

A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?

Duas lideranças desempenham um papel fundamental na América do Sul e definem duas visões diferentes da integração regional. De um lado está Hugo Chávez, com um olhar geoestratégico e militar; de outro, a diplomacia cautelosa e baseada no desenvolvimento da economia e do comércio impulsionada pelo Brasil, cuja formulação mais ambiciosa é a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A segunda estratégia parece se impor sobre a primeira, segundo demonstra o papel deste novo organismo na crise da Bolívia. O artigo argumenta que a Unasul pode vir a constituir-se em uma instância para enfrentar os conflitos na região e substituir progressivamente a Organização dos Estados Americanos (OEA), onde os Estados Unidos mantêm um papel fundamental, mas ainda é necessário que ela adquira uma estrutura institucional capaz de sustentar suas decisões ao longo do tempo.

ANDRÉS SERBIN

Em seu novo livro *The Post-American World*¹, Fareed Zakaria retoma uma análise das forças globalizadoras e das reações nacionalistas que antecipa a crise financeira global com base em dois argumentos particularmente

Andrés Serbin: antropólogo e Doutor em Ciências Políticas, professor titular da Universidad Central de Venezuela e presidente executivo da Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Palavras-chave: integração, lideranças, Unasul, Organização dos Estados Americanos (OEA), América do Sul.

Nota: A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* N° 219, 1-2/2009. Tradução de Ivony Lessa.

1. W.W. Norton & Company, Nova Iorque, 2008.

importantes. Por um lado, fala do surgimento de novos centros de poder sem que isso implique, a curto prazo, o declínio dos Estados Unidos como potência estratégica e econômica. Por outro, aponta o ressurgimento («*the rise of the rest*»), em um jogo de palavras que coloca em questão a hegemonia do Ocidente) de um multilateralismo complexo. Esta situação é produzida pela irrupção de novos atores estatais relevantes e pelo crescente papel dos organismos intergovernamentais na governança global, bem como pelo protagonismo de atores não-estatais. Estes adquirem uma forte repercussão como representantes tanto da sociedade global emergente orientada à promoção e à defesa dos bens públicos globais (do meio ambiente até os direitos humanos e a ajuda humanitária), como também de uma sociedade «**incivil**», que prospera com a criminalidade transnacional e com os fluxos ilegais de narcóticos, armas e pessoas.

Além da análise do impacto da globalização sobre o sistema internacional e da consolidação de um novo mapa geopolítico, Zakaria também indica, a partir de considerações estruturais, o delineamento do mundo que o novo governo americano de Barack Obama enfrentará. Grande parte das tendências esboçadas vai trazer (e provavelmente já esteja trazendo) efeitos indelévels para a América Latina e o Caribe. Entretanto, seguindo este enfoque, a pergunta-chave é quem está ascendendo («*on the rise*») na região, em um contexto de novos vínculos econômicos, financeiros e comerciais que dificilmente serão revertidos, mesmo com a severidade da atual crise financeira global.

O novo mapa geopolítico regional, particularmente na América do Sul, responde ao surgimento e à consolidação de novas lideranças e de novos esquemas de articulação e integração regionais funcionais para elas. A focalização dos interesses geopolíticos dos EUA no Oriente Médio e em outras regiões do mundo a partir de 11 de setembro de 2001 possibilitou, somada a outras mudanças, uma maior autonomia regional e o aparecimento de um amplo espectro de governos de orientação progressista e de esquerda na América do Sul. O projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), particularmente depois da Cúpula das Américas realizada em Mar del Plata, tende a se fragmentar em diversos acordos de livre comércio bilaterais e subregionais. Alguns destes acordos, como os da Colômbia e do Panamá, esperam a aprovação do Congresso dos EUA, enquanto o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TCLAN) começou a sofrer as investidas de uma previsível ressaca, evidenciada pela possibilidade de que alguns dos seus pontos básicos sejam revisados. De fato, o TCLAN pode ser eventualmente submetido a uma revisão, apesar do bom entendimento entre os governos do Canadá e

dos Estados Unidos, e de que o México tenha tentado renegociar aspectos específicos da relação bilateral com os EUA, especialmente no tocante à imigração e à segurança fronteiriça (entre estes, a Iniciativa Mérida, que também afeta os países centro-americanos). Isto é somado à crescente importância da questão energética e à exploração petrolífera no Golfo do México, crucial para esta relação e para o futuro dos vínculos com Cuba².

