

UNASUR: ¿Chile debe incorporarse?

UNASUR podría ayudar a fortalecer la relación de Chile con los países vecinos. Nuestro país podría integrarse a este nuevo organismo expresando ciertas condiciones. Chile debe exigir principios como el respeto a los derechos humanos y a una economía abierta, y sobre todo, es fundamental la defensa de la democracia en la región, incluyendo la legitimidad de origen y de ejercicio de los gobiernos.

Con motivo de la visita de esta semana del ex Presidente de Argentina, Nestor Kirchner como Secretario General de UNASUR, se ha vuelto a reabrir el debate sobre la pertenencia de Chile a este nuevo proceso de integración regional.

El Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur, suscrito en Brasilia el 23 de mayo de 2008, fue aprobado por la Cámara de Diputados y falta su ratificación en el Senado. Ahí cuenta con el apoyo de la Concertación, pero genera inquietudes en parlamentarios de la Alianza.

Este organismo que sólo ha sido ratificado por los Parlamentos de la mitad de sus doce estados miembros, desde su nacimiento ha producido polémica. Por un lado, están los críticos que no ven la necesidad de un nuevo organismo con baja capacidad institucional, y que además repite la organización de base consensual de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por otro, están los que lo apoyan, como una instancia para construir una verdadera identidad latinoamericana, que fortalecería -dicen- el diálogo político en la región.

Los desafíos sobre este tipo de tratados son evidentes. Dada la fragmentación económica, política e ideológica para alcanzar acuerdos en la región se ha planteado una duda razonable de si Chile debe ingresar a él.

¿Qué es UNASUR?

Este organismo nació con otro nombre. Fue creado por medio de la Declaración de Cusco, el 8 de diciembre de 2004, bajo el nombre de *Comunidad Sudamericana de Naciones*. Un conglomerado fuertemente impulsado por Brasil, que tenía como propósito promover la integración entre los doce países de la región. Una asociación que cubre 17,7 millones de km², con una población de 377 millones de habitantes.

Después de dos cumbres presidenciales y numerosas reuniones del Consejo de Delegados, y en el marco de la I Cumbre Energética Sudamericana, realizada en abril de 2007, los mandatarios decidieron adoptar el nombre de UNASUR. Además, establecieron su sede permanente en Quito (Ecuador) y se decidió la redacción de su Tratado Constitutivo, cuyo proyecto sería presentado a consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno durante el año 2008.

Finalmente, se logró consensuar un Tratado Constitutivo más dos proyectos de decisión: uno relativo al funcionamiento transitorio de la Secretaría General y otro sobre los lineamientos para el plan de acción 2008-2009 de UNASUR. Estos documentos fueron aprobados el 23 de Mayo de 2008 en la Cumbre de Brasilia por los Jefes de Estado y de Gobierno.

El documento, producto del consenso entre los países, fue suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

En él se establece que los Presidentes de la UNASUR se reunirán una vez al año y sus cancilleres dos. Las normativas de la entidad se aprobarán por consenso y la presidencia pro t mpore será anual y por orden alfabético de los países.

Chile, encabezado por la Presidenta Michelle Bachelet, se convirtió el 23 de mayo de 2008 en el primer país en asumir la presidencia pro t mpore, la que actualmente es encabezada por el Presidente Rafael Correa de Ecuador.

Por otro lado, también existe la herencia de los mecanismos de integración: una Secretaría General y el mecanismo de los Grupos Sectoriales. Además, la previsión sobre un espacio parlamentario suramericano y en el curso del tiempo seguramente, de mecanismos de

solución de diferencias de carácter estableⁱ.

Esta institución tiene como objetivo principal construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos en el marco de la soberanía e independencia de los Estados (artículo 1 y 2).

Un objetivo central específico de UNASUR es el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos (artículo 3, a y artículo 14).ⁱⁱ

Además, se manifiesta como un bloque abierto. En este sentido, los restantes países latinoamericanos y del Caribe podrán participar en la UNASUR, inicialmente como miembros asociados, y en cinco años se debe definir si pueden convertirse en Estados miembros.

El Difícil Proceso de Integración

Los procesos de integración regional han tenido resultados disímiles en la región. A pesar del optimismo del presidente brasileño y de otros fervientes promotores de esta iniciativa, son muchos los escépticos frente a los reales resultados que puede traer la pertenencia a este organismo, que tuvo problemas desde sus inicios.

