar el bloque, mediante la convergencia con los países de la Comunidad Andina 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 se suman dos países tradicionalmente orientados hacia el Caribe, Guyana y Surinam.⁶

La diplomacia más cautelosa y sostenida de Brasil parece imponerse sistemáticamente a Venezuela, tanto en los planes para el transporte del gas, como la diplomacia petrolera en el Caribe o la creación del Consejo Suramericano de Defensa en el marco de la UNASUR

4 Paradójicamente, en el caso de Nicaragua y Honduras, ambos países son beneficiarios, simultáneamente, del tratado de libre comercio con los Estados Unidos CAFTA-DR, y del ALBA. Ver con respecto al primer caso, Carrión (2008: 39-50)

5 Ecuador ha manifestado su apoyo al esquema pero no se ha incorporado formalmente al mismo.

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

La competencia entre las dos visiones y los dos modelos de integración a los que remiten ha dado lugar a un pulso entre dos liderazgos emergentes, 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 el 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 clave de la geografía sudamericana. En esta propuesta resulta clave el interés brasileño de desarrollar la industria naviera y aprovechar su infraestructura portuaria (Chirinos, 2008). Otro ejemplo es el de la influencia bolivariana, a través de la diplomacia petrolera, en Centroamérica y el Caribe, que sufre la erosión permanente debido a la proyección brasileña. En efecto, Brasil no sólo 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 en el de Costa de Sauipe y Salvador en diciembre de 2008), sino que también ha firmado tratados de diversa índole con los miembros del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) e impulsado la incorporación de Guyana y Surinam, ambos miembros de la CARICOM, a la UNASUR. Finalmente, aunque hay otros posibles ejemplos, podemos citar la propuesta de Chávez de crear unas Fuerzas Armadas sudamericanas, precedida en su momento por la aspiración de crear una Organización del Atlántico Sur (OTAS) similar a la OTAN. Esta idea remite a la tesis de que el factor militar es un componente fundamental del proceso de integración regional, en función de las potenciales amenazas externas a la región, entre las que se destacan, en la percepción de Chávez, la amenaza militar de los Estados Unidos. La idea de Caracas ha sido hábilmente sustituida por la iniciativa brasileña de crear un Consejo Sudamericano de Defensa en el marco de la UNASUR. 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,



La intervención de UNASUR en la crisis de Bolivia y el rol del Grupo de Río en el conflicto entre Colombia y Ecuador reafirman la creciente capacidad de la región de abordar sus crisis sin la intervención de terceros

sino como un órgano eficaz y práctico para prevenir y resolver conflictos en la región y promover la cooperación interestatal en esta materia” (Gratius, 2008). No obstante, la propuesta original fue rechazada por Colombia (que tampoco aceptó la presidencia de turno de UNASUR para esa ocasión), por lo cual en la Cumbre de Brasilia en mayo de 2008 se aprobó la formación de una comisión para elaborar una propuesta más desarrollada.⁷ Finalmente, la creación del Consejo Sudamericano de Defensa se materializó en la Cumbre de Países Latinoamericanos y Caribeños realizada en diciembre de 2008 en Costa de Sauipe en Brasil, como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa de acuerdo a las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR. Entre sus principios más destacados, según su constitución en la Cumbre Extraordinaria de UNASUR, aprobada el 16 de diciembre de 2008, constan el respeto irrestricto por la soberanía, la integridad y la inviolabilidad de los Estados, por la no-intervención en sus asuntos internos y por la autodeterminación de los pueblos; la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto por los derechos humanos y el Estado de derecho; la promoción de la paz y la solución pacífica de controversias, y la subordinación constitucional de las instituciones de defensa a las autoridades civiles legítimamente constituidas. Por otra parte, uno de los objetivos prioritarios de UNASUR es la consolidación de América del Sur como una zona de paz, base de la estabilidad democrática y el desarrollo integral de los pueblos de la región, y como contribución a la paz mundial (UNASUR, 2008a). Significativamente, la creación del Consejo de Defensa Sudamericano 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 defensa (Romero, 2008), con la exclusión de Estados Unidos, que descansa en el control civil de las Fuerzas Armadas (UNASUR, 2008).