Nesse contexto, uma nova dinâmica e um novo mapa político começaram a se consolidar na América do Sul, a partir de diferentes compreensões e visões

Uma nova dinâmica e um novo mapa político começaram a se consolidar na América do Sul, a partir de diferentes compreensões e visões da emergente multipolaridade na ordem global ■

da emergente multipolaridade na ordem global. Entre estas visões, com suas respectivas narrativas, duas se destacam.

A primeira é uma visão geoestratégica e militar, carregada de elementos ideológicos, ilustrada pela política exterior de Hugo Chávez. Por meio de uma diplomacia proativa que utiliza os recursos energéticos com iniciativas como a Petrocaribe³, Chávez busca fortalecer sua liderança na América Latina e, por outro lado, assumir um papel global mais relevante através de alianças com Irã, Rússia e China e pela utilização da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como um fórum de importância mundial. A crise financeira e seu impacto nos preços do petróleo, bem como a crescente fragilidade dos acordos internos que definem a capacidade de Chávez de governar seu país e manter políticas sociais consequentes, ameaçam a curto prazo esta estratégia, da qual o objetivo prioritário continua sendo a construção de um mundo multipolar para fazer face ao unilateralismo e à hegemonia dos EUA, em uma retórica fortemente antiimperialista⁴.

2. «Cuba, que atualmente produz cerca de 80.000 barris diários de petróleo pesado, alto em sulfetos – que cobrem metade das suas necessidades internas –, se enfoca agora na grande quantidade de petróleo que acredita-se haver sob o leito marítimo em sua zona econômica exclusiva (ZEE) no Golfo do México.» Patrícia Grogg: «Cuba-us Thaw Fuelled by Oil?» em <www.ipsnews.net>, Havana, 31/10/2008.

3. Entre seus beneficiários, a Petrocaribe inclui 18 países da Bacia do Caribe, com a possível incorporação adicional da Costa Rica.

4. Para mais detalhes sobre esta concepção, v. A. Serbin: «Hugo Chávez: Liderança e Polarização» em Luis Fernando Ayerbe (org.): *Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul*, Editora Unesp, São Paulo, 2008, pp. 117-151.

A segunda visão e estratégia que se desenvolve na América do Sul é multidimensional e se baseia no desenvolvimento produtivo, industrial e comercial. Seu principal promotor é o Brasil, que aspira a converter-se em um ator e referência global a partir da consolidação da sua liderança na região. Para isso, busca articular, de maneira gradual e consistente, os objetivos de Estado com os objetivos de governo⁵. A efetiva capacidade de assimilar a crise financeira global e de manter, neste contexto, a estabilidade institucional e as políticas sociais, colocará as aspirações brasileiras à prova. Estas aspirações se evidenciam tanto na vontade de promover uma reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) para assegurar um assento permanente no Conselho de Segurança, como na política ativa de articulação de interesses com o grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China). Além disso, desenvolve uma presença proativa na África mediante diversos mecanismos de cooperação e uma crescente vinculação com a África do Sul.

Ambas as visões e narrativas supõem distintas atitudes com relação aos EUA. Chávez acentua a confrontação ao configurar uma rede anti-hegemônica na região sob sua liderança e em sintonia com a diversificação das relações da Venezuela com outros poderes emergentes, apesar da sua alta dependência do mercado dos EUA como receptor da sua produção petrolífera. O Brasil, em comparação, procura o desenvolvimento de uma convivência pacífica com os EUA e o reconhecimento como interlocutor em uma relação que não ameace suas aspirações regionais e globais. As recentes declarações de Luiz Inácio Lula da Silva na reunião do G-20 sobre a necessidade de reestruturar a arquitetura financeira internacional de modo a garantir uma maior participação dos países emergentes, bem como o telefonema pessoal de Barack Obama ao presidente brasileiro logo após sua eleição, são dois marcos desta estratégia.

