

LA GOBERNABILIDAD DEL ESPACIO GEOGRÁFICO REGIONAL SUDAMERICANO

Félix PEÑA

SUMARIO: I. *Introducción. Sudamérica en el nuevo mapa de la competencia económica global.* II. *Una iniciativa inserta en el marco de la diplomacia presidencial de los países sudamericanos.* III. *La cuestión del liderazgo en el espacio geográfico regional sudamericano.* IV. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN. SUDAMÉRICA EN EL NUEVO MAPA DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA GLOBAL

En los últimos años, se ha acentuado el carácter multipolar de la inserción económica internacional de los países sudamericanos, especialmente los del Mercosur, Chile y algunos de los países andinos. Tal carácter se refleja en la estructura de su comercio exterior y de los flujos de inversión extranjera directa, la que demuestra una inserción externa diversificada, en orígenes y destinos, a la vez con la Unión Europea, la propia América Latina, Estados Unidos y, recientemente, Asia.

China y otras economías emergentes, con su protagonismo, están operando profundos cambios en el escenario económico internacional, abriendo nuevas fuentes de desafíos y oportunidades para los países de América del Sur.

Se observan, en tal sentido, tendencias cuyas raíces son profundas y que se han ido acentuando en los últimos años, en particular, a partir del fin de la Guerra Fría y luego de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

Al menos cuatro rasgos sobresalen en el actual cuadro de situación mundial, incluyendo tanto su dimensión política y de seguridad, como la económica. Ellos son:

- El predominio de las cuestiones globales de seguridad en las agendas de las potencias centrales, así como también una creciente incidencia de las cuestiones regionales de seguridad en las de los países latinoamericanos.
- La constante erosión de las fronteras entre las cuestiones internas y las externas en las agendas políticas y económicas de la mayoría de los países.
- La perplejidad de los ciudadanos e incluso de los sectores dirigentes, ante el nuevo cuadro de situación que se observa, tanto en el plano de la seguridad —incluyendo la dificultad de identificar al enemigo— como en el de la competencia económica global —tomando en cuenta los efectos ambivalentes de la globalización y sus impactos, tanto sobre las identidades nacionales como sobre el desplazamiento de las ventajas competitivas—.
- El desgaste de los paradigmas dominantes en décadas anteriores, tanto en el plano de la seguridad internacional como en el de la competencia económica global y en el de la organización de los sistemas económicos y sociales nacionales.

A su vez, en el plano de la competencia económica global, se observan por lo menos seis tendencias que se han ido acentuando en los últimos años y que, probablemente, seguirán manifestando sus efectos en el mediano y largo plazo. Ellas son:

- El surgimiento de nuevos protagonistas relevantes, en el plano de la competencia económica global como en el de las negociaciones comerciales internacionales. El caso más notorio es el de China. Pero también lo son los países que actualmente constituyen el G 20, de fuerte incidencia en las negociaciones agrícolas internacionales y otros países —o grupos de países— como son Rusia, países del Sudeste Asiático, África del sur, los países de Europa Central y países latinoamericanos, como Brasil, México, Argentina y Chile.
- La proliferación de “clubes privados de comercio internacional”, que constituyen distintas modalidades de acuerdos preferenciales, todos ellos implicando diferentes grados de excepción a los principios centrales del sistema comercial multilateral global en el ámbito de la OMC, en particular, el de la no discriminación.
- La capacidad de la OMC de tornar exigibles los compromisos asumidos en su ámbito, en particular por la eficacia de su sistema de

solución de controversias —que ha dado lugar a la expresión de una OMC “con dientes”—, pero a su vez, las incertidumbres existentes en cuanto al futuro del sistema comercial multilateral global, en buena medida por las dificultades que se observan en concretar los objetivos previstos para la Ronda de Doha y por una incipiente tendencia al no cumplimiento de los pronunciamientos que surgen del sistema de solución de controversias.