La estrategia brasileña de enfrentar cualquier turbulencia que amenace la estabilidad regional quedó claramente reflejada con la agudización de la crisis en Bolivia a finales de 2008. En esa ocasión, se produjo una primera intervención exitosa (Menéndez del Valle, 2008) 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 sudameri-

⁷ El presidente Uribe declaró, en este sentido, que “Colombia tiene dificultades para participar. Creemos más en mecanismos como la OEA”, en (Seitz, 2008).

canas.⁸ La intervención en Bolivia se organizó a partir de las tres condiciones impuestas por Brasil y aprobadas en la cumbre de la UNASUR realizada en Santiago de Chile en septiembre del 2008: 1) que la intervención fuera convocada a solicitud del Gobierno democráticamente elegido de Bolivia; 2) que apuntara a consolidar la institucionalidad democrática vigente y a promover un diálogo entre las partes en conflicto; 3) que evitara toda referencia o cuestionamiento al rol de Estados Unidos. Esta última posición fue contraria a la promovida por Chávez, que intentó infructuosamente impulsar una condena a Estados Unidos 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 Cumbre y su secuela en Nueva York evidenciaron varias situaciones: por un lado, la presencia de Lula en la primera impuso el criterio brasileño, con el apoyo de Chile y de Colombia, de buscar una mediación de UNASUR percibida como más efectiva que una intervención y, por otro, puso en evidencia las tensiones y roces entre Chávez y Lula por el liderazgo regional. Mientras que Chávez amenazaba con una intervención militar ante la posibilidad de un intento de golpe contra el Gobierno de Evo Morales, en el marco de las denuncias y tensiones ya mencionadas en relación a los Estados Unidos, Lula impuso el criterio de un llamamiento al diálogo entre las partes y el respeto por la legitimidad constitucional del Gobierno de Morales, pero logró la exclusión de toda referencia a la injerencia o intervención extranjera. El saldo fue enteramente positivo para la posición brasileña, que reafirmó y consolidó su liderazgo regional, situación que se confirmó nuevamente en la reunión de UNASUR en Nueva York poco después, durante la Asamblea de las Naciones Unidas, y en la convocatoria exitosa de una multi-cumbre regional de los países de la región, de MERCOSUR y de UNASUR en Costa de Sauipe en diciembre de 2008 (Malamud, 2008).

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 FARC. Ambos episodios reafirman la creciente capacidad de la región de abordar sus crisis a través de sus propias iniciativas y mecanismos y

⁸ 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".

sin la intervención de terceros, capacidad que se ve confirmada por la Cumbre de América Latina y Caribe en Costa de Sauipe en diciembre de 2008 y la aprobación de la creación del Consejo Sudamericano de Defensa por la UNASUR en las mismas fechas.

La UNASUR y la OEA: ¿competencia o complementación en la prevención de conflictos regionales?

La OEA, a pesar de que cuenta con el rol predominante de Estados Unidos, constituye un foro para la discusión de los asuntos hemisféricos y ha contribuido a la consolidación de la democracia y la paz en la región. UNASUR, en cambio, es un mecanismo novel, en proceso de definición

La cumbre de la UNASUR en Santiago también reveló el gradual 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, presidenta de Chile, en su carácter de presidenta de turno 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 (que 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. Finalmente, en la Cumbre de Santiago 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 Bolivia.⁹ Esto señala con prístina claridad la muy limitada disposición de los países sudamericanos a involucrar a un organismo como la OEA, en el que Estados Unidos juega un rol frecuentemente preponderante, en la resolución de sus conflictos.¹⁰

La decisión sudamericana de impulsar mecanismos de prevención y resolución de crisis en el marco de la UNASUR en detrimento de la OEA es clara (Serbin, 2008c). Pero, aunque este episodio permite celebrar una primera intervención exitosa en una crisis

⁹ Insulza opinó al respecto que fue una equivocación excluir a la OEA del diálogo orientado a resolver la crisis boliviana (*China View*, 2008).

¹⁰ Tradicionalmente, la OEA ha aceptado, implícita o explícitamente, las intervenciones y decisiones unilaterales de Estados Unidos 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 Grenada en 1983 y a Panamá en 1989, por citar solo algunas.

política, también abre una serie de interrogantes sobre la efectiva capacidad de la UNASUR para darle sostenibilidad a mediano y largo plazo.

En este sentido, es importante señalar que la OEA, aunque se trate de un espacio en el que Estados Unidos desempeña un rol predominante, constituye un foro político prominente para la discusión de los asuntos hemisféricos, un mecanismo establecido 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 vinculantes.¹¹



Los desafíos de UNASUR

Como ha señalado la presidenta 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 a cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, energía y defensa (decantándose estos dos últimos temas como prioritarios). Sin embargo, aún carece de una estructura funcional instalada y debe hacer frente a numerosas tensiones entre sus miembros.

El Tratado Constitutivo de la UNASUR,¹² aprobado 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 creación del Consejo Sudamericano

¹¹ 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. Ver, en el caso de Chile, *La Tercera* (2008).

¹² “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”, Art. 2, Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm.

