



La construcción de la CSN: una tarea por delante

José Antonio García Belaunde

Asesor de la Secretaría General de la Comunidad Andina

Octubre, 2005

Sumilla: ¿Qué nos ofrece como valor agregado la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)? ¿Qué fortalezas tiene que nos permita vislumbrar su concreción? Un punto a su favor es que no parte de cero. Y aunque haya quienes consideren que su creación fue precipitada, dicho proceso, de mantenerse con una firme y constante voluntad política, llegará a convertirse en una interesante realidad en la escena internacional. En este propósito, retomar y fortalecer lo avanzado por otras experiencias subregionales de integración como la CAN y el Mercosur serán fundamentales.

En diciembre de 2004 se realizó la tercera Cumbre Presidencial Sudamericana y se aprobó la Declaración del Cusco en la que solemnemente los Presidentes decidieron conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Para ello se inspiraron en una historia compartida; rescataron valores comunes tales como la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia; apelaron a los principios que deben sustentar las relaciones internacionales; identificaron intereses convergentes para fortalecer su capacidad de inserción internacional; definieron una visión común del desarrollo a partir de una estrategia para el crecimiento sostenido con una distribución del ingreso más justa y equitativa, con cohesión e inclusión social, preservación del medio ambiente y desarrollo sostenible.

A partir de dicho capítulo principista, los mandatarios plantearon cómo construir esa Comunidad y establecieron como sus pilares los siguientes: la concertación política; la profundización de la convergencia entre la CAN, el Mercosur y Chile; la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas para el desarrollo rural y agroalimentario; y la transferencia tecnológica. Los tres primeros tienen ya sus instrumentos (Mecanismo de Diálogo y Concertación Política; Acuerdos de Libre Comercio -ambos CAN-MERCOSUR; y la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana -IIRSA); los otros dos están a nivel de enunciados.

Haciendo un poco de historia

El lanzamiento del proyecto integrador sudamericano tiene su antecedente más próximo en la I Cumbre Sudamericana realizada en Brasil y convocada por el Presidente de ese país Fernando Henrique Cardoso en el año 2000. Aquella reunión no fue otra cosa que un cónclave que se inscribía dentro de un panorama hemisférico que parecía configurarse en dos espacios: de un lado Norteamérica (relacionándose a través del TLCAN con la Iniciativa del Caribe y los acuerdos de acceso comercial para Centro América); de otro lado Sudamérica, con una relación menos estrecha e institucionalizada con los Estados Unidos. En esa perspectiva se ubican también las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de las Américas, en donde los intereses de Brasil -en mayor medida- y Argentina, fueron los más confrontados con los de Estados Unidos. De alguna manera este proyecto respondía a la necesidad de Brasil de adquirir una mayor capacidad negociadora y servía al resto de países para avanzar en la negociación del ALCA, sin tener que pagar una cuenta muy onerosa.



Diría aún más: que con la iniciativa de Cardoso, Brasil se lanzaba con prudencia a ejercer el liderazgo de la región que desde los años 70 le reclamaban o le asignaban países del primer mundo. Cómo no recordar la famosa frase de Kissinger: “Donde se incline el Brasil se inclinará América Latina”.

Con el Presidente Lula dicha política se ha manifestado con mayor claridad, llegando incluso a asumir los costos inevitables que todo liderazgo comporta. Prueba de ello fue que las negociaciones comerciales CAN- Mercosur -que se iniciaron en 1995- estuvieron entrampadas hasta los años 2003 -cuando se destrabaron con Perú- y 2004 -con el resto de los países andinos. Precisamente, aquel año, en la Cumbre del Mercosur, Brasil planteó y logró que se aprobase el establecimiento de un Fondo de Cohesión Social del orden de los 100 millones de dólares anuales durante diez años, al cual aportaría el 85% de los recursos. Sin embargo, el 60% de tales fondos se invertirían en Paraguay y Uruguay, mientras que el 20% restante, en Brasil y Argentina, quienes sólo podrían destinarlos al desarrollo de zonas fronterizas.

Con dos Cumbres Sudamericanas realizadas; con Brasil más definido en su política exterior -desde que el presidente Lula señaló a Sudamérica como prioridad-; habiéndose acordado la puesta en marcha de la IIRSA, y culminado los acuerdos de libre comercio con los andinos; parecía natural hacer un salto cualitativo hacia la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, de cuya paternidad se ufanan Brasil y Perú).