- El papel significativo que tienen las grandes redes transnacionales de innovación, producción y comercio, en cuyo interior se canaliza una parte significativa de los flujos de bienes y de servicios, así como la tendencia creciente al surgimiento de redes transnacionales originadas en países en desarrollo.
- La incidencia que en la competencia económica global tienen las cuestiones vinculadas con los alimentos, la energía y el medio ambiente.
- El hecho que los consumidores —especialmente los de mayor nivel de ingreso en todos los países y no sólo en los más desarrollados— se están tornando cada vez más exigentes en cuanto a la calidad de los productos —especialmente la sanitaria— y de los servicios.

Es posible sostener que los países sudamericanos podrán capitalizar a su favor las ventajas que se abren con el nuevo mapa de la competencia económica global, en la medida que logre generar la imagen —basada en la realidad— de un espacio en el predomina la paz, la estabilidad política, la democracia, la modernización tecnológica y la equidad social. Es decir, en la medida que este espacio geográfico sea percibido como una región gobernable.

En tal perspectiva queremos abordar la cuestión de la institucionalización del espacio geográfico regional sudamericano. La iniciativa de crear una Comunidad Sudamericana de Naciones —que ahora ha sido denominada Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), tras una Cumbre energética sudamericana, realizada el 16 y 17 de abril de 2007 en isla Margarita, Venezuela—, ha sido visualizada como una forma de desarrollar un aporte a la creación de bienes públicos regionales que contribuyan a la gobernabilidad de la región. Por ello, en este ocasión el análisis estará concentrado en esta iniciativa, a pesar de que sea difícil aún efectuar un pronóstico sólido sobre su evolución futura.

La idea de una Comunidad Sudamericana de Naciones reconoce como un primer paso a la Cumbre Sudamericana de Brasilia, convocada en 2002 por el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso. Estaba basada en iniciativas adoptadas años antes por Itamaraty.

Participan en ella los 12 países¹ del espacio geográfico regional sudamericano. En su planteo original —el de la Cumbre de Brasilia— estuvo fuertemente vinculada al desarrollo de la infraestructura física de la región. Luego fueron explicitándose otros objetivos, en el campo político, de la integración energética y de la convergencia de los distintos esquemas subregionales de integración, celebrados por países sudamericanos en el ámbito más amplio de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).²

Es un espacio geográfico con 361 millones de habitantes, un producto bruto de casi un trillón de dólares, con exportaciones de cerca de doscientos mil millones de dólares, con el 25% del agua dulce del planeta, con ocho millones de kilómetros cuadrados de bosques, y con una enorme capacidad actual y potencial de producción de alimentos, de hidrocarburos, de biocombustibles y de recursos mineros.³ Son datos que explican el interés que países como China, India y África del Sur han demostrado por la región.

Analizaremos tres cuestiones. La primera es la de la tendencia creciente a la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial de los países sudamericanos. En esta tendencia cabe ubicar al proceso que están impulsando las Cumbres sudamericanas.

La segunda cuestión, se refiere al carácter multipolar del espacio geográfico regional sudamericano y, en tal perspectiva, se planteará la cuestión más específica del liderazgo dentro de la región. La tercera cuestión es la del desafío de lograr desarrollar instituciones que contribuyan a la gobernabilidad del espacio sudamericano.

¹ Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Mercosur), Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (Comunidad Andina de Naciones), Chile, Venezuela (en proceso de incorporarse al Mercosur, pero que a su vez habrían manifestado su intención de retornar a la Comunidad Andina de Naciones), Guyana y Surinam (Caricom).

² Sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, véase www.comunidadandina.org/swuamerica.htm, y sobre la Asociación Latinoamericana de Integración, véase www.aladi.org.

³ Véase los datos sobre las potencialidades de la región, entre otras fuentes, en la página *web* mencionada en la nota anterior.

II. UNA INICIATIVA INSERTA EN EL MARCO DE LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE LOS PAÍSES SUDAMERICANOS

En los últimos años, dos tendencias se observan con nitidez en las relaciones externas de naciones que forman parte de subsistemas internacionales como el sudamericano. En el marco de ambas tendencias cabe colocar las iniciativas orientadas a institucionalizar el espacio sudamericano, a partir de la antes mencionada Cumbre de Brasilia.

