

Cumbre presidencial de Cusco

CREACIÓN DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES GENERA EXPECTATIVA PERO SUS BASES SON TODAVÍA DEBILES

Eduardo Gudynas

La propuesta de una Comunidad Sudamericana de Naciones despierta muchas esperanzas en fortalecer el proceso de integración. Sin embargo, la cumbre presidencial apenas logró acordar una declaración y los pilares de esa aventura. La Comunidad Andina y el Mercosur, siguen enfrentando problemas internos, tanto en aspectos comerciales como políticos. Si bien cada vez es más evidente que es necesario acordar políticas productivas comunes regionales y dar los primeros pasos hacia la supranacionalidad, los gobiernos continúan resistiéndose a esos cambios.

El 8 de diciembre 2004 tuvo lugar en la emblemática ciudad de Cusco (Perú), la tercera cumbre sudamericana de países. La primera había sido convocada por el entonces presidente de Brasil Fernando H. Cardoso, en 2000, con el claro objetivo de promover un área de libre comercio regional, vinculando al Mercosur, la Comunidad Andina, Chile, Guyana y Suriname. En aquel entonces arreciaba la polémica sobre el ALCA, y la iniciativa brasilera tiene por doble finalidad lograr el concurso de más naciones para contrapesar el poder de Washington mientras se conformaba un análogo a una pequeña “ALCA sudamericana”, donde las industrias brasileras podían expandir sus exportaciones.

Desde aquel entonces si bien se sucedieron muchos hechos que en parte modificaron el escenario regional y global, la nueva administración de Lula da Silva mantuvo esencialmente el mismo programa.

En el encuentro de Cusco se formalizó la idea de una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), una iniciativa que aprovechó algunas nuevas circunstancias. Se destaca el acuerdo comercial entre el Mercosur y la Comunidad Andina (octubre de 2004), potenciado por el ingreso de Perú como asociado al Mercosur unos meses antes. La idea además fue siempre promovida por Lula da Silva; se le han sumado recientemente Alejandro Toledo de Perú, y el presidente del comité de representantes del Mercosur, el argentino Eduardo Duhalde.



D3E

Publicado por

CLAES – Centro Latino Americano de Ecología Social
D3E – Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad

Montevideo, Uruguay – www.integracionsur.com

Enero 2005

Los contenidos de la comunidad

La iniciativa sudamericana involucra a 12 países: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela, Chile, Guayana y Surinam. Sus potencialidades son sin duda enormes; esta región cubre más de 17 millones de kilómetros cuadrado, con 361 millones de habitantes, y un producto bruto interno de 973 mil millones de dólares.

A pesar de la pomposidad de la cumbre presidencial, es importante advertir que los presidentes no firmaron un tratado u otro documento vinculante, y en realidad solamente acordaron en una “declaración”. El documento es muy breve (tres páginas), y su núcleo básico referido a la integración continental es general; apenas se indica que el “espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará” por medio de la “concertación y coordinación política y diplomática”, la profundización del libre comercio, y otros cuatro componentes en áreas diversas.

Ese proceso incluye la “profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio”, evolucionando a “fases superiores de la integración económica, social e institucional”. Suriname y Guyana se “asociarán a este proceso”. La integración en infraestructura incluye los aspectos físicos, energéticos y comunicaciones, pero de nuevo apelando a un texto muy general (como por ejemplo afirmar que su base es la “profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes”). En este aspecto específico se confirmaron algunos acuerdos en Cusco. Entre las áreas restantes se incluye la armonización de las políticas en desarrollo rural y agroalimentario, la transferencia de tecnología y la cooperación en ciencia, educación y cultura, y un reconocimiento a la “creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil”.

La declaración no ofrece pautas más concretas sobre los pasos inmediatos que se darán; se señala que los cancilleres “elaborarán una propuesta concreta de cursos de acción”, estableciéndose una secretaría temporal en manos del gobierno peruano y anunciándose que la

próxima cumbre tendrá lugar nuevamente en Brasil en 2005.

Las potencialidades y limitaciones

Sin duda que un proyecto como una “comunidad” de naciones sudamericanas debe recibir un apoyo caluroso. La idea en sí misma tiene enormes potencialidades, y permite pensar en opciones de desarrollo autónoma, ganado una mayor soberanía frente a los vaivenes. Pero una vez establecidos esas aspiraciones, el problema inmediato es determinar el contenido de esa comunidad y el camino que se debe recorrer para lograrla.

