

La integración del espacio sudamericano

¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?

El espacio geográfico sudamericano constituye un subsistema internacional diferenciado. Hoy, la región se encuentra cada vez más interconectada, presenta marcadas diversidades y atraviesa un proceso de fuertes cambios. En este marco, la cuestión de la gobernabilidad adquiere especial significación. El Mercosur y la Unasur constituyen las iniciativas de mayor relevancia a la hora de dotar de institucionalidad al espacio sudamericano. En ambas, Brasil juega un rol clave. El artículo sostiene que, aunque existen todo tipo de problemas, ambos procesos pueden complementarse, de modo de contribuir a generar un entorno de paz y estabilidad política en la región.

FÉLIX PEÑA

■ América del Sur como un espacio regional diferenciado

América del Sur tiene las características de un subsistema político internacional diferenciado. Estas características tienen mucho que ver con la geografía, la vecindad y la historia, y hoy también se relacionan con ciertos recursos compartidos y con la proximidad de sus mercados. De tales semejanzas resulta una agenda de cuestiones dominantes –políticas, económicas y sociales– que reflejan problemas y oportunidades comunes y que muchas veces requieren de respuestas colectivas.

Félix Peña: director del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales y del Módulo Jean Monnet de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref). Es director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank y miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Página web: <www.felixpena.com.ar>.

Palabras claves: integración regional, estabilidad, gobernabilidad, Mercosur, Unasur, Sudamérica.

En realidad, la idea de que Sudamérica conforma un espacio diferenciado tiene raíces históricas profundas que descansan en razones geográficas. Estas, a su vez, potencian la conexión de las respectivas agendas nacionales, de modo que los efectos de contagio de lo que ocurre en cualquiera de los países sobre el resto suelen ser intensos. Esto, sin embargo, no implica que se trate de un espacio separado de, ni contrapuesto a otros, como el latinoamericano o el hemisférico. Tampoco supone que no existan diferencias dentro del propio espacio sudamericano: por ejemplo, entre las vertientes andina y atlántica, o entre la del Norte, que tiende a insertarse en el Caribe y está más vinculada económicamente a Estados Unidos, y la del Sur, con una mayor tradición de asociación con Europa.

Pero América del Sur constituye un espacio regional que, además de diferenciado, presenta también bordes difusos, ya que en muchos aspectos no puede ser distinguido del espacio más amplio de América Latina y el Caribe. Estas fronteras difusas explican, por lo demás, el papel protagónico que en muchos casos desempeña México en cuestiones relacionadas con el desarrollo político de la región.

Acontecimientos recientes han vuelto a poner de manifiesto la relevancia que tiene para los países sudamericanos su entorno regional –incluso en su dimensión latinoamericana más amplia–, especialmente cuando deben encararse algunos problemas complejos. Esta relevancia se reflejó en la Cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo, en marzo de 2008, luego de que el gobierno de Ecuador acusara al de Colombia de atacar un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en su territorio. Por tratarse del Grupo de Río, el episodio tuvo una dimensión latinoamericana que incluyó un protagonismo significativo de México. La cumbre contribuyó a desmantelar un curso de colisión que, por su alto grado de complejidad y confusión, podría haber escapado en ese momento al control de sus principales protagonistas: Colombia, Ecuador y Venezuela (y, en cierta medida, también Nicaragua).

A partir de estos resultados, el Grupo de Río logró reencontrarse con su función original, que consistía precisamente en ejercer una mediación colectiva en la dilución y, en lo posible, la solución de conflictos que involucran a un conjunto de países de la región y que pueden producir efectos de derrame sobre el resto. Como derivación del Grupo Contadora, el prestigio del Grupo de Río descansa en sus antecedentes en el encauzamiento primero, y la resolución después, de la violencia que dominó a Centroamérica en los 80.

