

En qué se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente

Félix Peña*

Recibido: 14/02/2008

Aceptado: 22/02/2008

RESUMEN

En este trabajo se analizan las diferencias y semejanzas entre dos de los procesos de integración más dinámicos que se desarrollan actualmente en América del Sur, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones del Sur (UNASUR). En el artículo se analiza la evolución del proceso que condujo a la creación de la UNASUR y se delimitan sus objetivos. Se examina posteriormente la ampliación del Mercosur, para luego comparar los propósitos y metas de este, con los de la aún naciente UNASUR.

Palabras clave: Mercosur, UNASUR, regionalismo, América del Sur.

In what UNASUR would be different from a widened MERCOSUR? An increasingly important debate

ABSTRACT:

This paper analyses the differences and similarities between two of the more dynamic processes of regional integration than are currently being developed in South America: The Southern Common Market (Mercosur) and the Union of Southern Nations (UNASUR). The evolution of the process that led to the creation of the UNASUR and objectives of this new initiative are analyzed in

* Félix Peña es Director del Módulo Jean Monnet y del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Director del Instituto de Comercio Internacional de Fundación Standard Bank y miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Se ha desempeñado como Subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de la Argentina y miembro titular del Grupo Mercado Común del Mercosur (1998-99). Miembro del Brains Trust del Evian Group. Correo electrónico: info@felixpena.com.ar

the paper. Similarly, the widening of Mercosur is also examined in order to compare it with the emerging UNASUR.

Keywords: Mercosur, UNASUR, regionalism, South America

El Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) son dos iniciativas que apuntan a la gobernabilidad de la región sudamericana. Tienen contenido económico, pero indudables objetivos políticos. Hacen a las relaciones de poder entre las naciones que comparten este espacio geográfico. Tienen que ver con sus estrategias de inserción internacional. Aspiran a generar bienes públicos regionales que permitan neutralizar eventuales tendencias a la fragmentación en el subsistema político internacional, que ha sido históricamente y que es hoy la América del Sur. Son iniciativas similares en algunos aspectos. Pero también son diferentes.

Una es de concreción reciente. Al menos en el plano formal. Es la denominada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). La otra, es la de la ampliación del Mercosur a otros países sudamericanos, que tuvo una de sus expresiones más fuertes en ocasión de una de las últimas Cumbres del bloque –la de Córdoba en el 2006–, que contó con la asistencia de un número significativo de Presidentes de países, entre los que son miembros plenos y los que están asociados o podrían estarlo. La presencia de mayor repercusión mediática en tal ocasión fue la de Fidel Castro.

La UNASUR es una iniciativa de fuerte acento brasileño impulsada por Itamaraty. Reconoce su origen en la primera Cumbre Sudamericana convocada en el año 2000, también en Brasilia, por el Presidente Fernando Henrique Cardoso. Sus raíces son más profundas y, entre otras, se remonta a la idea brasileña de un espacio

sudamericano de libre comercio, en cuyo lanzamiento en el año 1992 participara un prestigioso diplomático, el Embajador Paulo Nogueira Baptista. En las Cumbres Sudamericanas del Cusco (Perú) en el 2004, de Brasilia (Brasil) en el 2005 y de Cochabamba (Bolivia) en el 2006, fue planteada como Comunidad Sudamericana. Luego en ocasión de una Cumbre Energética en la isla Margarita (Venezuela) en el 2007, su nombre fue cambiado por el actual ¹.

El Tratado constitutivo de la UNASUR fue firmado en Brasilia el pasado 23 de mayo, en una corta reunión extraordinaria a nivel presidencial de los 12 países sudamericanos –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela²–. Sus objetivos son amplios. Incluye, según el Preámbulo del Tratado de Brasilia, el contribuir al fortalecimiento de la integración regional a través de un proceso innovador que permita ir más allá de la sola convergencia de los esquemas ya existentes ³.

Concretamente, el artículo 2º del Tratado define el objetivo y por ende el alcance de la organización creada (dotada de personalidad jurídica internacional) en estos términos: “La Unión de Naciones Suramericanas 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 e independencia de los Estados”. Y entre los numerosos objetivos específicos, enunciados en 21 incisos del artículo 3º, se establece en primer lugar el del “fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional”.

La UNASUR surge entonces como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional ⁴ y que no excluye su ampliación al resto de América Latina. Tal perfil, lo puso de manifiesto una iniciativa complementaria –también impulsada por Brasil– que

fue abordada en la Cumbre de Brasilia y que no logró el necesario consenso, por no contar con la aprobación del Presidente Uribe, de Colombia.