El rechazo de Uruguay al nombramiento del ex presidente argentino Néstor Kirchner como secretario general de UNASUR revela que las agendas nacionales siguen imponiéndose a la agenda regional

de Defensa. Sin embargo, también puso en evidencia las reticencias, tensiones 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 miembros (Integración Sur, 2008) para otorgar a la Secretaría general un rol relevante en la creación y consolidación de la estructura del organismo.

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 se ejerce *pro t mpore* 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 de ejercer su representación. Es importante señalar, asimismo, que el artículo 18 de 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” (UNASUR, 2008).

En este marco, la propuesta de Ecuador —apoyada por Venezuela, Bolivia y Argentina— de reemplazar a Rodrigo Borja 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 a este conflicto lo inhabilita para actuar como secretario general de un organismo que, entre otras funciones, deberá asumir la prevención y resolución de crisis entre sus miembros (*Universal*, 2008), y más recientemente 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

York,¹³ 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 regionales y municipales de Venezuela y sus resultados en noviembre de 2008 y la convocatoria de un nuevo referéndum en febrero de 2009 que aprobara una enmienda constitucional para su eventual reelección como por la bajada del precio del petróleo, que afecta tanto su política interna como su proyección regional.¹⁴

Además de estos elementos políticos, nacionales y regionales, que afectan el futuro de la UNASUR, el organismo debe superar el reto de crear una estructura 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 las mercancías.

A este desafío cabe sumar la tendencia presidencialista propia de las culturas políticas de la región. Una de las consecuencias de esta tendencia es la proclividad a enfrentar y resolver las crisis a través del encuentro de los presidentes en reuniones cumbres. Estas reuniones se realizan básicamente en reacción a crisis y coyunturas emergentes, 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 empoderada 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 a nivel 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 presencia protagónica de los Estados Unidos, 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 contradicto-



Hasta ahora, las cumbres de la región se realizan en reacción a crisis y coyunturas, en lugar de desarrollar políticas sostenidas y consistentes que requieren de la participación de otros actores, como una ciudadanía organizada y empoderada

¹³ El secretario general de la OEA José Miguel Insulza tampoco participó en el encuentro de mandatarios. Ver <http://www.diariooccidente.com.co>

¹⁴ Es significativo, en este sentido, que en la Cumbre de Costa de Sauipe Chávez no haya asumido un papel más protagónico en la discusión sobre la candidatura del nuevo secretario general de UNASUR. (*The Economist Intelligence Unit*, 2008, y *Mandarin*, 2008).

ria, de los Estados miembros. Se requiere también una estructura institucional sólida y eficiente.

En este marco, el fortalecimiento de la UNASUR y del liderazgo brasileño en la región como parte del proceso de consolidación de América del Sur como un polo relevante en el mundo enfrenta una serie de retos, tanto políticos como institucionales. Si bien la UNASUR demuestra, como señaló el canciller peruano (AFP, 2008),¹⁵ 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 y que, en el campo de la prevención de conflictos y de la superación de las crisis políticas emergentes en el seno de sus países miembros, funcione de una manera efectiva, en un marco normativo claramente establecido.

Referencias bibliográficas

AFP (2008) "UNASUR apoya crear Consejo de Defensa Sudamericano sin Colombia", en *El Comercio*, 23 de mayo de 2008. Disponible desde <http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=194006&id_seccion=3>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Boersner, D. (2008) "Venezuela's International Role: Provider or Gadfly?", en *ReVista, Harvard Review of Latin America*, otoño 2008: Venezuela. The Chávez Effect, vol. VIII, No. 1, p. 60.

Boersner, D. (2007) "La dimensión internacional de la crisis venezolana", en Maihold, Günther (ed.) *Venezuela en retrospectiva. Los pasos hacia el régimen chavista*, Madrid y Frankfurt, Iberoamericana y Vervuert Verlag, p. 325.

Carrión Fonseca, G. (2008) "El CAFTA-DR, el ALBA y la Trinidad del Desarrollo Sostenible", en *Envío, Revista Mensual de la Universidad Centroamericana (UCA)*, año 27, No. 321, diciembre 2008, Managua, pp.39-50.

Chirinos, C. (2008) "Sin gasoducto al Sur", en *BBCMundo.com*, 1 de octubre de 2008. Disponible en Internet en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7646000/7646941.stm>. Consultado el 13 de marzo de 2009.

Gratius, S. (2008) "¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano", Comentario, Madrid, FRIDE, abril de 2008, p. 5.