As duas estratégias, apesar de suas acentuadas diferenças, respondem a uma visão multipolar do mundo. Os contrastes, entretanto, são definidos pelo uso de uma estratégia confrontacional, a partir de uma visão geoestratégica de conteúdo militarista e com forte apelo ideológico, de Chávez, e pelo desenvolvimento consistente com uma estratégia diplomática cautelosa, com uma cuidadosa inserção regional e global⁶, a partir de uma visão multidimensional, do Brasil.

5. Sobre este assunto, v. 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, Madri, 2007, pp. 171-182.

6. Que, entretanto, não deixa de suscitar tensões com outros países da região, particularmente em torno de temas energéticos e financeiros, como nos casos da Bolívia, Paraguai e Equador.

■ Os «núcleos duros» da integração regional

Estas duas lideranças emergentes na América do Sul –além da discussão sobre os modelos de esquerda que possam representar⁷– remetem a esquemas distintos de integração regional. Chávez lançou, a partir de um acordo inicial de complementação econômica com Cuba, a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), com base na assistência petrolífera e em diversas formas de intercâmbio aspirando à complementaridade econômica e à solidariedade entre seus membros. A ALBA ampliou-se progressivamente com a inclusão da Bolívia, Nicarágua, República Dominicana e, fora do espectro ideológico da esquerda, Honduras. O esquema carece de estruturas sólidas e se baseia fundamentalmente nos encontros entre os chefes de governo, com um enfoque eminentemente presidencialista, sem chegar a articular uma arquitetura institucional clara. Além disso, apesar da ambição de tornar a ALBA o «núcleo duro» da integração latino-americana com o enfoque bolivariano de Chávez, o esquema se apoia principalmente na participação de países centro-americanos e caribenhos, com a inclusão adicional da Bolívia⁸.

O Mercosul, por sua vez, se baseia em um enfoque comercialista e produtivo, mas não conseguiu desenvolver uma estrutura institucional mais avançada para lidar com as tensões e conflitos tanto entre seus membros originais (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), como entre os membros associados (Chile, Bolívia, Colômbia e Equador) e os aspirantes a membros plenos (Venezuela). Apesar das suas debilidades institucionais, o bloco aspira a tornar-se o «núcleo duro» da governabilidade regional, a estabilidade democrática e a paz no espaço sul-americano, sobretudo com base na relação especial construída entre Argentina e Brasil⁹. Essencialmente, o Mercosul responde à estratégia do Brasil de transformar o bloco, mediante a convergência com os países da Comunidade Andina de Nações (CAN), no eixo da integração sul-americana expressada originalmente na Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN) e atualmente na recém-fundada União Sul-Americana de Nações (Unasul), à qual se uniram dois países

7. Sobre o tema, ver *Nueva Sociedad* N° 217, «Los colores de la izquierda», 9-10/2008, disponível em <www.nuso.org/revista.php?n=217>.

8. Sobre o tema, v. A. Serbin: «Entre Unasur y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?», cit.; y «La integración regional: ¿fragmentación y competencia de modelos?» em Fabián Bosoer e Fabián Calle (orgs.): 2010. *Una agenda para la región*, Taeda, Buenos Aires, 2007, pp. 211-243.

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



A concorrência entre as duas visões e os dois modelos de integração acabou gerando uma queda-de-braço entre as duas lideranças emergentes, ambas com aspirações regionais e globais. Entretanto, a diplomacia mais cautelosa e consistente do Brasil parece se impor ■

tradicionalmente orientados para o Caribe, a Guiana e o Suriname¹⁰.

A concorrência entre as duas visões e os dois modelos de integração acabou gerando uma queda-de-braço entre as duas lideranças emergentes, ambas com aspirações regionais e globais. Entretanto, a diplomacia mais cautelosa e consistente do Brasil parece se impor sistematicamente. Vejamos alguns exemplos: a ambiciosa proposta de Chávez de construir um Gasoduto do Sul para conectar a Venezuela e a Argentina