Se trata de la idea de crear un Consejo de Defensa Sudamericano. Si bien nunca se ha difundido un texto que permitiera apreciar, al menos desde afuera de los ámbitos negociadores, el alcance concreto de tal iniciativa, lograr el consenso sería ahora una de las prioridades de Chile, país que ha puesto en evidencia entusiasmo con la creación de la UNASUR y que ha asumido su Presidencia Pro-Tempore. Pero además de sus objetivos políticos, desde su origen esta iniciativa ha estado también relacionada con el desarrollo de proyectos de infraestructura física y con la energía.

A su vez, la idea de ampliar el Mercosur a otros países sudamericanos e incluso latinoamericanos –miembros de la ALADI– está incluida en su acta de nacimiento. Lo ilustra la palabra “Sur” en lugar de “Cono Sur” (fue un cambio propuesto en el último minuto de la negociación del Tratado por el coordinador del equipo negociador brasileño, embajador Celso Amorim) en el artículo 1º del Tratado de Asunción que estableció el nombre del mercado común. Reflejó claramente las ideas predominantes sobre el alcance geográfico potencial del proceso de integración allí iniciado. La referencia a la posible ampliación a otros países latinoamericanos miembros de la ALADI – en ese momento el único país miembro de la ALADI no sudamericano era México–, se debió a una consideración legal derivada de la necesidad de que el nuevo acuerdo de integración pudiera ser compatible con el Tratado de Montevideo de 1980 y, de tal forma, que sus preferencias no tuvieran que ser automáticamente extensibles a los otros países miembros de la ALADI e, incluso, a los del GATT (las preferencias comerciales negociadas en la ALADI ya estaban amparadas en el sistema comercial global por la denominada “Cláusula de Habilitación”, aprobada en la Rueda Tokio que concluyó en 1979).

En la actualidad la cuestión de la compatibilidad de las preferencias intra-Mercosur con el GATT-1994 se inserta en el marco más estricto, aunque aún así flexible, de su artículo XXIV. Desde el punto de vista práctico no es una cuestión menor, teniendo en cuenta la importancia de las preferencias comerciales que los países miem-

bros del Mercosur se otorgaron entre sí y, en especial, las que se otorgaron y se siguen otorgando en sectores como el automotriz, el químico y petroquímico, entre varios otros. Sin la protección legal de su inserción en los requerimientos que el GATT tiene en materia de zonas de libre comercio y, en este caso, de unión aduanera, sería muy difícil defender hoy en la OMC un acuerdo sectorial automotriz como el que están por renovar la Argentina y el Brasil. Concretamente, el Mercosur como los otros acuerdos preferenciales –cualquiera que sean sus modalidades y alcances– implica discriminar con respecto a los bienes originados en países que no son miembros. Y ello sólo es aceptado por el resto de los países de la OMC, si es que se cumplen condiciones específicamente establecidas al respecto por sus reglas. El Mercosur no es sólo entonces un generador de tratamiento preferencial. Es su escudo protector frente a terceros.

La ampliación del Mercosur ha tenido al menos dos dimensiones. Una 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 status 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, entre otros objetivos especialmente en el plano social, por ejemplo, fueron incorporándose gradualmente en la agenda del Mercosur desde sus orígenes. Y también ampliándose a otros países sudamericanos especialmente a partir de su adopción del status de miembros asociados. En el caso de Venezuela, tal ampliación se ha procurado además con su incorporación como miembro pleno a partir del Protocolo de Caracas. Este proceso aún no ha terminado, por no haberse aprobado todavía tal Protocolo por los Congresos del Brasil y del Paraguay y, en particular, por no haberse concluido las negociaciones para la incorporación de Venezuela a la unión aduanera.

UNASUR y el Mercosur ampliado tendrían entonces objetivos similares especialmente en el plano político. Pero la UNASUR a su

vez, debería permitir abordar cuestiones como las de la infraestructura física y la complementación energética que superan a lo que podría lograrse con la actual cobertura geográfica del Mercosur. Ello es particularmente importante para el Brasil que tiene fronteras comunes con la mayoría de los países miembros de UNASUR.

Hay sin embargo dos grandes diferencias. 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, difícil sería 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 que se refleja en su nombre incorporado a los documentos de identidad de los ciudadanos de los cuatro socios actuales.