Una de esas tendencias es a la proliferación de las Cumbres presidenciales, concebidas como una de las expresiones en el plano multilateral del fenómeno más amplio de la denominada diplomacia presidencial —entendida como la interacción directa, por presencia física o por otros medios, entre los jefes de Estado y de gobierno de naciones soberanas—, que se ha manifestado en forma muy activa en las últimas décadas, sin perjuicio de su larga tradición histórica.

La otra, es la tendencia a una creciente diversificación de los espacios geográficos, en los que desarrollan sus estrategias de inserción internacional los países que compiten en el escenario global o en escenarios regionales.

Ambas tendencias son más notorias aún en el plano de las relaciones económicas internacionales. Precisamente pondremos énfasis, en esta oportunidad, en las interacciones entre las naciones en su competencia por los mercados mundiales y en las negociaciones que desarrollan y de las que resultan, fundamentalmente, reglas que inciden en los flujos de comercio y de inversiones, y en las condiciones en las que las empresas operan en los mercados mundiales. De la puja por el acceso a los mercados mundiales y de los procesos de producción de reglas de juego que rigen a escala global o regional, resultan desplazamientos de poder relativo, así como de ventajas competitivas y negociadoras entre las naciones. En tales interacciones, están siempre presentes, sea en forma explícita o implícita, las cuestiones vinculadas a las agendas de poder, de seguridad y de cohesión social de los países. Son agendas, sin embargo, que tienen su propia lógica, sin perjuicio de su incidencia sobre las relaciones económicas internacionales.

Privilegiaremos, en nuestra aproximación al tema, el análisis del fenómeno de la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en la perspectiva de un subsistema internacional de cierta tradición histórica y que está retornando con marcada identidad al plano de la acción interna-

cional actual. Se trata del subsistema que resulta de las interacciones entre las naciones situadas en el espacio geográfico sudamericano. Y ello, por cierto, está ocurriendo no sólo en el plano de las relaciones económicas, pero también y a veces en forma más evidente, en el de las relaciones políticas y en el de la seguridad.

Como todo fenómeno internacional, el de la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial puede ser abordado desde distintos ángulos. En este artículo pondremos énfasis en uno de ellos. Es el de su relativa relevancia y eficacia, en función de los objetivos nacionales de países sudamericanos de mejorar la calidad de su inserción económica internacional y de procurar una mejor defensa de sus respectivos intereses nacionales, en particular, en cuanto a su participación real en el sistema internacional.

En tal sentido, una pregunta central que intentaremos responder en esta oportunidad —o al menos aportar elementos para su eventual respuesta—, será la de saber si se trata sólo de un fenómeno que se inserta en el plano de la participación formal o simbólica en el sistema internacional —con sus eventuales ventajas de corto plazo en términos de diplomacia mediática, de efectos especiales, de políticas de prestigio con efectos favorables internos e incluso externos— o si, por el contrario, se trata de una modalidad efectiva de participación real orientada a mejorar la posición relativa de cada país —o de un grupo de ellos, como podría ser el caso del Mercosur o el de la Comunidad Andina de Naciones— en los mapas del poder mundial, de la competencia económica global y de las negociaciones comerciales internacionales.

Por mejorar la posición relativa en el sistema internacional, entendemos aquí los efectos de ampliación del margen de maniobra con el que cuenta una nación para el desarrollo de políticas externas funcionales a sus requerimientos internos. Indicadores concretos al respecto, son los compromisos exigibles que se logren por parte de los países que participen en estos foros presidenciales multilaterales, en relación con el acceso a los respectivos mercados y, en el plano de una mayor cooperación económica y financiera, por parte de los países desarrollados o relativamente más desarrollados. En ellos cabe poner mayor atención, a la hora de efectuar evaluaciones de relevancia y de eficacia de cada foro concreto en los que participan los países sudamericanos.

Otra pregunta que cabría formular y cuya respuesta requeriría mayor evidencia empírica que la que podemos disponer en este momento, es sobre si la tendencia a la diplomacia presidencial multilateral y mul-

tiespacial de los países sudamericanos, implica alguna contribución al fortalecimiento de los esfuerzos de integración profunda entre grupos de países —nuevamente, tenemos presentes los casos del Mercosur y de la Comunidad Andina de Naciones— o si, por el contrario, puede tener un efecto de dilución de tales esfuerzos.