Sin embargo, en la Declaración de Cusco existe un desbalance entre los principios y fundamentos que se proclaman y las propuestas de acción a seguir. Éstas son tímidas, cautas y muy precisas en subrayar su gradualidad así como en acotar ámbitos institucionales. Se explicita, por ejemplo, que la CSN tendrá como base la institucionalidad existente, evitará duplicaciones y superposición de esfuerzos, y no implicará nuevos gastos. De este modo, se la define como un proyecto a construir que, por tanto, se alimentará de los pasos que vaya dando.

No se debe creer que lo anterior implica que estamos frente a una de las tantas iniciativas que van a llevar a nuestros Presidentes y Cancilleres en un carrusel de reuniones, donde firmarán documentos pleróticos de lugares comunes, en los que, por reiterativos, nadie cree. Creo más bien que se trata de un proceso de acumulación que, de mantenerse con una firme y constante voluntad política, llegará a convertirse en una interesante realidad en la escena internacional.

Cierto es que no todos comparten la misma convicción. Al interior del Mercosur como de la Comunidad Andina (ambos sustentan a la CSN), existen muchos temas pendientes de resolución. Tampoco son ajenas al proyecto rivalidades, celos, incluso prioridades de política exterior que puedan parecer contrapuestas. Quizás haya mucho de sabiduría en aquella prudencia inicial y, ciertamente, también esperanza de poder alcanzar, en el camino empezado a recorrer, una dinámica que supere estos obstáculos y limitaciones.

La novedad de la CSN

Es inevitable preguntarse en qué consiste la novedad de la Comunidad Sudamericana; qué la diferencia de otros esquemas; por qué creer que tendrá un éxito que no tuvo la vieja Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) ni la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), o el Sistema Económico Latinoamericano



(SELA). También es válido preguntarse por su relación funcional con el Grupo de Río, hasta no hace mucho el mecanismo emblemático de América Latina.

Tratando de no extenderme demasiado creo que puedo empezar afirmando que hay algo común en todos ellos: son producto de su tiempo. Respondieron unos más que otros a la coyuntura internacional:

- El SELA nació al calor de la gran confrontación Norte-Sur, percutida por la crisis del petróleo de los años 70. Una región con países que ejercían evidente liderazgo internacional en esos años (Argentina -hasta la llegada de los militares-, Brasil, Cuba -más inserta en el Tercer Mundo que en América Latina-, Chile -sólo hasta la caída de Allende-, Panamá, Perú y Venezuela) concebía un organismo sin excluidos (por primera vez el presidente cubano Fidel Castro participaba en uno regional) que buscaba conciliar posiciones y afirmar su presencia en el debate económico internacional. La crisis de la deuda de los 80 y el Consenso de Washington de los 90 se encargaron de sustraerle sustancia y razón al SELA. Así, el ALCA, que fue la gran negociación económica que se inició en la última mitad de la década pasada, no tenía las características de oposición de las anteriores negociaciones con las que el SELA estaba identificado, por tanto nadie buscó a esta organización que había sido tan propia y aparecía ahora tan ajena.

- El caso ALALC-ALADI es distinto. La ALALC nació como un acuerdo de libre comercio que unía países de gran diversidad económica y sin mecanismo alguno para corregir asimetrías. Por lo demás, la cláusula de la nación más favorecida, lejos de facilitar las negociaciones, las restringía. Una preferencia comercial que resultaba conveniente si era otorgada a un producto de un país pequeño, resultaba inconveniente e incluso dañina si era extendida a un país grande. La ALADI pretendió corregir esta deficiencia y estableció los Acuerdos de Alcance Parcial y de Complementación Económica, que sólo obligaba a las partes que lo habían negociado y suscrito, no a los otros miembros. Tampoco tuvo éxito. Al respecto puedo afirmar que en ambos casos el fracaso tiene mucho que ver con lo disímiles que éramos, la poca masa crítica que teníamos y los insuficientes instrumentos para liberar y promover un comercio con beneficios para todos y que no agravasen la situación de los perdedores constantes.

Es justo reconocer que el hecho que la ALADI empezase a funcionar en medio de la crisis de la deuda y del déficit de Balanza de Pagos -que motivaron la restricción del comercio de nuestros países,- fue perjudicial para su consolidación.

Me atrevo a pensar que, con sus limitaciones, las experiencias de la CAN y el MERCOSUR, cada uno por su lado, demuestran que se debe empezar a construir a partir de espacios reducidos y con un número moderado de socios. Una vez consolidado cada esquema, recién se puede dar paso a proyectos de mayor envergadura y no iniciarlos con éstos.