Grogg, P.(2008): "Cuba -US thaw fuelled by oil?", La Habana. Disponible en <[http:](http://)

¹⁵Declaraciones del canciller peruano José Antonio García Belaúnde a AFP, en "UNASUR busca consolidarse y desplaza a OEA en búsqueda de acuerdo con Bolivia", AFP/Diario Occidente, 27 de septiembre de 2008, <http://www.diariooccidente.com.co>.

//www.caribbean360.com/ASP/printstory.asp?id=6512> Consultado el 15 de marzo de 2009.

Integración Sur “Renuncia el secretario de UNASUR”, 23 de mayo de 2008. Disponible desde <<http://www.integracionsur.com/sudamerica/UnasurRenunciaSecretario.htm>>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

La Nación (Buenos Aires), 7 de marzo de 2009, p. 3.

La Tercera (2008) “Participación de Chile en UNASUR”, en *La Tercera*, sábado 25 de octubre de 2008, p. 3.

Malamud, C. (2008) “La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia”, Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 121/2008 - 9/10/2008.

Mandarin, B. (2008) “Venezuela´s Foreign Policy loses its gas”, en *Financial Times*, 17 de diciembre de 2008,

Menéndez del Valle, E. (2008) “Bolivia: el ejemplo positivo de UNASUR”, en *El País*, miércoles 15 de octubre de 2008, p. 23.

Peña, F. (2007) “La gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano”, *Newsletter mensual*, Buenos Aires, agosto 2007. Disponible en <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2007-08>>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Reuters (2009) “Obama quiere TLC con Colombia y Panamá”, martes 03 de marzo de 2009. Disponible en <<http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/03/03/obama-impulsara-tratados-con-al>>. Consultado el 13 de marzo de 2009.

Romero, C. (2008) “Chávez a raya”, en *Confidencial* 14-20 diciembre 2008. Disponible desde <http://www.confidencial.com.ni/2008-614/americaLatina_614.html>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Romero, R. (2008) “Una Cumbre en la que Uribe no tiene nada que hacer: Nace UNASUR y alianza militar sin EEUU”, 23 de mayo de 2008. Disponible desde <http://www.polodemocratico.net/Nace-UNASUR-y-alianza-militar-sin>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Seitz, M. (2008) “¿Una OTAN sudamericana”, en BBCMUNDO.com, 23 de mayo de 2008. Disponible en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7415000/7415118.stm>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Séller, B. (2009) “Cheered in Canada, Pres. Obama treads lightly on trade”, en *The Associated Press*, 20 de febrero de 2009

Serbin, A. (2008a) “Hugo Chávez: liderança e polarização”, en Ayerbe, Luis Fernando (org.) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*, São Paulo, UNESP, pp. 117-151.

Serbin, A. (2008b) “The OAS, the UN and conflict prevention”, Policy Briefings, Center for International Cooperation, New York University, noviembre de 2008.

Serbin, A. (2007a) “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, en Mesa, Manuela (coord.) *Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, CEIPAZ, pp. 171-182.

Serbin, A. (2007b) “La integración regional: ¿fragmentación y competencia de modelos?”, en Bosoer, Fabián y Fabián Calle (comps.) *2010 Una agenda para la región*, Buenos Aires, TAEDA, pp.211.243.

Soares de Lima, M. R. (2008) “El papel de Brasil como potencia intermedia: los dilemas del reconocimiento mundial y regional”, en Gratius, Susana (ed.) *IBSA: ¿un actor internacional y un socio para la Unión Europea?*, Madrid, FRIDE, Documento de Trabajo No. 63, julio 2008.

The Economist Intelligence Unit (2008) “Venezuela economy: In Denial”, *Country Briefing*, 26 de noviembre de 2008.

Ugarte, J. M. (2008) “Integración subregional en seguridad pública y defensa, del



MERCOSUR a UNASUR”, en Martínez, L.; L. Peña y M. Vásquez (comps.) *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES.

UNASUR (2008a): *Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL*, Cúpula extraordinaria da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) - Costa do Sauípe, Bahía, 16 de diciembre de 2008. Disponible desde <http://www.defesanet.com.br/al1/sauipe_3.htm>. Consultado el 14 de marzo de 2009

UNASUR (2008b) “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”. Disponible desde <http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Universal (2008) “Uruguay rechaza que Kirchner lidere la UNASUR”, en *Universal*, viernes 24 de octubre de 2008, p. 6.

VV. AA. (2008) *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No 217, “Los colores de la nueva izquierda”, septiembre-octubre 2008.

Xinhuanet (2008) “Insulza defends OAS role, UNASUR appoints envoy for Bolivian crisis”, en *China View*, 18 de septiembre de 2008. Disponible desde <http://big5.ce.cn/gate/big5/en.ce.cn/World/Americas/200809/18/t20080918_16844430.shtml>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

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