No hay que olvidar los desacuerdos bilaterales que se presentan entre algunos países de la región y la renuncia del mandatario colombiano a la presidencia pro t mpore. También se sum  la del Secretario General, el ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, quien declaró que tiene “sustanciales discrepancias con el modelo de integración”. Entre otras cosas, piensa que la UNASUR se constituirá en un foro político y no en una organización institucional que defienda los intereses de la regi nⁱⁱⁱ.

Este organismo jugó un rol político de relativo éxito cuando, en septiembre de 2008, en Bolivia avanzaba la violencia entre el gobierno y los dirigentes autonomistas. También, cuando a comienzos de 2009 se produjo el conflicto entre Colombia, por un lado, y Venezuela y Ecuador por otro. Intent  también actuar en la crisis de Honduras, pero sin lograr su objetivo, al imponerse la política de Washington de reconocer al gobierno electo tras el régimen de facto^{iv}.

Sin embargo, pese a algunos logros en política regional, UNASUR ha sido

incapaz de avanzar en las cuestiones organizativas e institucionales necesarias para consolidar el proyecto. Hasta ahora sólo seis países (Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, Perú y Venezuela) han ratificado el tratado fundacional, pero se requiere el voto afirmativo de nueve de sus doce miembros para que tenga un funcionamiento efectivo y pleno reconocimiento jurídico.

UNASUR debe primero superar el proceso de ratificación en los congresos de sus países. Pero, ese no es el mayor reto. Construir la integración suramericana implica no sólo articular los diversos procesos en curso sino también construir capacidad regional para hacerle frente a los problemas de varios de sus miembros y las tensiones entre ellos^v.

La creación de UNASUR es vista como el debilitamiento político de la OEA, ya que excluye a México y Estados Unidos. De ahí, la necesidad de condicionar las actuaciones de UNASUR como complemento a las decisiones de la OEA. A su vez, buscar la integración de México y los países centroamericanos que fueron excluidos de esta iniciativa de integración.

Esto quedó en evidencia en septiembre de 2009 en Quito, cuando los cancilleres y ministros de Defensa fracasaron en alcanzar una postura común frente al acuerdo militar que firmaron Estados Unidos y Colombia. Lo que refleja que la creación de acuerdos no será un proceso fácil, especialmente cuando entre sus miembros hay conflictos sin resolver.

Otro déficit en materia institucional fue la elección del Secretario General de la Organización, el que fue resultado de meses de negociaciones, tras el rechazo de Colombia, Perú y Uruguay a la candidatura del ex Presidente argentino Néstor Kirchner. Se consideraba entonces que esta elección debía ser por unanimidad y por esta razón se dilató casi dos años. Ahora ha pasado a asumirse que la unanimidad debe ser sólo consenso (que no exista una opinión adversa).

Lo curioso es que la elección de Kirchner en mayo de este año, como secretario general de Unasur, no modificó su prioridad por la política interna argentina. Este cargo, dado su relevancia, debiera ser de dedicación exclusiva. Pero, el ex mandatario no renunció a su banca de diputado nacional y sigue siendo el líder del Partido Justicialista. Además, se presume que su candidatura está vinculada fuertemente con su proyecto de volver a presentarse como candidato a presidente argentino en 2011, lo que poco agrega a la idea de integración regional.

Finalmente, el que predomine la integración por sobre la fragmentación dependerá, entre otros factores, de las transformaciones que vienen operando en los distintos países de la región, y de los liderazgos que surjan.

Los retos y obstáculos de UNASUR

No es nada despreciable que gobiernos de una región como Sudamérica, que mantenía apenas relaciones diplomáticas formales y más bien cargadas de temores y percepciones de conflicto, en menos de una década, definan un ambicioso horizonte^{vi}.

Ahora bien, esos avances se enfrentan con obstáculos que pueden dificultar y hasta impedir un real proceso de integración. Identifiquemos algunos:

- Esta iniciativa regional integradora se ha creado a partir de criterios políticos, a diferencia de los tratados con fines comerciales y económicos, donde han existido experiencias regionales con cierto éxito. Está compuesta por miembros con objetivos bastante disímiles entre ellos. El peso de las alianzas ideológicas, de los proyectos geopolíticos y de los liderazgos nacionalistas y populistas pueden impedir las convergencias regionales.

Como señala Deusta (2008) "se llega a la UNASUR en medio de una fragmentación política e ideológica. Con beligerantes estados fallidos (Bolivia), expansivos estados autoritarios (Venezuela) y en plena reversión de los principios comunitarios liberales consolidados hace apenas una década"^{vii}.