En mucho, la respuesta a esta última pregunta dependerá de si efectivamente estamos frente a una modalidad diplomática que se inserta en la categoría de mecanismo eficaz de participación real en el sistema internacional o si, en cambio, tienden a ser un mecanismo que sólo logra una mayor participación formal —simbólica, mediática o de prestigio—, sin significativas implicancias duraderas en el plano de las realidades. Un indicador al respecto puede ser el hecho que la diplomacia multilateral y multiespacial refleje una estrategia de largo plazo, con características de política de Estado de cada país miembro —y del grupo en su conjunto— que trascienda, por tanto, el periodo de los respectivos mandatos presidenciales.

III. LA CUESTIÓN DEL LIDERAZGO EN EL ESPACIO GEOGRÁFICO REGIONAL SUDAMERICANO

Sudamérica es cada vez más —como lo fue en el pasado— un subsistema internacional diferenciado, con lógicas y dinámicas propias, determinadas por una historia compartida y una geografía en la que las distancias —físicas, pero sobre todo políticas y económicas— se han acortado. El factor energía —entre otros— ha acentuado la mutua dependencia entre los países de este espacio regional, contribuyendo a su diferenciación.

Que la región sudamericana vive momentos de profundos cambios es un hecho. Ello es positivo, dadas las transformaciones que se están operando en el sistema internacional, tanto en el plano de la seguridad como en el de la competencia económica global. Es un mundo de arenas movedizas, en el que la lógica de la violencia reviste modalidades inéditas difíciles de captar con paradigmas del pasado. Y, como se señaló antes, la competencia por los mercados mundiales se está modificando por la proliferación de nuevos protagonistas —sean ellos grandes economías emergentes o complejas redes transnacionales de producción, comercio y financiamiento—. En un mundo que cambia sería ilusorio que la región no viva también sus propias transformaciones. Ya ocurrió varias veces en el pasado.

¿Qué país tiene mayores posibilidades de ejercer un liderazgo en el espacio geográfico sudamericano? Es una pregunta que está presente en muchos análisis referidos a la política y a la economía de la región. Se ha actualizado en los últimos tiempos como consecuencia del activo protagonismo que está desarrollando el presidente Chávez de Venezuela. Suele ser una pregunta en torno a la cual se inserta también el análisis de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil.

Responder la pregunta de quien lo ejerce o puede ejercerlo, supone precisar qué significa liderar una región. Requiere distinguir tres conceptos: liderazgo, visión estratégica e iniciativas aceptables para otros países; protagonismo, presencia, pero no sólo mediática y relevancia, potencial para incidir en la evolución de cuestiones significativas de la vida de una región, aunque no necesariamente se traduzca en liderazgo o en protagonismo.

En algunos casos, un país puede visualizar el ejercicio de un liderazgo —o al menos la imagen de que efectivamente se ejerce— como un medio a fin de ganar presencia y prestigio ante terceros países con intereses en la región, especialmente ante Estados Unidos, la Unión Europea y, recientemente, China. Esta motivación a veces suele ser mayor en aquellos diplomáticos profesionales más preocupados —incluso por prestigio propio— en lograr triunfos para su país, como podría ser, por ejemplo, el que se alcanzara la condición de miembro permanente en una eventual reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Otra motivación puede relacionarse con la necesidad de instalar ante esos países, la idea de que un país puede constituir una especie de ancla para la estabilidad política de la región y, como tal, ejercer una influencia eventualmente decisiva para la resolución de conflictos entre vecinos, o para contribuir a solucionar aquellos internos que pueden desestabilizar un sistema democrático o conducir a una guerra civil. Quizás la expresión que más ilustra sobre lo que significa para un país ser considerado líder en una región, es aquella que hacia donde se inclina ese país, se inclinará toda la región a la que pertenece.

En todo caso y sin perjuicio que la cuestión del liderazgo de países en una región pudiera estar sobredimensionada, o por motivaciones de política interna o por una visión casi deportiva de la política internacional —que a veces predomina en medios de comunicación—, resulta útil plantear algunas interrogantes sobre su validez para entender la dinámica actual del espacio geográfico regional sudamericano. El apreciar la

política regional sólo en términos de competencia por liderazgos, puede conducir a errores de evaluación sobre su real significado práctico.