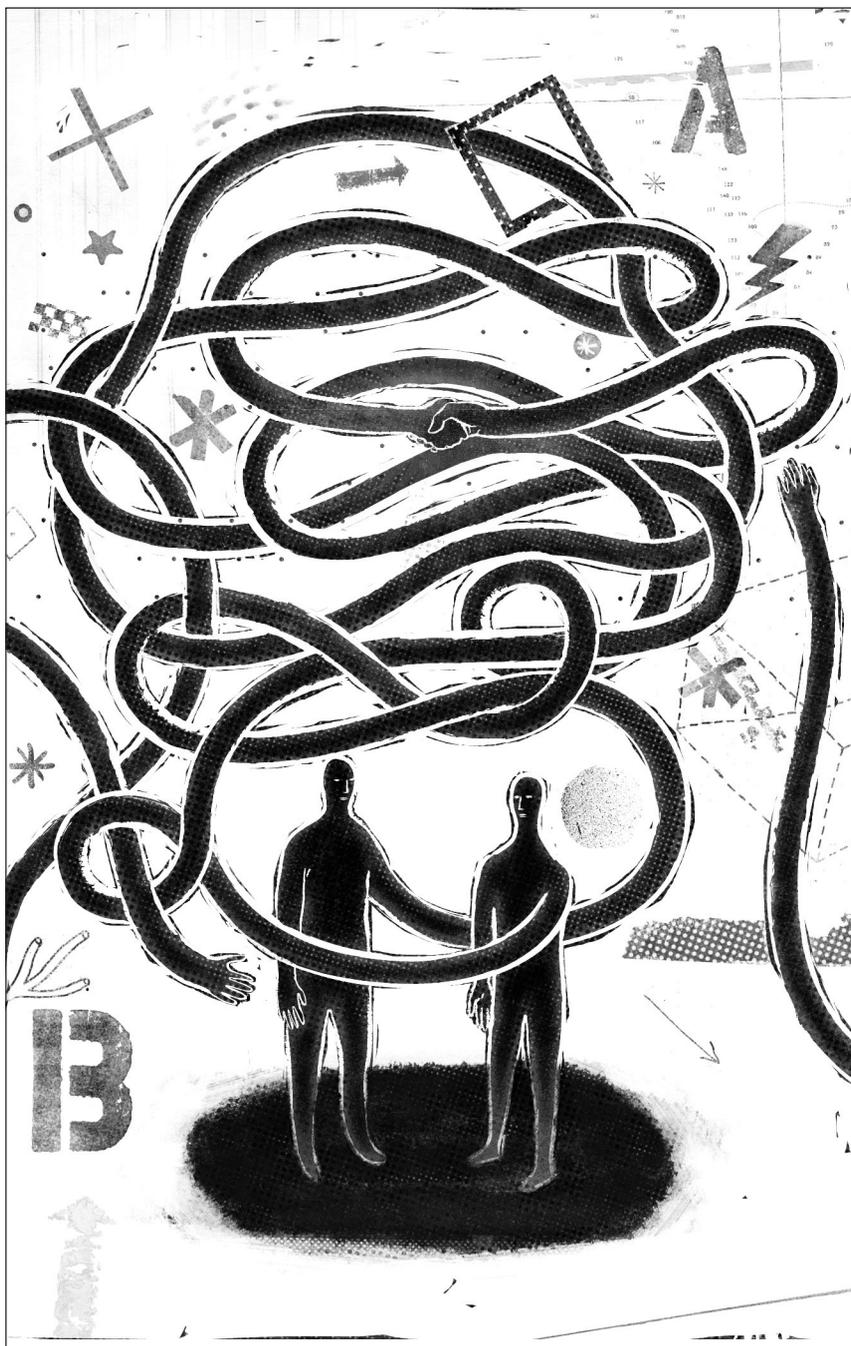
La relevancia del espacio sudamericano se reflejó en la cumbre extraordinaria de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) convocada en Santiago de Chile en septiembre de 2008 para analizar y contribuir a encarar los conflictos internos que han amenazado la democracia en Bolivia, e incluso la unidad interna del país. Si bien es aún muy pronto para apreciar los efectos de la mencionada cumbre en el desarrollo del proceso político boliviano, lo concreto es que la Declaración de La Moneda reflejó la capacidad y la voluntad política de los países sudamericanos para realizar aportes concretos a la solución de problemas que puedan alterar la paz y la estabilidad en la región.

El mensaje de la cumbre de la Unasur en Santiago fue muy claro, en el sentido de que los problemas de la democracia en un país sudamericano conciernen a todos los demás. Esto llevaría a introducir pautas de racionalidad que neutralicen eventuales propensiones a soluciones violentas. Pero además los países sudamericanos lograron transmitir al resto del mundo, con la fuerza de los hechos, la idea de que están preparados y dispuestos a asumir sus responsabilidades colectivas en la región.