através do Brasil está se desvanecendo progressivamente para ser substituída por uma visão mais pragmática, baseada no desenvolvimento de uma infra-estrutura portuária que permita o transporte marítimo de gás aos pontos-chave da geografia sul-americana. Nesta proposta, o interesse brasileiro de desenvolver a indústria naval e de aproveitar sua estrutura portuária é fundamental¹¹. Outro exemplo é a influência bolivariana, por meio da diplomacia petroleira, na América Central e no Caribe, que sofre uma erosão permanente pela projeção brasileira. Com efeito, o Brasil articulou acordos e vínculos, particularmente no âmbito da exploração petroleira, com Cuba (que tornou-se recentemente membro permanente do Grupo do Rio e começou a ter uma presença significativa nos encontros e cúpulas latino-americanas, como as da Costa do Sauípe e de Salvador, em dezembro de 2008). Além disso, o Brasil assinou tratados de diversas índoles com os membros do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e impulsionou a incorporação da Guiana e do Suriname, ambos membros da Caricom, à Unasul. Finalmente, embora haja outros possíveis exemplos, a proposta de Chávez de criar forças armadas sul-americanas¹² foi habilmente substituída pela iniciativa brasileira de criar um Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD),

10. A Unasul é composta por 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

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

12. Precedida por sua frustrada aspiração de criar uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), similar à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

com a Unasul¹³. Mesmo que esta proposta ainda esteja em processo de formulação¹⁴, ela dilui qualquer aspiração militarista na integração regional. Seu objetivo fundamental é a prevenção e a resolução de conflitos com a criação de um fórum para promover o diálogo entre os Ministérios da Defesa de cada país, reduzindo as desconfianças e estabelecendo as bases para uma política comum de defesa¹⁵ – que exclua os EUA – apoiada no controle civil das Forças Armadas¹⁶.

A estratégia brasileira de enfrentar qualquer turbulência que ameace a estabilidade regional foi claramente demonstrada com o agravamento da crise boliviana. Nesta ocasião, produziu-se a primeira intervenção bem-sucedida¹⁷ da Unasul nos assuntos internos de um dos seus Estados membros. Esta intervenção assumiu, implicitamente, alguns elementos da «responsabilidade de proteger» promovida pela ONU e assinada por algumas nações sul-americanas¹⁸. A intervenção na Bolívia foi organizada a partir das três condições impostas pelo Brasil e aprovadas na cúpula da Unasul de Santiago do Chile,

13. De acordo com a proposta brasileira, o CSD é direcionado basicamente à prevenção de conflitos na região, mais que a uma aliança militar convencional ao estilo da OTAN. Como assinala uma pesquisadora em uma análise prévia ao lançamento do organismo: «Antes da proposta brasileira, houve várias tentativas esparsas, em Brasília e Caracas, de avançar na segurança e defesa sul-americanas. [As] diferenças entre o Brasil como líder natural sul-americano e a Venezuela como autoproclamado líder ideológico obscurecem as perspectivas de criar um Conselho de Defesa Sul-Americano, não mais como uma instituição na complexa trama de instituições de integração, mas sim como um órgão eficaz e prático para prevenir e resolver conflitos a região e promover a cooperação interestatal nesta matéria». Susanne Gratius: «¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano», Fride, Madri, abril de 2008, p. 5, disponível em <www.fride.org/publicacion/401/hacia-una-otan-sudamericana-brasil-y-un-consejo-de-defensa-sudamericano>. Para mais detalhes sobre o CSD, v. José Manuel Ugarte: «Integración subregional en seguridad pública y defensa, del Mercosur a Unasur» em Laneyidi Martínez, Lázaro Peña e Mariana Vásquez (orgs.): *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, CRIES, Buenos Aires, 2008.

14. A proposta original foi recusada pela Colômbia (que também não aceitou a presidência *pro tempore* da Unasul nesta ocasião), e por isso a reunião em Brasília aprovou a formação de uma comissão para desenvolver uma proposta mais elaborada. O presidente Álvaro Uribe declarou a este respeito que «a Colômbia sente dificuldade em participar. Acreditamos mais em mecanismos como a OEA». Citado em Max Seitz: «¿Una OTAN sudamericana» em *BBC Mundo.com*, <<http://newsvote.bbc.co.uk>>. Ainda assim, a criação do CSD se concretizou na Cúpula de Países Latino-Americanos e Caribenhos, realizada em dezembro de 2008 na 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 maio de 2008.