El grado de complejidad del análisis se acrecentaría demasiado si se pretendiera abarcar también América Latina como región diferenciada y con dinámica propia —al menos desde el punto de vista político y económico, ya que distinta sería la cuestión si se la enfocara en el plano de lo cultural—, más allá de la que pueda reflejarse en la participación en determinados organismos internacionales, como es el caso notorio de las Naciones Unidas. De allí que en esta oportunidad este análisis esté limitado a América del Sur.

Respecto entonces a la cuestión del liderazgo regional en América del Sur, los interrogantes pueden plantearse por lo menos en tres planos.

El primer plano se refiere a cuáles son algunos de los factores que explican la relevancia que el espacio geográfico sudamericano ha adquirido en los últimos tiempos, especialmente en la perspectiva de las agendas nacionales y externas de los países de esta región.

Son factores que operan sobre un trasfondo histórico en el que las relaciones con el contexto contiguo sudamericano —entendido básicamente como los “países vecinos”, que para Brasil es casi toda América del Sur—, ocupó siempre un lugar relevante en las agendas externas de cada país de la región, a veces tan o más importante que sus relaciones con potencias centrales. Lo ha sido sobre todo, en términos de afirmación territorial y de seguridad —cuando las hubo, las guerras eran entre vecinos— pero también, comenzado el proceso de industrialización al promediar el siglo pasado, en términos de mercados para productos manufacturados.

En las últimas décadas la conectividad entre los sistemas políticos y económicos de los países sudamericanos se ha acrecentado, en parte como consecuencia de los procesos de integración económica y, en años más recientes, como consecuencia del factor energía y, crecientemente, del narcotráfico y del crimen organizado. Con epicentro en el sur de América del Sur —los países del Mercosur y Chile—, se han desarrollado redes de producción y comercio, con su consiguiente impacto en las redes de transporte y de logística. Y con un alcance de casi todo el espacio geográfico sudamericano, se están desarrollando ahora redes de interconexión eléctrica y, especialmente, de suministro de hidrocarburos. El petróleo y el gas, en particular, ha comenzado a dominar la agenda de la interdependencia económica sudamericana —pero con claras impli-

caciones geopolíticas— con el creciente protagonismo de países como Venezuela, Bolivia y también Ecuador.

Y el potencial de producción de alimentos, de biocombustibles y de minerales, fuertemente demandados por economías emergentes como China e India, contribuye además a acrecentar el interés de países extra-regionales en la región en su conjunto y a diversificar los orígenes de la inversión directa extranjera (se puede mencionar como ejemplo reciente, la firma del contrato entre el gobierno de Bolivia y la Jindal Steel and Power, de la India, para una inversión de 2 100 millones de dólares, para la explotación de la mina del Mutún, próxima a la Hidrovía Paraguay-Paraná. Todo ello está generando un fuerte dinamismo en las relaciones entre los países de la región sudamericana.

El segundo plano en el que cabe plantear interrogantes, se refiere a si la configuración del poder relativo en este espacio geográfico regional permite imaginar que un solo país pueda ejercer un liderazgo individual decisivo, sea en lo político o en lo económico.

En tal sentido, todo indica que el espacio sudamericano —en buena medida por el factor energía, pero también por razones geopolíticas— se está tornando recientemente multipolar y que, además, tal multipolaridad es de geometría variable. Ello implica que ningún país, ni siquiera el más grande que indudablemente es el Brasil, puede por sí solo incidir, sea en la construcción de una región dominada en el plano político y en el económico, por la lógica de la cooperación e integración en lugar de la del conflicto, sea en la solución de los eventuales conflictos que afecten la estabilidad política de la región. Y que la capacidad relativa de liderazgo de cada país dependerá de las cuestiones que se encaren y del epicentro geográfico que ellas tengan.

El liderazgo entonces tendría que ser colectivo a fin de aspirar a ser eficaz. Y tiene que, especialmente, traducirse en la capacidad de desarrollar bienes públicos —instituciones y reglas— que contribuyan a la gobernabilidad del espacio regional.

