



Comunidad Andina, Mercosur, Comunidad Sudamericana de Naciones, ¿una asociación viable?

Manuel Cienfuegos Mateo

Actualmente existen más de 300 acuerdos de comercio preferente y de integración regional registrados en la Organización Mundial del Comercio, que contabilizan alrededor del 60% del comercio mundial. Dentro del relanzamiento del fenómeno integracionista en el mundo destacan de modo muy particular los casos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN), representativos del regionalismo abierto u ofensivo que impera en la actualidad, que se caracteriza porque trata de conjugar el interés de los países socios de otorgarse mutuamente un trato preferencial con el imperativo de que simultáneamente se mantengan e intensifiquen los vínculos con el resto del mundo. La consecuencia es que no se opone, sino que complementa, a la globalización y al multilateralismo, aunque sea verdad que estos tres ejes del comercio mundial actual coexistan generalmente en un ambiente de incómoda tensión.

Para regular su apertura al mundo las organizaciones de integración recurren con frecuencia al instrumento de los acuerdos internacionales con otros sujetos internacionales, sean terceros Estados u otras organizaciones internacionales. Estos acuerdos son de muy diversa naturaleza y alcance, desde los tradicionales acuerdos tarifarios a los evolucionados acuerdos en materias medioambientales y de cooperación al desarrollo. En esta línea se insertan los acuerdos regionales horizontales que están aflorando en los últimos años y en virtud de los cuales se intenta sistematizar, en un instrumento único, el conjunto de relaciones de muy diverso cariz (comerciales, económicas, financieras, de cooperación al desarrollo, políticas, etcétera) que diversas organizaciones de integración (y no sólo sus Estados miembros) mantienen entre sí. Dentro de estas relaciones regionales institucionalizadas hay que destacar los vínculos privilegiados que la CAN y el MERCOSUR han terminado de anudar en recientes, tras más de 10 años de negociaciones, con los acuerdos de complementación económica (ACE) 58 (2004) y 59 (2004), que se unen al anterior ACE 36 (1996) y mediante los que se pretende establecer en unos pocos años una zona de libre comercio entre los 9 países socios de ambos bloques sudamericanos.

De los tres acuerdos de complementación económica el más importante es el ACE 59, que está vigente para los cuatro países mercosureños (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y tres países andinos (Colombia, Ecuador y Venezuela) desde el 19 de abril de 2005. El ACE 59 es básicamente un acuerdo de liberalización del comercio de mercancías que persigue formar un área de libre comercio mediante la eliminación de prácticamente todas las restricciones arancelarias (en principio cubre los 6.524 ítems –subpartidas- arancelarias del universo tarifario NALADISA 1996) y no arancelarias a los intercambios de productos originarios de los países sudamericanos signatarios, de tal suerte que entre 2018 y 2021 el universo arancelario llegará al 100% de margen de preferencia, salvo excepción. Este objetivo básico se ve completado con otros, que tienen una dimensión específica que excede la temática comercial tradicional, como la ampliación del comercio a los servicios y determinados elementos de integración física y de infraestructura, en tanto que medios para promover y consolidar la integración de los mercados andinos y mercosureños, así como la cooperación científica y tecnológica para propiciar un mayor grado de complementación de los sectores productivos y la expansión y la diversificación de los intercambios comerciales.

El alcance del ACE 59 trasciende el ámbito de los siete países signatarios, ya que con él culminó el proceso de establecimiento de espacio de libre cambio entre la CAN y el MERCOSUR, de manera que ahora los nueve Estados miembros de estas dos Organizaciones internacionales de integración están ligados convencionalmente. Constituye, pues, un instrumento jurídico de especial relevancia para la integración sudamericana. Y puede acabar desbordando este ámbito, en la medida en que su contenido puede favorecer la creación de las condiciones necesarias para una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios en el seno de la ALADI, proyectándose hacia el establecimiento de una zona de libre cambio entre todos sus países.