16. A ideia é que o Conselho seja um organismo da Unasul, de maneira similar ao já instituído Conselho de Energia Sul-Americano. «Unasur apoya crear Consejo de Defensa Sudamericano sin Colombia» em *El Comercio*, Quito, 23/5/2008, <www.elcomercio.com>.

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

18. É notável que o artigo 27 do Tratado Constituinte da Unasul estabeleça que: «O presente Tratado Constituinte e suas emendas serão registradas perante a Secretaria da Organização das Nações Unidas». Em <www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

em novembro de 2008: a) que a intervenção fosse convocada pelo governo eleito democraticamente da Bolívia; b) que buscasse consolidar a institucionalidade democrática vigente e promover um diálogo entre as partes em conflito; c) que evitasse qualquer referência ou questionamento quanto ao papel dos EUA. Esta última posição era contrária à promovida por Chávez, que tentou em vão incitar uma denúncia aos EUA após a retirada dos embaixadores da Bolívia e da Venezuela de Washington e a expulsão dos embaixadores dos EUA, pelo aparente apoio americano aos prefeitos da Media Luna, opostos ao governo de Evo Morales.

A intervenção da Unasul na crise boliviana confirmou a crescente autonomia dos países sul-americanos na resolução dos seus conflitos, que já havia se manifestado pouco tempo antes, em março de 2008, com o papel desempenhado pelo Grupo do Rio no conflito gerado pela incursão colombiana em território equatoriano para atacar uma base das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Os dois episódios confirmam a crescente capacidade da região para abordar suas crises por meio das suas próprias iniciativas e sem a intervenção de terceiros. Isso também foi confirmado na cúpula de países latino-americanos e caribenhos realizada na Costa do Sauípe, em dezembro de 2008.

■ A Unasul e a OEA: concorrência ou complementação?

A cúpula da Unasul em Santiago também revelou o progressivo enfraquecimento na região do papel tradicional da OEA como organismo encarregado de contribuir para a solução pacífica de disputas entre os países membros e de mediador, através de mecanismos *ad hoc*, nas crises regionais. A convocação à cúpula de Santiago foi realizada por Michele Bachelet, em seu caráter de presidente *pro tempore* da Unasul, situação que abriu a possibilidade de que o chileno José Miguel Insulza, secretário geral da OEA, fosse igualmente convidado à cúpula.

A presença de Insulza também dava a entender que a intervenção na Bolívia se daria como uma ação conjunta da OEA e da Unasul. No entanto, a Cúpula de Santiago finalmente optou por enviar uma missão exclusivamente da Unasul, independentemente de uma coordenação com a missão da OEA que já se encontrava na Bolívia¹⁹. Isso assinala com clara nitidez a limitadíssima disposição dos países sul-americanos de envolver um organismo como a OEA,

19. Insulza declarou que foi um equívoco excluir a OEA do diálogo destinado a resolver a crise boliviana. Ver «Insulza Defends OAS Role, Unasur Appoints Envoy for Bolivian Crisis» em *China View*, 18/9/2008, <http://news.xinhuanet.com/english/2008-09/18/content_10073110.htm>.

na qual os EUA desempenham um papel frequentemente preponderante, na resolução dos seus conflitos²⁰.

É clara a decisão sul-americana de estimular mecanismos de prevenção e resolução de crises, preferindo a Unasul em detrimento da OEA²¹. Mas, embora este episódio permita celebrar uma primeira intervenção bem-sucedida em uma crise política, também abre uma série de questões sobre a efetiva capacidade da Unasul para sua manutenção a médio e longo prazo.

Neste contexto, é importante assinalar que a OEA, ainda que se trate de um espaço em que os EUA desempenhem um papel predominante, constitui um fórum político proeminente para a discussão dos assuntos hemisféricos, um mecanismo estabelecido e decantado que, especialmente nos últimos anos, desempenhou um protagonismo fundamental na consolidação da democracia da região, na prevenção de abusos e violações aos direitos humanos e na resolução pacífica de controvérsias entre Estados. A Unasul, em comparação, é um mecanismo novato, cuja estrutura e mandato estão em processo de definição e que ainda requer a aprovação parlamentar da maioria dos países membros para poder assumir funções vinculantes²².