- El Grupo de Río fue una feliz iniciativa que surgió a partir de la experiencia de una acción diplomática de ocho países de la región en torno a los conflictos en Nicaragua y El Salvador de mediados de los ochenta. Su antecedente fue el Consejo de Cancilleres del Grupo Andino creado por iniciativa del Canciller peruano Carlos García Bedoya en 1979 y que tuvo éxito en proponer un curso de acción latinoamericana alternativo a la crisis nicaragüense por la insurrección del Frente Sandinista contra la dictadura de Somoza. Si bien el Grupo se irguió, y se mantiene hasta la fecha como un interlocutor en la escena internacional, también es verdad que al ir ampliando su membresía, ha perdido fuerza



(digamos que sus comunes denominadores empiezan a ser mínimos y no máximos). Si bien es hoy más representativo que originalmente, sus proyección es más débil. Es muy probable que su presencia internacional se vea erosionada con la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

El valor agregado y la agenda futura

¿Qué nos ofrece como valor agregado la Comunidad Sudamericana? ¿Qué fortalezas tiene que nos permita vislumbrar su concreción?

Diría que no parte de cero. Más aún, diría que si bien se puede juzgar un tanto precipitado su lanzamiento, dar ese paso mayúsculo estaba en la naturaleza del rico tramado de relaciones que se ha venido gestando en la región. Era inevitable y para bien de todos.

Pero como señalé anteriormente, recién se ha iniciado la construcción y hay una inmensa tarea por delante. Si la CAN y el Mercosur han logrado un acuerdo de libre comercio, éste es de los llamados de primera generación: básicamente bienes y algunos servicios. Hoy, como se puede apreciar en los tratados firmados por Chile y Centro América con los Estados Unidos, los acuerdos de libre comercio comprometen todos los servicios, la propiedad intelectual, las compras del Estado, así como las disciplinas pertinentes. En este mismo dominio, debe recordarse que Chile no tiene acuerdo de libre comercio con todos los andinos y, por cierto, los que tiene son de primera generación.

En segundo lugar, actualmente no hay perspectiva de desarrollar un marco institucional, el que es fundamental si se quiere tener un proyecto de integración profundo. La CAN tiene una fortaleza institucional de la que carece el Mercosur, por tanto corresponde a éste último establecer una institucionalidad que sea garantía para todos los socios y que permita superar las recurrentes crisis que se originan por incumplimientos o violaciones de acuerdos y que se resuelven por la vía política y no por mecanismos legales o jurisdiccionales. Una comunidad en donde todos gocen de seguridad jurídica es un requisito sine qua non.

En tercer lugar, hay que desarrollar mecanismos financieros y para ello la CAN tiene dos instituciones de primer nivel que deberían “sudamericanizarse”, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas.

En cuarto lugar, se debe acordar una estrategia común para el desarrollo energético. La oferta que en este campo ofrece la región andina es extraordinaria y se complementa muy bien con las necesidades del Mercosur. La integración energética debe ser, desde un primer momento, el punto focal de la integración sudamericana.

En quinto lugar, afirmaríamos lo mismo de la integración de la infraestructura física contemplada en el programa de la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamérica).

En sexto lugar, trabajar para definir criterios y visiones compartidas en política de defensa del medio ambiente, bio-diversidad y desarrollo sostenible, habida cuenta la extraordinaria riqueza que posee la región sudamericana.

Y por último, aunque no menos importante: la coordinación política. Ello tiene que ver tanto con nuestros procesos socio-políticos -ya que vivimos en una región en democracia pero no parecemos satisfechos con ella- como con nuestra proyección internacional y



nuestra participación en los grandes debates. Nuestras democracias viven acosadas por las históricas demandas de sociedades sin cohesión social, y habitadas por individuos excluidos de un mundo globalizado que permanentemente amenaza con perpetuar dicha condición.

En el campo internacional, nada más claro ahora que el final de la guerra fría no produjo un nuevo orden más justo y democrático. Tampoco pudo consolidarse una preeminencia de principios y normas del Derecho Internacional, ni se afirmó el multilateralismo. La potencia hegemónica nos ha hecho saber cómo quiere diseñar el mundo y ha avanzado ya en esa dirección. Aquí también hay una tarea por realizar, pero a partir de una muy clara visión común sobre el orden que queremos construir.

Terminaré afirmando mi apuesta por la construcción de la CSN y lo hago porque estoy convencido de que los elementos están dados para que esta enorme tarea y desafío pueda emprenderse con razonables posibilidades de éxito.