La UNASUR, en cambio debe aún superar el proceso de ratificación de por lo menos nueve de los países signatarios. Es posible que ello ocurra y en plazos cortos. Pero no es necesariamente probable, dadas las diferencias políticas entre algunos de sus miembros y que afloraron en el camino que condujo a la reciente Cumbre de Brasilia. La experiencia del Protocolo de Caracas indica, además, la distancia que puede existir entre lo que se procura llevar adelante y lo que efectivamente se pueda concretar.

Pero hay otra gran diferencia entre ambas organizaciones. Y es que el Mercosur, está basado no sólo en una voluntad política de trabajo conjunto de los países miembros –que se mantiene a pesar de las muchas dificultades que se han planteado– pero sobre todo en un pilar fundamental para la integración productiva conjunta, cuál es el de las preferencias comerciales pactadas. La UNASUR no tiene previsto nada similar. En todo caso, las preferencias económicas entre sus países miembros, serían las que resulten de la convergencia de la red de acuerdos de alcance parcial celebrados o que se celebren en el ámbito de la ALADI. Y se sabe que su característica ha sido la de tener en su mayor parte un claro corte comercial. Son esencialmente precarias. Al ser así es muy difícil que incidan sobre decisiones de inversión productiva que sean significativas. Favorecen corrientes de comercio ya existentes. No necesariamente gene-

ran nuevas corrientes que resulten de decisiones de inversión productiva, especialmente por partes de empresas PyMEs.

Al Mercosur se llegó a partir de la experiencia del programa bilateral de integración entre la Argentina y el Brasil. Los motivos políticos y económicos estaban entrelazados, como siempre ocurre en este tipo de procesos de integración consensuales entre naciones soberanas. En el impulso inicial, fue el entonces Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería argentina, el Embajador Jorge Romero –un motor principal en esta etapa bilateral–, quien entendió que sería muy difícil generar un cuadro propicio a la integración productiva trabajando en un ámbito tan amplio como el de la ALADI. Esa fue una de las razones por las cuáles se concentró el esfuerzo en un espacio más restringido y en el cual existían poderosas razones políticas para desmantelar, lo que había sido hasta entonces la tendencia a una relación tensa e incluso conflictiva.

Luego, el aporte del Tratado de Asunción fue el de intentar pasar de una pauta de preferencias precarias como las que se enhebraron en los Protocolos de integración bilateral –y que siempre había sido la pauta privilegiada tanto por la Argentina como por el Brasil en el ámbito de la ALALC primero y luego de la ALADI– a otra de preferencias ciertas que generaran condiciones razonables de acceso previsible a los respectivos mercados de los socios. Para ello deberían ser preferencias protegidas incluso jurisdiccionalmente (de allí la idea del Protocolo de Brasilia, luego sustituido por el de Olivos). Es algo que enseña la experiencia internacional (tanto en el caso europeo como en el del NAFTA) en particular cuando existen asimetrías de poder y de dimensión de mercados entre los países que se asocian.

Esto último aún no se ha logrado plenamente. Los cuatro socios aplican o potencialmente pueden aplicar unilateralmente medidas restrictivas. Ellas afectan las posibilidades de que se adopten decisiones racionales de inversión productiva en función del mercado ampliado. Es la principal queja de los países de menor dimensión y desarrollo relativo con respecto al Mercosur. Es una queja que también se escucha por parte de muchos empresarios PyMEs de los dos socios mayores. Es uno de los principales factores que explican el deterioro gradual de la credibilidad en el Mercosur.

Pero aún así, tiene más posibilidades de lograrse a través del desarrollo del marco jurídico actualmente vigente en el Mercosur, que en el aún más incierto de la UNASUR que además no ha asumido compromiso alguno al respecto. El riesgo es que con la creación de la UNASUR se genere un espejismo que termine diluyendo los pocos activos acumulados por el Mercosur. Y ello sólo beneficiaría a quienes ya han consolidado sus intereses comerciales dentro del Mercosur.

Lo concreto es que al crearse la UNASUR y asumiendo que el Tratado de Brasilia será ratificado, corresponde plantear un debate sobre cómo se articulará con el Mercosur. Existe por cierto la posibilidad de que la UNASUR termine diluyendo sólo los objetivos de ampliación del Mercosur en el plano político. Pero también podría diluir sus compromisos preferenciales en el plano comercial y económico. Si ello fuera así, tendríamos por delante un panorama en el que, en el mejor de los casos, se combinen los objetivos más amplios de la UNASUR con los de integración comercial de la ALADI. Al diluirse el Mercosur, hasta sería entonces necesario cambiar los documentos de identidad de los ciudadanos de los cuatro socios, que ya incluyen tal nombre junto con el del país respectivo. Es éste todo un símbolo de un proyecto ambicioso cuya pérdida podría tener costos múltiples e imprevisibles para todos sus socios.