Si bien existieron declaraciones que anunciaban un camino hacia un parlamento y una moneda única, en la declaración de los presidentes no hay medidas específicas en ese camino. Es evidente que estamos lejos de esa posibilidad ya que cuestiones de ese tipo no han logrado resultados concretos por ahora dentro de la CAN o del Mercosur.

En realidad, las primeras medidas al amparo de la CSN son escasos, y uno de los principales se basa en promover proyectos de infraestructura. Recordemos que la iniciativa sudamericana en esa materia, IIRSA, fue lanzada precisamente en la primera cumbre presidencial de la región. En Cusco los presidentes ratificaron un ajuste de los planes iniciales del IIRSA de más de 300 emprendimientos a solamente 31 proyectos.

Bajo ese marco, los presidentes de Perú y Brasil firmaron el protocolo que permitirá la construcción de la carretera que iniciará en el pequeño poblado fronterizo de Assis Brasil, en el estado de Acre, y que atravesará el territorio peruano para conectarse con los puertos del Pacífico. Brasil aportará más de 700 millones de dólares para esa obra, la que considera vital para asegurar las exportaciones de la producción agropecuaria y maderera de los estados de Acre, Rondonia y parte de Mato Grosso. Las potencialidades comerciales de esas carreteras son innegables, pero los peligros sociales y ambientales son claros al potenciarse todavía más el avance la frontera agropecuaria sobre ambientes amazónicos. Una iniciativa similar se espera próximamente con el inicio de obras del puente internacional sobre el río Itakutu,

El Mercosur regresa a Ouro Preto

La reciente cumbre presidencial del Mercosur, realizada el 17 de diciembre de 2004 en Ouro Preto (Brasil) estuvo cargada de simbolismos y tensiones. En esa misma ciudad, diez años antes, se había firmado el Protocolo de Ouro Preto que confirmó el paso de la zona de libre comercio a la unión aduanera, reconoció una personería jurídica internacional para todo el bloque, y ajustó su estructura institucional. Durante aquellos años de la década de 1990 todo era optimismo en el Mercosur, tanto por sus avances en el comercio intraregional como por su ímpetu negociador.

Pero la actual situación del Mercosur es mucho más complicada. Actualmente existen fuertes tensiones comerciales entre los socios, e incluso Argentina amenazaba con establecer salvaguardias comerciales frente a las mercaderías brasileñas, simultáneamente con algunas fricciones políticas. A pesar de estos problemas, los cuatro presidentes del Mercosur estuvieron presentes en Ouro Preto, y junto a ellos los jefes de Estado de los países asociados, todos repitiendo su fe en el futuro del bloque.

En el terreno comercial, el Mercosur finalmente aprobó la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común para las mercaderías importadas que circulan por más de un país. También iniciaron el proceso para armonizar normativas para las compras gubernamentales, y para el libre ingreso y residencia de empresarios. En el terreno social, los presidentes aprobaron varias medidas, destacándose un grupo de trabajo para analizar la promoción del empleo, tendrá lugar una reunión de alto nivel sobre derechos humanos, y anunciaron un fondo para actividades educativas

Sobre el controvertido tema de la creación de un Parlamento del Mercosur, resolvieron continuar las negociaciones involucrando a los poderes legislativos nacionales en el proceso, asignándole a la Comisión Parlamentaria Conjunta la tarea de ser también una "comisión preparatoria". La propuesta brasileña de crear un "parlamento" pero sin precisar sus funciones no fue aceptada por otros socios, y lamentablemente sigue sin abordarse el problema de fondo que es la supranacionalidad (la capacidad de ese legislativo regional de aprobar normas que serán obligatorias para cada nación).

Finalmente, se aprobó la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur bajo la idea de contar con un instrumento para distribuir ayudas que compensen y reduzcan las asimetrías en el bloque y fortalezcan su competitividad. Es un paso importante para generar cohesión interna, pero todavía deben ser concretados sus objetivos precisos y mecanismos de financiamiento.