El desenlace de los encuentros del Grupo de Río y de la Unasur ha sido, en buena medida, resultado de una diplomacia –a veces silenciosa y otras, no tanto– de alto nivel, realizada antes y durante las cumbres, especialmente por parte de aquellos países con capacidad para incidir en la evolución política de la región. En tal sentido, se abren expectativas acerca de la posibilidad de que la Unasur constituya un ámbito funcional al ejercicio de un liderazgo colectivo en la región.

■ La institucionalización del espacio geográfico sudamericano

Sin necesidad de remontarse demasiado en la historia, hay que recordar que ya en las primeras décadas del siglo xx se plantearon propuestas orientadas a impulsar la institucionalización del espacio geográfico sudamericano, mediante iniciativas que en general promovían la idea de una «Unión Sudamericana». En aquellos años, la visión se enfocaba especialmente en el sur de la región. Incluso las propuestas originales que condujeron a la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) se referían a los países del sur, en general identificados como del «Cono Sur», que en su versión más amplia incluía a Bolivia y Perú.



En alguna medida, la Alalc fue resultado de la visión política del presidente argentino Arturo Frondizi, junto con otros líderes de la región. El interés de México en participar de la iniciativa explica que finalmente la organización creada por el Tratado de Montevideo de 1960, así como el proceso de integración comercial desarrollado en su ámbito, tuvieran un alcance latinoamericano y no solo sudamericano. Lo mismo ocurrió, por cierto, con su transformación posterior, la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), creada a partir del Tratado de Montevideo de 1980, en cuya elaboración México jugó un papel protagónico (la principal reunión negociadora se realizó en Acapulco y estuvo marcada por el liderazgo mexicano).

La creación del Grupo Andino, en 1969, contribuyó a poner de manifiesto la identidad sudamericana de la idea de integración regional. La iniciativa, impulsada por los presidentes de Chile, Eduardo Frei, y de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, buscaba contrapesar el papel predominante de Brasil y Argentina en la concepción y el desarrollo de la integración regional, especialmente a través de la Alalc.

Pero a pesar de las diferentes iniciativas de integración que se plantearon en distintos momentos, lo cierto es que hasta años recientes el espacio sudamericano estuvo dominado por una lógica de fragmentación alimentada por conflictos territoriales y por las tensiones en torno de los recursos compartidos iniciadas ya en la Independencia. Esta lógica se reflejó en varios conflictos armados, especialmente en el siglo XIX.

Fue solo en la década de 1980 cuando la mayoría de los conflictos territoriales pudieron finalmente ser superados. A su vez, el retorno de la democracia contribuyó a instalar la lógica de la integración en las relaciones internacionales. Desde aquel entonces, además de su finalidad económica, la integración fue percibida como un medio para fortalecer los valores y las instituciones democráticos. A partir de ese momento el creciente entendimiento en el viejo ABC-triángulo del sur de las Américas conformado por Argentina, Brasil y Chile, que a su vez se integra en un triángulo histórico con EEUU y Europa- generó un embrionario núcleo duro de integración, con influencia económica y política en todo el espacio sudamericano.

Este núcleo duro se institucionalizó en el Mercosur a partir de la firma del Tratado de Asunción, en abril de 1991. Chile fue invitado a ser parte, junto con los cuatro socios originales, y siempre ha tenido una presencia implícita significativa a pesar de no haber aceptado ser miembro pleno, tal como

demuestra el grado de integración económica –traducido en flujos de comercio e inversiones– alcanzado en los últimos años entre Chile y los países del Mercosur.

Cabe resaltar un hecho que ha contribuido a otorgar una dimensión auténticamente sudamericana a las que antes fueron iniciativas limitadas solo al Cono Sur. Se trata de la decisión de Brasil de otorgarle una creciente importancia a la región en su estrategia de desarrollo e inserción internacional. Esta línea –que ya era notoria durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso y que ha continuado, e incluso se ha acentuado, durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva– se ha traducido en una tendencia a impulsar iniciativas y a participar activamente en el escenario regional. Una participación que se manifiesta también en los flujos de comercio e inversiones y en la presencia cada vez más acentuada de empresas brasileñas en las economías de los países sudamericanos.

Es quizás por eso que, ya desde sus inicios, Brasil percibió el Mercosur como una instancia de alcance sudamericano. Incluso al negociarse el Tratado de Asunción fue el representante brasileño –el actual canciller Celso Amorim– quien propuso sustituir el nombre de «Mercado Común del Cono Sur», como figuraba en los borradores originales, por el de «Mercado Común del Sur».

