

Extrait du El Correo

<http://elcorreo.eu.org/Acuerdo-entre-el-Mercosur-y-los-Paises-Andinos-un-salto-en-dos-dimensiones>

Acuerdo entre el Mercosur y los Países Andinos : un salto en dos dimensiones

- Empire et Résistance - Blocs régionaux - CAN -

Date de mise en ligne : lundi 22 novembre 2004

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Entre enero y abril próximos América del Sur pondrá en vigor dos instancias clave en la integración del subcontinente : creará el quinto mayor espacio comercial del mundo y una Comunidad política a imagen y semejanza de la Unión Europea. Aunque esta vez los discursos destilan menos augurios rimbombantes y más pragmatismo, mantengamos una sana cuota de escepticismo sobre la concreción efectiva de ambas iniciativas.

Los dos mayores pactos de integración económica y política de América Latina (AL), el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN), han dado pasos sustantivos para materializar sendas iniciativas destinadas a crear un espacio comercial que en la práctica hará de América del Sur (AS) el quinto bloque comercial del mundo y a sentar las bases de una unión o comunidad política muy similar a la de la Unión Europea. Motivados por el pragmatismo derivado del escaso peso específico suyo en el ámbito multilateral, los gobiernos de AS parecen haber llegado a un consenso sobre el hecho de que una integración efectiva entre sus países contribuirá a superar -siquiera paulatinamente- sus debilidades de inserción internacional. Además, y así lo demuestra la experiencia de la UE y del propio subcontinente, el comercio regional parece ser el único espacio donde puede desarrollarse la competitividad de manufacturas y otros bienes de mayor contenido tecnológico. Por último, la integración económica permitiría fortalecer la estructura empresarial y productiva regional mediante inversiones conjuntas y alianzas estratégicas.

El MERCOSUR y la CAN protocolizaron ante la ALADI un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) que creará en un lapso máximo de 15 años el quinto mayor espacio económico mundial. La ratificación del Acuerdo, en Montevideo a mediados de octubre, concluyó un proceso iniciado con la firma del Acuerdo Perú-MERCOSUR (ACE 58) en agosto del 2003 y el Acuerdo entre Colombia, Ecuador y Venezuela con el MERCOSUR (ACE 59), en diciembre del mismo año. El Acuerdo entre la CAN y el MERCOSUR -que regirá desde el uno de enero de 2005- consolidó a nivel de ambos bloques los compromisos previamente adquiridos en los ACE 58 y 59, entre ellos el reconocimiento de las asimetrías derivadas del grado de desarrollo de los países, un régimen transitorio de solución de controversias y aspectos referidos a la integración física e infraestructura, la cooperación financiera, científica y tecnológica. El Acuerdo engloba a casi toda AS (con la excepción de Surinam, Guyana y Guayana Holandesa), su texto se había firmado en diciembre de 2003 y debió entrar en vigor en julio pasado, pero las diferencias subsistentes entre algunos países sobre las listas de productos y los plazos de desgravación forzaron a ampliar en tres meses más el plazo para destrabar el Acuerdo.

En materia comercial, este nuevo espacio ha comprometido un proceso de desgravación selectiva y progresiva del universo de ítemes producidos en la región, de 10 años para la mayoría de los productos y de 15 años para los más sensibles. Aunque el arancel cero para el grueso de los flujos intercambiados entre ambos pactos recién se alcanzará en 2015, estimaciones iniciales prevén que podría casi duplicarse el comercio regional al cabo de los tres primeros años : aun en 2003 -el año de más bajo nivel de la presente década-, el espacio suramericano generó un comercio cercano a los U\$S 31.000 millones, el cual podría elevarse .a unos U\$S 50.000 millones hacia 2008. Para fomentar una mayor complementación e integración productivas, el Acuerdo establece un marco jurídico e institucional que prevé la posibilidad de extender este espacio económico al comercio de servicios e inversiones e incorpora materias referidas a la integración física e infraestructura y a la cooperación científica y tecnológica. También se lo considera un instrumento que podría estimular un mayor grado de coordinación y consultas en negociaciones comerciales con terceros países y agrupaciones de países extra - regionales.



El cuadro anterior revela que la mayor parte (el 95%) del intercambio intra - regional se realiza entre muy pocos circuitos de comercio : intra - MERCOSUR (31.8%), MERCOSUR - Chile (16.8%), intra - CAN (13.2%), entre CAN - MERCOSUR (12.7) y entre MERCOSUR - México (11.0%). Con largueza, las mayores tasas de crecimiento se ubican entre los países de MERCOSUR y en los Acuerdos de éste con Chile y México. Si se considera al primero, el comercio total involucrado en el espacio comercial creado por el nuevo Acuerdo representa algo más de dos terceras partes de los flujos totales de todos los países miembro de ALADI (los diez de América del Sur más México y Cuba).