A pesar de estos avances, los problemas de fondo siguen enfrentando fuertes incertidumbres. Dos ejemplos son suficientes. El Mercosur ahora tiene tanto o más miembros asociados que socios plenos (Chile, Bolivia y Perú son asociados confirmados, mientras que Ecuador, Colombia y Venezuela pasan a serlo por el acuerdo de complementación económica CAN-Mercosur; los socios plenos son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Por lo tanto el acuerdo original ahora navega en una dura incertidumbre de objetivos entre ser un mero acuerdo de libre comercio, o bien seguir el camino original de un proceso de integración tanto comercial como político. En segundo lugar los problemas de liderazgo no sólo se mantienen, sino que posiblemente se acentuaron en un diálogo de sordos con Brasil. Se siguen dando rodeos alrededor de la necesidad de redefinir las soberanías a escala regional y comenzar a avanzar hacia la supranacionalidad. Por lo tanto la Cumbre de Ouro Preto permitió mantener al Mercosur en marcha pero no resuelve muchos de sus problemas.

que permitiría unir el estado de Rondonia con Guyana, y abrir las zonas del norte de la Amazonia a nuevas opciones exportadoras.

El proyecto de infraestructura más costoso es el gasoducto del Nordeste entre Argentina con Bolivia, por valor de mil millones de dólares. Le siguen las ampliaciones de carreteras en Brasil, las conexiones Argentina-Chile y Brasil-Perú y el anillo ferroviario en el estado de Sao Paulo. Sin duda que todos son emprendimientos muy importantes, pero todos estos cambios y ajustes se podrían haber hecho en el

seno de IIRSA, y no constituyen un motivo suficiente para la aventura de la CSN.

La propuesta de Cusco tampoco ha logrado un claro consenso entre los gobiernos, y terminó siendo la cumbre presidencial sudamericana más deslucida ya que faltaron varios presidentes. No es un hecho menor que a la cita faltaran los presidentes de los demás socios de Brasil en el Mercosur (Kirchner de Argentina, Duarte de Paraguay y Batlle de Uruguay); también faltó L. Gutiérrez de Ecuador. El presidente Lula dejó entrever su disgusto con esas

ausencias, y en especial con la del presidente argentino.

La superposición con otras iniciativas también es un problema evidente. Tanto la CAN como el MERCOSUR tienen sus propias estructuras, que en más de una ocasión generan quejas de los gobiernos por el dinero que consumen, y a ella se suman otras que parcialmente se superponen con la CSN (como ALADI, el Grupo de Río, la iniciativa sobre infraestructura IIRSA, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, etc.). En especial Chile, Colombia y Uruguay, se mostraron renuentes a avanzar en la CSN debido a este tipo de problemas, mientras que reclamaban resolver los problemas pendientes dentro de los acuerdos comerciales actualmente en marcha.

Las superposiciones entre la CAN y el Mercosur se han ampliado, y por momentos se cae en cierta confusión. Países miembros de la CAN, como Bolivia y Perú son también asociados del Mercosur, una categoría que este bloque ha decidido extender a los demás países andinos; Chile fue aceptado como “observador” en la CAN y también es asociado del Mercosur desde hace años.

Finalmente, es muy importante tener presente que se mantienen las tensiones y debilidades internas dentro del Mercosur y la CAN, los dos pilares de la CSN. Argentina ha presentado varios reclamos a Brasil y reclama salvaguardas en el seno del Mercosur, un extremo que ha rechazado este país, con el apoyo de Paraguay y Uruguay, los que a su vez tienen otras disputas con los brasileños. La reciente cumbre de Ouro Preto del Mercosur no resolvió estos problemas, como tampoco logró establecer un programa para un Parlamento del bloque ni consideró el problema de la supranacionalidad. Mientras tanto la CAN continúa manteniendo en suspenso su arancel externo en común.



El sentido común indica que antes de generar expectativas con una comunidad sudamericana es indispensable mejorar la calidad de la integración subregional. Es necesario resolver el manejo de las asimetrías comerciales y las diferentes potencialidades productivas, entre los países, y el camino para lograrlo es establecer políticas productivas comunes acordadas entre varios países. Los gobiernos, en cambio, realizan una suerte de huída hacia delante, generando nuevos y más amplios esquemas de integración sin lograr resolver la cotidianidad del funcionamiento de estructuras más viejas y acotadas. Una Comunidad Sudamericana de Naciones es un emprendimiento demasiado valioso como para quedar atrapada en esa problemática.

*E. Gudynas es analista de información en D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad) –
Una versión de este artículo será publicada en la revista Tercer Mundo Económico.*

*Más informaciones sobre integración regional y desarrollo sostenible
en nuestro sitio web: www.integracionsur.com*

*CLAES D3E además edita los boletines electrónicos en comercio y ambiente en
América Latina, y Agropecuaria y Ambiente en América Latina.*

La suscripción es gratuita y se puede hacer desde nuestro sitio web.