Por outro lado, a OEA desempenhou um papel muito ativo no repúdio ao golpe de Estado em Honduras e nas negociações com vistas a restituir o poder ao presidente Manuel Zelaya, embora até o momento elas tenham sido infrutíferas.

■ Os desafios da Unasul

Como afirmou Bachelet, a Unasul constitui «um poderoso instrumento de integração» que responde a uma visão do multilateralismo em concordância

**É clara a decisão
sul-americana de estimular
mecanismos de prevenção
e resolução de crises,
preferindo a Unasul
em detrimento da OEA ■**

20. Tradicionalmente a OEA sempre aceitou, implícita ou explicitamente, as intervenções e decisões unilaterais dos EUA na região, como a frustrada invasão da Baía dos Porcos em 1961, a intervenção militar na República Dominicana em 1965, a invasão a Granada em 1983 e ao Panamá em 1989, para citar alguns exemplos.

21. Ver A. Serbin: «The OAS, the UN and Conflict Prevention», Center for International Cooperation, New York University, Nova York, em fase de impressão.

22. O fato de que o tratado constituinte da Unasul ainda não tenha sido aprovado pelos respectivos parlamentos dos países membros suscitou numerosas críticas de diversos partidos de oposição e por alguns veículos de imprensa. V., para o caso do Chile, o editorial de *La Tercera* «Participación de Chile en Unasur», Santiago, 25/10/2008, p. 3.

com a ONU e que busca a criação de um novo instrumento de coordenação política entre os países da América do Sul, incluindo Guiana e Suriname, em torno de questões de infra-estrutura, finanças, políticas sociais, energia e defesa (sendo os dois últimos temas tomados como prioritários). Apesar disso, ainda carece de uma estrutura funcional instalada e enfrenta numerosas tensões entre seus membros.

A fundação oficial da Unasul²³ em Brasília, em maio de 2008, incluiu a definição de alguns elementos da sua estrutura institucional: uma Secretaria Geral em Quito, um Parlamento Sul-Americano em Cochabamba, planos para criar um Banco Central regional e uma moeda única, um passaporte regional e a proposta de um Conselho Sul-Americano de Defesa. Não obstante, também colocou em evidência as reticências e dificuldades políticas que enfrenta. O caso mais paradigmático é a designação da pessoa encarregada da Secretaria Geral. Originalmente, o ex-presidente equatoriano Rodrigo Borja havia sido designado para o cargo, mas anunciou sua renúncia na reunião de Brasília alegando a ausência de vontade política dos países membros²⁴ para atribuir um papel predominante à Secretaria Geral na criação e consolidação da estrutura do organismo²⁵. A proposta do Equador – apoiada pela Venezuela, Bolívia e Argentina – de substituí-lo pelo ex-presidente Néstor Kirchner colidiu contra a recusa formal do Uruguai, devido ao papel de Kirchner na guerra das papeleiras. O governo uruguaio o considera inepto para atuar como secretário-geral de um organismo que, entre outras funções, deveria assumir a prevenção e

23. «A União das Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união nos âmbitos cultural, social, econômico e político entre seus povos, concedendo prioridade ao diálogo político, às políticas sociais, à educação, à energia, à infra-estrutura, ao financiamento e ao meio ambiente, entre outras, visando a eliminar a desigualdade socioeconômica, buscando a inclusão social e a participação cidadã, fortalecendo a democracia e reduzindo as assimetrias para o fortalecimento da soberania e da independência dos Estados.» Tratado Constituinte da União das Nações Sul-Americanas, Art. 2, in <www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

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

25. Os órgãos que regem a Unasul, de acordo com seu Tratado Constituinte assinado em 23 de maio de 2008, em Brasília, são o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados e a Secretaria Geral. A Presidência do organismo será exercida *pro tempore* sucessivamente por cada um dos Estados membros, em ordem alfabética, e a Secretaria Geral é a encarregada de executar os mandatos conferidos pelos órgãos da Unasul, exercendo sua representação. É importante assinalar, entretanto, que o artigo 18 do Tratado indica a promoção da participação cidadã no processo de integração, «através do diálogo e de ampla interação, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais», e para isso «serão gerados mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que forem apresentadas pela cidadania recebam uma adequada consideração e resposta». Tratado Constituinte da União de Nações Sul-Americanas, em <www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

a resolução de crises entre seus membros²⁶. Recentemente, inclusive, o Uruguai ameaçou retirar-se do novo organismo se a candidatura de Kirchner se confirmasse. De qualquer maneira, esta situação revela claramente que as agendas nacionais continuam se impondo sobre a agenda regional.