**Ya desde sus inicios,
Brasil percibió el Mercosur
como una instancia
de alcance sudamericano ■**

Esta visión del alcance de la integración resulta natural si se tiene en cuenta que, para Brasil, su contexto contiguo –fundamental para la política internacional de cualquier país– abarca prácticamente toda América del Sur. Este es un dato por considerar en cualquier proyección que se efectúe sobre el papel que aspirará a desempeñar Brasil en el desarrollo futuro de las relaciones entre los países de este espacio geográfico e, incluso, en la identidad de Sudamérica como región diferenciada del resto de América Latina.

De allí que el camino que condujo a la creación de la Unasur en la Cumbre de Brasilia de mayo de 2008 se iniciara con otra cumbre también realizada en la capital de Brasil en agosto de 2000. Fue, desde su origen, un camino marcado por un sentido estratégico profundo y, a la vez, con un fuerte énfasis en el desarrollo de la conectividad física y energética del espacio sudamericano.

Desde la visión de Brasil –entre otras, por razones geográficas evidentes–, la infraestructura física y de energía requiere un enfoque sudamericano. El hecho de que uno de los primeros resultados concretos de la cumbre de Brasilia haya sido la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa) así lo pone de manifiesto. También lo reflejan las múltiples conexiones actuales y potenciales en el desarrollo energético de la región. Y es que la infraestructura física y la energética exigen un enfoque regional en cuanto al financiamiento de los proyectos y la creación de marcos institucionales que faciliten las cuantiosas inversiones que se necesitan.

En este contexto, la Unasur constituye un intento de crear un ámbito institucional que cubra toda la región. Nació a partir del Tratado de Brasilia, firmado el 23 de mayo de 2008, que aún debe ser ratificado por nueve de los doce países signatarios para entrar en vigencia: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En las cumbres sudamericanas posteriores, realizadas en Cuzco en 2004, en Brasilia en 2005 y en Cochabamba en 2006, la iniciativa se denominaba «Comunidad Sudamericana». Luego, en ocasión de una Cumbre Energética en la isla Margarita realizada en 2007, el nombre fue cambiado por el actual. En cualquier caso, sus objetivos son los mismos y son amplios: según el Preámbulo del Tratado de Brasilia, la Unasur busca contribuir al fortalecimiento de la integración regional a través de un proceso innovador que permita ir más allá de la simple convergencia de los esquemas subregionales ya existentes: el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, que han celebrado entre sí, en el ámbito de la Aladi, un acuerdo marco de complementación económica, con la modalidad de una red de acuerdos bilaterales que pueden converger en un solo espacio de libre comercio.

La Unasur nació como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional y que no excluye su ampliación al resto de América Latina ■

La Unasur nació entonces como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional (como refleja la muy amplia enunciación del artículo 15 del Tratado) y que no excluye su ampliación al resto de América Latina (como afirman los artículos 19 y 20). Es además una iniciativa con un fuerte acento brasileño, que refleja la voluntad de este país de impulsar la institucionalización de un espacio geográfico compuesto por naciones que en su mayoría limitan con él. Se trata, por lo tanto, de un impulso del liderazgo de Brasil que ha logrado el consenso de los demás países,

algunos con particular entusiasmo, como parecería ser el caso de Chile. La presidenta chilena, Michelle Bachelet, ejerció la jefatura pro t mpore en el segundo semestre de 2008, durante el cual los países signatarios se supone deberían ratificar el acuerdo, aunque la mayoría aún no lo ha hecho.

Finalmente, hay que señalar que la idea de institucionalizar el espacio sudamericano se corresponde con tendencias que se observan en otras grandes regiones del mundo. Ejemplos relevantes al respecto son los espacios geográficos conformados por América del Norte y la Cuenca del Caribe, por Europa y la Cuenca del Mediterráneo y, en particular, por el Sudeste asiático. Particularmente en esta última región se ha consolidado la noción de «regionalismo multipolar», resultante de una red de acuerdos gubernamentales (entre los cuales se destaca la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y de un denso tejido de conexiones empresarias. Se trata de un regionalismo de geometría variable y de múltiples velocidades, que brinda ejemplos que puede estimarse que influirán crecientemente en el proceso de integración de Sudamérica.