- El Tratado constitutivo es una mala propuesta institucional, que duplica otras instituciones preexistentes en la región hace décadas. En temas de integración económica está la CAN y el MERCOSUR. Los más importantes temas de seguridad hemisférica se hallan al amparo de los mecanismos de seguridad colectiva de la ONU, y para solucionar disputas comerciales, arreglos financieros o construir obras de infraestructura bastaría con la firma de convenios multilaterales.

- La creación de UNASUR ha sido vista como el debilitamiento político de la OEA, ya que excluye a México y Estados Unidos. Además, declaraciones de sus miembros dan cuenta de un fuerte sentimiento anti-norteamericano. En este sentido, señala Ferro (2008), preocupa que el Presidente venezolano, Hugo Chávez, haya querido presentar al nuevo organismo como "una derrota para Estados Unidos", dándole un absurdo y extemporáneo espíritu de guerra fría a UNASUR^{viii}.

De ahí, la necesidad de condicionar las actuaciones de UNASUR como complemento a las decisiones de la OEA. A su vez, buscar la integración de México y los países centroamericanos que fueron excluidos de esta iniciativa de integración.

- Dado que la misión del organismo es ser un foro político, es necesario que establezca mecanismos eficaces de defensa de la democracia en la región. En este sentido, Parlamentarios de la Alianza se manifestaron porque el Tratado tenga un acápite que apunte a garantizar el estado democrático y la libertad de expresión en sus países miembros. Un planteamiento similar al que existe en el MERCOSUR y la OEA. Tema que fue recogido por el Presidente Piñera, quien se lo propuso a Kirchner en su visita a La Moneda, como Secretario General de UNASUR.

- El Presidente peruano, en el marco de UNASUR, ha señalado la necesidad de iniciar un proceso de integración con el fin de que existan condiciones para una moneda común y la ciudadanía regional tal como ocurre en la Unión Europea (UE). Consideramos que esta idea que ha tenido cierto eco político, resulta sumamente riesgosa, ya que las economías de los países no están preparadas para una unión monetaria y está muy lejos de probarse que este tipo de uniones sean provechosas para sus miembros, como lo está demostrando la situación de los países que han adoptado el euro.

Conclusión

El valor que podría significar tener este esfuerzo como espacio de integración y diálogo político en la región, queda cuestionado por varios motivos.

Debe demostrar que en el difícil contexto político regional, UNASUR no sea utilizada como una plataforma para la promoción de ideas populistas, que han germinado al alero de los países miembros del ALBA, cercanos al socialismo del siglo XXI.

Unasur es un esquema de integración que podría ayudar a fortalecer la relación de Chile con los países vecinos. Pero, nuestro país podría integrarse a este nuevo organismo expresando ciertas condiciones. Lo principal es que Chile debe exigir principios como el respeto a los derechos humanos y a la economía abierta, y sobre todo, es fundamental la defensa de la democracia en la región, incluyendo la legitimidad de origen y de

ejercicio de los gobiernos. Debe evitarse también una burocracia de alto costo y escaso beneficio para los países miembros.

ⁱ Cardona, Diego (2008): “El ABC de UNASUR: Doce Preguntas y Respuestas”, Revista de la Integración, N° 2 - Julio 2008: Pp.23.

ⁱⁱ Boletín N° 6035-10. Informe de la Comisión de RR.EE., Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana sobre el Proyecto Aprobatorio del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones, 23 de mayo de 2008.

ⁱⁱⁱ Visca, Paola; “El lanzamiento de UNASUR en el tablero del poder”. Obtenido electrónicamente en: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ViscaUnasurBrasliaAnalisis.htm>

^{iv} Fraga, Rosendo; “La Cumbre de UNASUR y Kirchner”, Nueva Mayoría, 04 de mayo 2010.

^v Ramirez, Socorro: “El acercamiento Suramericano y la Construcción de UNASUR”, Ponencia del Congreso de Ciencias Políticas, Asociación Colombiana de Ciencias Políticas.

^{vi} Ramirez, Socorro: “El acercamiento Suramericano y la Construcción de UNASUR”, Ponencia del Congreso de Ciencias Políticas, Asociación Colombiana de Ciencias Políticas.

^{vii} Deustua, Alejandro: “Un conejo de la galera regional”, El Comercio, 24 de mayo de 2008. Obtenido electrónicamente en: <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/Html/2008-05-24/bachelet-posterga-propuesta-crear-consejo-defensa-sudamericano.html>

^{viii} Ferro, Raúl: “UNASUR: Y aquí vamos de nuevo”, CADAL, 26 de mayo de 2008.