Sin embargo otro escenario es posible, probable y recomendable. Es de que el Mercosur, sin dejar de lado sus objetivos políticos referidos a los miembros plenos, reenvíe al ámbito de la UNASUR objetivos políticos de alcance sudamericano, y se transforme en un núcleo duro de la construcción gradual –en el ámbito de la UNASUR– de bienes públicos regionales que fortalezcan la gobernabilidad del espacio regional, a través de la paz, la estabilidad política, y la consolidación de democracias sustentadas en la cohesión social, y que permitan extraer todo el potencial de acción conjunta en planos como, entre otros, los de la infraestructura física, el transporte y la logística, la energía y la protección del medio ambiente. Para que ello sea así se requeriría fortalecer el pilar de las preferencias comerciales y económicas, y de la integración productiva, a fin de que sea factible que las respectivas sociedades perciban en un Mercosur renovado, un

instrumento de afirmación nacional, de desarrollo económico y de proyección internacional. Requeriría de nuevos métodos de trabajo conjunto, incluyendo instrumentos de múltiples velocidades y de geometría variable. Hay mucha experiencia internacional al respecto y es posible conciliarlos con las reglas de la OMC.

Hoy es difícil convencer a la gente que ese Mercosur es aún posible. Probablemente será más difícil convencer que la UNASUR sea una opción razonable.

Es del interés nacional argentino entonces, profundizar un debate sobre cómo encarar una renovación del Mercosur que tome en cuenta la experiencia adquirida, las nuevas realidades globales y regionales (entre las cuales, el nuevo protagonismo internacional del Brasil y la propia creación de la UNASUR), y los requerimientos de transformación productiva de nuestro país en conjunto con sus socios ⁵.

Notas

- 1 Ver todos los antecedentes del proceso que condujo a la creación de UNASUR, incluyendo la documentación completa emanada de las distintas Cumbres Sudamericanas, así como diversos artículos de funcionarios y especialistas sobre el tema, en <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>.
- 2 Ver el texto del Tratado en www.mre.gov.br; para un comentario ver el artículo del autor, titulado “La Unión Sudamericana, ¿diluye o complementa el Mercosur?”, en el diario El Cronista, miércoles 11 de junio de 2008 y el de Uziel Nogueira, economista del BID-INTAL, titulado “Unión Sudamericana de Naciones”, en el Newsletter Mercosur-ABC del mes de junio de 2008.
- 3 Son, como se sabe, el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, los que han celebrado entre sí 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 – ver su texto en <http://www.aladi.org>.
- 4 Ver la muy amplia enunciación del artículo 15, 19 y 20 del Tratado
- 5 Ver al respecto el artículo de Eduardo Amadeo, “Quo Vadis, Mercosur?”, en el diario La Nación, del 20 de mayo de 2008, página 17.

Referencias

De Barros Octavio & Fabio Giambiagi. (orgs) (2008) *Brasil Globalizado. O Brasil em um Mundo Surpreendente*, São Paulo, Elsevie-Campus.

De Lombaerde, P., Shigeru K. y Briceño J. (2008) *Del Regionalismo Latinoamericano a la Integración Regional*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.

Haar, Jerry and John Price (2008) *Can Latin America Compete? Confronting the Challenges of Globalization*, New York, Palgrave-MacMillan.

Hurrel, Andrew (2007) *On Global Order. Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford, Oxford University Press.

Mund, Carlos (2008) *Argentina: la persistencia de una promesa*. Buenos Aires, Eduntref.

OECD/WEF (2008) *Adapting to the Rise of China: How Can Latin American Companies Succeed?* Paris-Geneva, OECD Development Centre/World Economic Forum.

UNCTAD (2008) Creative Economy. Report 2008 The Challenge of Assessing the Creative Economy: Towards Informed Policy-Making. Geneva, UNCTAD-UNDP, en línea: <http://www.unctad.org> (Consulta: 13/01/2008)

UNCTAD (2008) Addressing the Global Food Crisis: Key trade, investment and commodities policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty. Geneva, UNCTAD/OSG/, en línea <http://www.unctad.org> (Consulta: 23/02/2008)