■ Los desafíos futuros de la institucionalización del espacio sudamericano

Son muchos los desafíos por enfrentar para desarrollar la institucionalización del espacio sudamericano. Entre ellos sobresalen dos: por un lado, su conciliación con los múltiples espacios de inserción regional y global de cada país y, por el otro, la necesidad de dotar a los ámbitos institucionales de una dosis suficiente de credibilidad.

Ambos desafíos se acentuarán por el hecho de que las profundas transformaciones que se est n operando en los mapas del poder y de la competencia económica global generan múltiples opciones para la inserción externa de cada país. En tal perspectiva, ningún país aceptará quedar limitado a su entorno regional sino que, por el contrario, intentar  aprovechar al máximo las oportunidades que se est n abriendo en el mundo. Por otra parte, las transformaciones se explican por la percepción de que, en general, los procesos de integración regional existentes son poco eficaces, consecuencia de una experiencia acumulada en las últimas cinco décadas que no siempre ha producido los resultados prometidos.

Enfrentar tales desafíos requerirá al menos de tres condiciones. La primera es que cada país de América del Sur desarrolle una estrategia nacional de aprovechamiento de los múltiples espacios de su inserción internacional que

incluya a la propia región. La segunda es que las iniciativas de alcance regional se reflejen en instituciones y reglas de juego que tengan las cualidades necesarias para penetrar en la realidad. Y la tercera es que los compromisos que se asuman en los distintos ámbitos institucionales de la región –en particular, los de carácter preferencial– permitan fortalecer –y no debilitar– el desarrollo de un sistema multilateral eficaz a escala global, especialmente en lo relacionado con el comercio de bienes y servicios en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Pero para entender estas condiciones es necesario tener presente que América del Sur se ha convertido en un espacio geográfico de creciente densidad, marcadas diferencias y gran dinamismo. Es, en tal sentido, un verdadero mosaico, y todo indica que lo seguirá siendo en el futuro. Captar bien las fuerzas profundas desatadas en la región es un desafío complejo para cualquiera que opere en ella, tanto en el plano político como, sobre todo, en el empresarial.

La región se ha vuelto más densa. La interdependencia entre los distintos países ha crecido sustancialmente en las últimas décadas, aproximando los sistemas políticos y económicos nacionales y haciéndolos más sensibles a lo que ocurre en su vecindario, que tiene, cada vez más, una escala sudamericana. Esta densidad se verifica en al menos tres planos. El primero es el de la producción y el comercio: las redes tejidas por empresas transnacionales, y crecientemente por las multilaterales –así como por un número significativo de PYMES originadas en la propia región– se han ido consolidando gradualmente, pero con particular intensidad en los últimos años. Esto se refleja en el intercambio comercial y en las inversiones, especialmente concentradas en el sur de América, con el consiguiente impacto en la logística y el transporte. El segundo plano que permite verificar la creciente densidad sudamericana es el de la energía, en sus múltiples modalidades: en este aspecto, a diferencia del anterior, las relaciones no se concentran en el sur, sino que cubren casi toda Sudamérica. El tercer plano es el del narcotráfico y las distintas manifestaciones de violencia y crimen organizado. Su densidad también se ha ido acentuando y constituye ya una amenaza tangible en varios países de la región.

Pero Sudamérica no solo es una región más densa, sino también más diferenciada, algo que no siempre captan los estudios y las lecturas efectuadas desde otras latitudes. A las diversidades de tamaño y grados de desarrollo, han comenzado a sumarse, en los últimos tiempos, diferencias que son producto de crecientes disonancias conceptuales. Entre otros, los conceptos

de democracia y de integración se prestan a diferentes interpretaciones. Y no son los únicos. Otra diferenciación que se observa es resultado de los horizontes en los que algunos protagonistas tienden a colocar los desafíos que enfrentan los distintos países: algunos, proyectados hacia el futuro, perciben la globalización como una oportunidad que se debe aprovechar, mientras que otros aún no han podido terminar de procesar sus distintos pasados, a veces con raíces que pueden rastrearse hasta muchos siglos atrás. En tales casos, la tendencia suele ser ver el mundo que los rodea más como una amenaza que como una oportunidad.