Y, finalmente, el tercer plano se refiere a aquellas principales cuestiones de la agenda sudamericana de los próximos años, en relación con las cuales puede ser más necesario ejercer un liderazgo en la región y al tipo de liderazgo que la realidad regional puede demandar.

Precisamente, son las cuestiones de la gobernabilidad del espacio geográfico regional las que más requieren de respuestas que permitan, a la vez, neutralizar los efectos de fuerzas centrífugas, asegurando el predo-

minio de la paz y la estabilidad democrática, así como la creciente conexión entre los respectivos mercados.

En un espacio geográfico sudamericano crecientemente interdependiente y en el que han aflorado en los últimos tiempos nuevos factores de eventuales fracturas, que pueden alimentar las tendencias a la fragmentación, la construcción de instituciones que configuren bienes públicos regionales, es una demanda aún no satisfecha.

Los factores que impulsan a la fragmentación regional, pueden estar vinculados a la competencia por las fuentes de energía, y también a consecuencias de fracturas sociales internas de países vecinos, combinadas con distintas modalidades de redes de crimen organizado. En otros casos pueden resultar de emergentes disonancias conceptuales e ideológicas. Y también subsisten potenciales fuerzas centrífugas provenientes de la historia, esto es heridas no cerradas de viejos conflictos territoriales. Aquí la comparación con el espacio geográfico regional europeo —también muy conectado y multipolar— permite extraer algunas conclusiones interesantes. Hoy la Unión Europea, tras las recientes ampliaciones, cubre en su extensión la casi totalidad del espacio europeo. Su actual nivel de gobernabilidad se ha logrado a través de la construcción gradual de una densa red institucional que ha alcanzado un fuerte grado de desarrollo y estabilidad. No es, sin embargo, garantía de irreversibilidad hacia el tipo de relaciones signadas por el conflicto y las guerras, que predominó durante siglos en Europa y que se comenzó a superar en los años cincuenta del siglo pasado, precisamente con el proceso de integración. Ha sido una construcción favorecida en sus momentos fundacionales, por factores externos —especialmente el papel de Estados Unidos y la percepción de amenazas soviéticas. Pero también fue impulsada por liderazgos colectivos, que promovieron y sustentaron el desarrollo de instituciones y reglas comunes que han configurado bienes públicos regionales valiosos para la paz, la estabilidad política democrática y la modernización económica.

Nada con alcance similar existe aún en el espacio geográfico regional sudamericano. Las instituciones de integración —comparadas con las europeas— están fragmentadas y son embrionarias. La idea de una Comunidad Sudamericana de Naciones —ahora denominada Unasur— no ha terminado aún de concretarse.

La agenda sudamericana aparece dominada, por lo demás, por cuestiones de gobernabilidad interna de algunos de los países y de expectativas insatisfechas de sociedades movilizadas, entre otros factores, por

los efectos de la globalización de la producción y de la información. Administrar la adaptación a nuevas realidades mundiales con sus consiguientes impactos internos es, entonces, un gran desafío que viven hoy los países sudamericanos, como en general, los de otras regiones.

Cómo traducir una vecindad geográfica con creciente interdependencia, en un espacio en el que predomine la lógica de la integración sobre la del conflicto y, eventualmente, la violencia, parecería ser entonces una cuestión que requiere de un efectivo liderazgo colectivo regional. La construcción de un barrio regional de calidad, favorable a la paz, al desarrollo y a la cohesión social, es lo que importa a la gente y, en particular, a quienes adoptan decisiones de inversión productiva, que es lo que genera empleo y contribuye a enfrentar los dilemas que plantea la globalización.

Siendo así, es una tarea de varios países. No de uno solo. Por su dimensión relativa Brasil puede tener mayor responsabilidad e, incluso, potencial de influenciar sobre las realidades. Pero para ello tendrá que acordar iniciativas al menos con otros países relevantes como son, por su peso propio, Argentina y Chile, e incluso hoy Venezuela, por su vocación de protagonismo. Tendrá que tener en cuenta la gravitación de Estados Unidos en la región, como también la de países de la Unión Europea y, recientemente, la de China.

En el complejo mosaico sudamericano, son muchos los protagonistas relevantes y muchas las opciones en términos de coaliciones de geometría variable, las que dependerán del tipo de cuestión a ser abordada.