Para lograr la zona de libre cambio de la región sudamericana no tiene por qué faltar empuje a los países implicados, a la vista de que en 2004 la población superó los 361 millones de habitantes, la superficie ronda los 17 millones de kilómetros cuadrados y el PIB conjunto superó los 975.000 millones de dólares, por debajo sólo del NAFTA, la Unión Europea, Japón y China, pero por encima de bloques como la ASEAN (con 682.000 millones de dólares) y de alguno de los miembros del G-10 (como Canadá, con 834.000 millones de dólares). Además las exportaciones al mundo se sitúan sobre los 182.000 millones de dólares, con un gran potencial de crecimiento del intercambio de materias primas y manufacturas.

Claro que los problemas y las dificultades están a la altura de los ambiciosos retos perseguidos, tanto desde el punto de vista económico, como político y social. Dos ejemplos bastan para ilustrarlos. Por un lado, la imperiosa necesidad de que la tasa de crecimiento económico siga sostenida a medio plazo en el alto nivel de los últimos años para poder hacer frente a la iniquidad característica de los países sudamericanos, porque no basta con unos pocos años para llevar a cabo las reformas estructurales –puertos, aduanas, fiscalidad, servicios, etcétera- que reclaman las fuertes asimetrías de las economías mercosureñas y andinas para su mejor complementación y, a la postre, reducir la dependencia de Brasil, que representa más del 50% de población y PIB de Sudamérica. Por otro lado, la indefectible superación de las profundas disensiones entre los líderes políticos sudamericanos respecto a posibles objetivos externos de interés común, como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tal como quedó claro en la pasada cumbre del Mar de la Plata de noviembre de 2005.

El desafío a que se enfrentan los países sudamericanos es, pues, de primer orden. En este camino común la reciente creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) puede implicar un acicate, ya que la Declaración Presidencial de Cuzco (8 de diciembre de 2004) que la constituye proclama la determinación de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”. Ello significa que el espacio sudamericano integrado se desarrollará impulsando, entre otros elementos, la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la CAN y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio. Y más tarde el proceso se extenderá a Guyana y Surinam.

La CASA se apoya en los tres cimientos siguientes: 1) la cooperación política, social y cultural, con temas como la democracia, seguridad regional y lucha contra las drogas y la corrupción; 2) la integración comercial, económica y financiera, que toma como punto de partida el ACE 59 entre la CAN y el MERCOSUR, así como la experiencia exitosa de la Corporación Andina de Fomento en materia de integración financiera; y, 3) el desarrollo de la infraestructura física, la energía, y las comunicaciones, a través de la iniciativa integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

En suma, la CASA no pretende ser una mera agenda comercial porque incluye también cuestiones relativas a inversión, cooperación y diálogo político, aun cuando resulte claro que para conseguir estos fines hace falta abrir previamente los mercados nacionales a la competencia de los otros socios. En los próximos años se verá si la CASA ha conseguido sus objetivos. De momento, voluntad política existe y apoyo social tampoco falta. De ahí que en la

Primera Reunión de Jefes de Estado de la CASA, que tuvo lugar en Brasilia los días 29 y 30 de septiembre de 2005, se aprobó una ambiciosa agenda comercial cuya consecución debería conducir a que en 2007 más del 85% del comercio esté liberalizado. Lógicamente para alcanzar los otros fines de la CASA hace falta el desarrollo de las infraestructuras de Sudamérica: creación de nuevas vías de comunicación, mejora de las telecomunicaciones e incremento de la complementación de los sectores económicos y sociales implicados. Hay algunos proyectos en marcha de gran relieve, como el gasoducto sudamericano y el corredor bioceánico central. Para sufragarlos será preciso atraer nuevas y cuantiosas inversiones, nacionales y extranjeras, y ello no será tarea sencilla a la vista de amenazantes declaraciones de dirigentes políticos sudamericanos, en particular de Venezuela y Ecuador, a las multinacionales extranjeras que operan en la zona. El tiempo dirá si la realidad está a la altura de las ambiciones.

M. Cienfuegos Mateo es Doctor en Derecho, Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Instituciones de Derecho Comunitario) de la Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y Miembro del grupo de investigación ORLA. Presentación en la "Semana del Comercio Internacional", 13 al 17 febrero 2006, Observatorio de Relaciones con Latinoamérica, Universidad Pompeu Fabra