Finalmente, Sudamérica es una región con una fuerte dinámica de cambio. Aunque estas transformaciones reflejan el dinamismo de un mundo turbulento y en continua metamorfosis, buena parte de ellas son de cosecha propia. Quienes no sigan de cerca las noticias originadas en cada uno de los países de la región, o insistan en observarlas bajo los paradigmas del pasado, corren el riesgo de no entender lo que está ocurriendo. Los hechos cargados de futuro se evidencian constantemente y es fundamental detectarlos a tiempo a fin de poder anticipar los cambios. Uno de ellos es, por ejemplo, el descubrimiento de lo que prometen ser amplias riquezas de hidrocarburos en el litoral atlántico de Brasil.

Todos estos factores –la creciente densidad, la mayor diferenciación y la dinámica de cambio– son rasgos importantes para abordar la cuestión de fondo de la gobernabilidad del espacio sudamericano; esto es, asegurar el predominio de la paz y la estabilidad política en la región. En esta perspectiva hay que colocar los esfuerzos para lograr que la lógica de la cooperación y la integración permita domesticar los naturales conflictos y, sobre todo, neutralizar las tendencias a la fragmentación. Se trata de esfuerzos que requerirán diagnósticos actualizados de las fuerzas profundas que operan en una realidad sudamericana rica en matices, además de sabiduría y prudencia política, sobre todo porque se trata de un espacio regional cada vez más multipolar y en el que, como se señalara antes, cada uno de los países tiene múltiples opciones para su respectiva inserción en el mundo. Las diversidades generan respuestas de geometría variable, flexibles y de múltiples velocidades, como las que se han desarrollado en el espacio geográfico asiático (y también, más recientemente, en la propia Unión Europea).

Sudamérica no solo es una región más densa, sino también más diferenciada, algo que no siempre captan los estudios y las lecturas efectuadas desde otras latitudes ■

Si la realidad sudamericana se asemeja a un mosaico por la diversidad de situaciones que en ella se manifiestan, es probable que por un largo periodo ello también se refleje en el plano institucional. Y es posible que, al menos por un tiempo, el espacio geográfico regional no logre consolidarse en algo similar a lo que representa la UE para el espacio europeo ■

Si la realidad sudamericana se asemeja a un mosaico por la diversidad de situaciones que en ella se manifiestan, es probable que por un largo periodo ello también se refleje en el plano institucional. Y es posible que, al menos por un tiempo, el espacio geográfico regional no logre consolidarse en algo similar a lo que en la actualidad representa la UE para el espacio europeo. Por eso, solo el paso del tiempo permitirá tener una noción más clara de cuál será la contribución de la Unasur a la gobernabilidad sudamericana. Si

logra efectivamente transformarse en un ámbito para consolidar la democracia, la paz y la estabilidad política, sustentada en países con grados elevados de cohesión social, sus aportes serán valiosos. En tal sentido, la mencionada Declaración de La Moneda constituye un paso importante para afirmar el papel futuro que podrá desempeñar la Unasur.

Sin embargo, la Unasur plantea también varios interrogantes. Uno de ellos se refiere a su capacidad para penetrar la realidad. La experiencia aún inconclusa de la incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur justifica las dudas. Pero incluso cuando el Tratado de Brasilia entre formalmente en vigencia deberá demostrar que puede lograr sus ambiciosos objetivos. La distancia entre construcciones formales y hechos concretos suele ser significativa en una región en la que parecería más fácil crear instituciones que aprovecharlas plenamente. Por ello cabe formular la pregunta sobre si no hubiera sido más conveniente definir la Unasur como un sistema de cumbres periódicas, sin aspirar a su formalización jurídica en torno de una organización con objetivos ambiciosos.

Otro interrogante se refiere a su coexistencia con los procesos de integración existentes y, en particular, la eventual superposición con el Mercosur. Según el Tratado de Brasilia, la Unasur apunta a fortalecer la integración regional a través de un proceso que permita ir más allá de la mera convergencia de los esquemas ya existentes. Pero a su vez el Mercosur, en su dimensión ampliada con la incorporación como miembro pleno de Venezuela y de otros países de

la región como miembros asociados, ha aspirado a cumplir una función de alcance sudamericano. Ello se ha reflejado en la participación en sus reuniones presidenciales de líderes de diferentes países latinoamericanos, como en la Cumbre de Córdoba, a la que incluso asistió Fidel Castro.