IV. CONCLUSIONES

La construcción de un espacio geográfico regional sudamericano en el que predomine la lógica de integración: ¿condición para su inserción competitiva en la competencia económica global?

La diplomacia presidencial multilateral, sea en el plano global o en el de los múltiples subsistemas internacionales, tiene sentido si refleja realidades diferenciadas y si, a su vez, genera impulsos políticos de alto nivel en función de hojas de ruta con objetivos concretos. Puede considerarse que el espacio sudamericano reúne la primera de las condiciones. Demostrar que puede cumplir con la segunda condición, es el desafío que plantean hoy el desarrollo de marcos institucionales de trabajo conjunto, sea en el ámbito del Mercosur o en el de la Comunidad Andina de Naciones. Es, en particular, el desafío de la iniciativa aún no definitivamente

institucionalizada, de una Comunidad Sudamericana de Naciones, que fuera luego rebautizada como Unasur.

El de las cumbres sudamericanas es el método que se ha elegido para impulsar la institucionalización del espacio geográfico regional sudamericano. Bien preparada cada Cumbre puede producir resultados útiles. Puede suponerse que las cuestiones de la estabilidad política, el fortalecimiento de la democracia, la cohesión social y la seguridad regional, ocuparán un espacio creciente en la agenda del espacio sudamericano. Y, por tanto, en las de las sucesivas cumbres presidenciales.

En el futuro cabrá apreciar sus eventuales aportes efectivos en tres planos. En ellos se evidenciará la capacidad del mecanismo de cumbres para generar impulsos políticos de alto nivel a cuestiones relevantes, que derivan de la pertenencia de sus participantes a un espacio geográfico que es común y también inevitable.

El primer plano es el del desarrollo de condiciones que faciliten la estabilidad política en una región diferenciada y multipolar. Diferenciada en cuanto a los grados de desarrollo económico de los países que la conforman. Pero también en cuanto a las visiones sobre la inserción en el mundo y sobre los caminos que conducen a la afirmación de sistemas democráticos sustentados en la cohesión social. Multipolar en cuanto a las respectivas capacidades y vocaciones de ejercer un liderazgo regional. Como ya se señaló, ninguna nación tiene las condiciones que se requieren para un liderazgo hegemónico en la región sudamericana. La construcción de un espacio común en el que quepan las diversidades es una tarea colectiva que requiere más vocación de concertación de intereses que de confrontación, sea de ideologías o de personalidades.

El segundo plano es el de las cuestiones económicas de la agenda regional. Tres son prioritarias. Una es la de la integración física. Implica generar impulsos políticos necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura que profundicen la conexión entre las economías nacionales. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) es uno de sus instrumentos más concretos, con todo el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). La otra es la de la energía. Al igual que en el espacio europeo, el generar marcos institucionales con reglas efectivas que estimulen inversiones y garanticen los abastecimientos transfronterizos comprometidos, es hoy una cuestión de impacto en la seguridad de los países y, por ello, central a la estabilidad política de una

región. Y la tercera, es la de la convergencia de los múltiples acuerdos comerciales preferenciales que existen en Sudamérica, todos ellos celebrados en el ámbito más amplio de la Aladi.

Y, finalmente, el tercer plano es el de la institucionalización de la ahora denominada Unasur. Ella no es aún la resultante de un Tratado, y quizás es bueno que así sea. Por el contrario, lo positivo sería evitar la tentación de avanzar en creaciones institucionales formales y complejas, útiles en lo mediático, pobres en resultados prácticos. El actual Grupo de los 8 —originalmente el G7—, por ejemplo, ejerce su influencia sin que las naciones más poderosas lo hayan formalizado en un Tratado. Lo relevante, en cambio, es lograr que las cumbres periódicas sean un factor de impulso político a acciones multimodales que pueden concretarse, o con instrumentos *ad hoc* —por ejemplo, lo que podría ser en el plano de la energía, el equivalente al Tratado de la Carta de la Energía, originado en Europa— o con el aprovechamiento de múltiples acuerdos ya existentes, como son el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, incluyendo sus respectivos instrumentos y reglas de juego.