A concorrência entre a liderança brasileira e a venezuelana também se manifestou na ausência de Chávez uma semana depois, na cúpula da Unasul para dar prosseguimento à de Santiago, realizada em Nova York²⁷, que coincidiu com a Assembleia Geral da ONU. Em seguida, Chávez adotou um silêncio incomum para um líder habitualmente loquaz, que foi motivado tanto pela sua preocupação com as eleições estaduais e municipais da Venezuela como pela queda do preço do petróleo, que afetou tanto a sua política interna como a sua projeção regional²⁸.

Além desses elementos políticos, nacionais e regionais que afetam o futuro da Unasul, ela deve superar o desafio de estruturar um organismo eficiente e profissional, capaz de enfrentar uma complexa agenda regional em uma conjuntura internacional marcada pela crise financeira e pelas incertezas econômicas dos próximos anos, que atingem particularmente os países cujo crescimento econômico recente é explicado pelos altos preços das *commodities*.

Cabe agregar a esse desafio a tendência presidencialista própria das culturas políticas da região. Uma das consequências dessa tendência é a inclinação a enfrentar e resolver as crises através do encontro dos presidentes em reuniões de cúpula. Essas reuniões se realizam basicamente em reação a situações críticas, ao invés de desenvolver políticas consistentes e sustentáveis que, no contexto dos processos de consolidação democrática, requerem um envolvimento ativo e uma ampla participação de outros atores, incluindo uma cidadania organizada e atores políticos como os partidos e parlamentos, que necessitam de uma maior legitimação democrática na maioria dos países.

Além desses elementos políticos, nacionais e regionais que afetam o futuro da Unasul, ela deve superar o desafio de estruturar um organismo eficiente e profissional ■

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

27. O Secretário Geral da OEA, José Miguel Insulza, também não participou deste encontro. V. <www.diariooccidente.com.co>.

28. É significativo, a este respeito, que Chávez não tenha assumido um papel mais destacado na discussão sobre a candidatura do novo Secretário Geral da Unasul na Cúpula da Costa do Saúpe.

Sem esses elementos, por mais que se desenvolvam estratégias de mudanças estruturais coordenadas no âmbito regional, a capacidade preventiva – e não meramente reativa – de um organismo emergente como a Unasul estará em questão. E entrará em contraste com um organismo como a OEA que, ainda que seja questionado pela proeminência dos EUA, acumula uma longa experiência no enfrentamento de crises e conflitos potenciais na região. Por isso, a consolidação da Unasul não depende unicamente de uma liderança consistente e de simples vontade política – frequentemente fraca e pouco convincente, ou até contraditória – dos Estados membros. Também requer uma estrutura institucional sólida e eficiente.

Neste contexto, a consolidação da Unasul e da liderança brasileira na região como parte do processo de afirmação da América do Sul como um pólo relevante no mundo enfrenta uma série de desafios, tanto políticos como institucionais. Se por um lado a Unasul demonstra, como assinalou o chanceler peruano²⁹, uma vontade política ausente na OEA, essa vontade, ainda que necessária, pode se revelar insuficiente, sobretudo se nos guiamos pela experiência do Mercosul. É preciso consolidar um mecanismo regional complexo e uma estrutura institucional efetiva que permitam avançar na integração e na estabilidade, podendo converter a região em uma referência no sistema internacional multipolar. ☒

29. Declarações do chanceler peruano José Antonio García Belaúnde à AFP em «Unasul busca consolidarse y desplaza a OEA en búsqueda de acuerdo con Bolivia», em *Diario Occidente*, 27/9/2008, <www.diariooccidente.com.co>.