La ampliación del Mercosur ha tenido al menos dos dimensiones. La primera se refiere al espacio de preferencias comerciales. A través de acuerdos de alcance parcial (instrumento previsto por el Tratado de Montevideo de 1980), se ha ido tejiendo una red de preferencias que abarca a otros países miembros de la Aladi y, en particular, a los que fueron adquiriendo un estatus de miembros asociados, comenzando por Chile y Bolivia. La otra dimensión se refiere a la ampliación de los objetivos políticos del Mercosur. La defensa de la democracia y los derechos humanos, junto con otros objetivos en el plano social, fueron incorporándose gradualmente en la agenda, a la que se sumaron los países asociados.

La Unasur y el Mercosur ampliado tendrían entonces objetivos similares, especialmente en el ámbito político. Pero la Unasur, a su vez, debería permitir abordar cuestiones, como las de la infraestructura física y la complementación energética, que superan lo que podría lograrse con la actual cobertura geográfica del Mercosur. Ello es particularmente importante para Brasil, que tiene fronteras comunes con la mayoría de los países de Sudamérica.

Pero más allá de los alcances y objetivos hay dos grandes diferencias entre el Mercosur y la Unasur. Por un lado, el Mercosur es una realidad asentada en compromisos jurídicos ya asumidos por sus países miembros. Si bien son compromisos imperfectos e incompletos, sería difícil dejarlos de lado, teniendo en cuenta las corrientes de comercio y de inversión que se han desarrollado entre los socios en los años transcurridos desde la firma del Tratado de Asunción. El Mercosur tiene además una embrionaria identidad, como demuestra la incorporación de la sigla a los documentos de identidad de los ciudadanos de los cuatro socios. La Unasur, en cambio, debe aún superar el proceso de ratificación de su tratado constitutivo. Aunque es posible que ello ocurra en breve, no necesariamente se concretará, sobre todo si se tienen en cuenta las diferencias políticas entre algunos de sus miembros que afloraron en el camino que condujo a la reciente Cumbre de Brasilia.

La otra gran diferencia entre ambas organizaciones es que el Mercosur está basado no solo en la voluntad política de los países miembros –que se mantiene a pesar de las muchas dificultades que se han planteado–, sino, sobre todo, en un pilar fundamental para la integración productiva: las preferencias comerciales

pactadas. La Unasur no tiene previsto nada similar. En todo caso, las preferencias económicas entre sus países miembros resultarán de la convergencia de la red de acuerdos de alcance parcial celebrados o que se celebren en el ámbito de la Aladi.

■ Dos escenarios para el futuro

Cabe interrogarse, entonces, acerca del impacto que la Unasur tendrá sobre el Mercosur. Al menos dos escenarios alternativos pueden plantearse:

Un primer escenario implicaría que se diluya no solo el objetivo más ambicioso de un Mercosur que por momentos parecía aspirar a tener un alcance político sudamericano, sino también el objetivo más concreto de que el proceso de integración sea percibido como un instrumento eficaz de transformación productiva. La peor variante de este escenario sería la siguiente: la Unasur no logra avanzar y el Mercosur no logra profundizar su función de motivar decisiones de inversión productiva orientadas al espacio económico común.

En el segundo escenario, ambos espacios se complementan y, además, se potencian. Esto implica un Mercosur dotado de instrumentos flexibles pero pre-
 visibles, que reflejen metodologías de geometría variable y de múltiples velocidades, de modo que pueda constituirse en el núcleo duro de una construcción más amplia de alcance sudamericano. Técnicamente, esto es factible. Si se logra, el Mercosur, sin dejar de lado los objetivos de sus miembros plenos, reenviaría al ámbito de la Unasur los objetivos políticos de alcance sudamericano.

A la hora de considerar este escenario de complementación cabe tener en cuenta que ambas iniciativas, el Mercosur y la Unasur, tienen en común el hecho de que apuntan a la gobernabilidad de la región sudamericana. En ambas participa Brasil, que es el país de mayor peso de la región. Ambas tienen contenido económico, pero indudables objetivos políticos, pues apuntan a las relaciones de poder entre las naciones que comparten este espacio geográfico. Las dos organizaciones involucran las estrategias de inserción internacional de cada país y aspiran a generar bienes públicos regionales que permitan neutralizar eventuales tendencias a la fragmentación.

En este marco, la complementación entre la Unasur y el Mercosur puede contribuir al predominio de la lógica de la integración en el espacio sudamericano. Tal complementación es posible. Pero requerirá un liderazgo colectivo en el que participen todos los países de la región y, en especial, aquellos que valoran un entorno regional de paz y estabilidad política. ☐