Las cifras demuestran que el Acuerdo debiera tender al menos a consolidar los flujos de comercio intra-regional existentes, aspecto esencial sobre todo en el ámbito de manufacturas, cuya subsistencia en muchos casos ha sido precisamente posible por el comercio entre los países de AS. La expansión de este sector resulta indispensable desde todo punto de vista : genera mayor valor agregado, estimula niveles mayores de procesamiento de los recursos naturales, es más intensivo en el empleo y es más 'amigable' con la creación de sinergias, economías de escala, articulaciones productivas y alianzas estratégicas tanto intra como Inter.-países.

Aunque los niveles de apertura comercial contenidos entre el MERCOSUR y la CAN en la mayoría de los ítemes recién alcanzarán en una década los existentes en los ACE suscritos de manera bilateral entre Chile y cada uno de esos países, la posibilidad de que el Acuerdo entre ambos pactos subregionales se amplíe a servicios e inversiones podría representar dificultades futuras para éste. La principal será el atractivo que para un inversionista representa localizar un emprendimiento en cualesquiera de los socios de este mercado ampliado, versus el pequeño mercado chileno. Ello debiera forzarlo a acelerar la profundización de los niveles de liberalización comercial de los ACE ya vigentes con los países de la CAN y del MERCOSUR y -principalmente- a transformarlos en Acuerdos de Libre Comercio (ALC) que incluyan precisamente temas como la inversión, los servicios y los movimientos de personas. Exceptuando los ALC vigentes con México y sólo parcialmente con América Central, Chile no mantiene Acuerdos de esta naturaleza con ninguna nación de AS, y el único avanzado intento en esa dirección -con Bolivia- no se pudo materializar a fines de 2003, como estaba previsto.

Lo probable y posible

Pero todas estas son cuentas más bien alegres : suponen la inexistencia de barreras al ingreso de bienes que en muchos casos compiten entre sí (muchos productos agrícolas y no pocas manufacturas) y una plena voluntad política de los gobiernos para materializar la desgravación arancelaria en los plazos establecidos. Y, como se ha visto incluso en negociaciones al interior de cada pacto, lo uno y lo otro han sido causa de conflictos comerciales y de retrasos -cuando no incumplimiento- en las metas acordadas. Por otro lado, restan todavía segmentos del universo de bienes cuya liberalización no está del todo definida y donde la negociación no será entre bloques, sino

que entre países, exponiendo a las delegaciones a las presiones de los sectores productivos con menores niveles de productividad y competitividad. Por ejemplo, la rebaja comprometida pone en riesgo el 50% de las exportaciones de harina de soya y aceite refinado bolivianos. Perú se ha reservado el derecho de renegociar en los tres meses siguientes a la vigencia del Acuerdo el tratamiento arancelario para los productos lácteos, las carnes y el etanol. Entre Perú y Uruguay subsisten divergencias referidas al comercio de textiles y bicicletas, mientras que han sido sólo parcialmente zanjadas las existentes entre Ecuador y Paraguay respecto del comercio de soya. Por otro lado, resta por negociar los capítulos relativos a normas técnicas, reglas de origen, servicios, tratamiento a la inversión y homologación de títulos. Pero los dos factores más gravitantes en la complejidad de las negociaciones restantes serán los temas agrícolas y las grandes disparidades en los niveles de desarrollo económico. Y en ambos, una vez más, se pondrá a prueba la voluntad efectiva de los gobiernos de compatibilizar discursos integracionistas grandilocuentes con hechos y conductas concretas.

Por otro lado, mientras el MERCOSUR parece ir camino a resolver algunas de sus diferencias estructurales (su escasa institucionalidad, por ejemplo) y coyunturales (los frecuentes roces comerciales entre sus dos principales socios), no puede decirse lo mismo respecto de la CAN. Los países andinos siguen enredados en su indefinición respecto del arancel externo común para la unión aduanera, y mantienen visiones muy diferentes -y en algunos casos contrapuestas- sobre cómo conciliar la profundización de su propia integración con las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y sobre todo con las recientes negociaciones bilaterales de tres de sus socios (Perú, Colombia y Ecuador) con los EEUU Sin una posición común y (hasta ahora) sin la participación de Bolivia y Venezuela, la sola negociación de ALC bilaterales no sólo fracturará aún más la unidad de la CAN, sino que ya ha obligado a desviar esfuerzos y recursos hasta ahora canalizados al fortalecimiento de la integración subregional. Tal escenario podría obstaculizar seriamente las metas comprometidas con el MERCOSUR y, de paso, incumplir precisamente uno de los requisitos básicos definidos por la UE para un eventual Acuerdo comercial con los países andinos.

Unidad política...con distintas motivaciones

La débil institucionalidad de los dos principales pactos de integración de AL y la excesiva preeminencia de las decisiones presidenciales para desempantanar las innumerables fricciones y conflictos especialmente comerciales surgidos en los últimos años han sido los principales factores que han obstaculizado un dinamismo mayor del MERCOSUR y en particular de la CAN, y mermado la confiabilidad en sus compromisos y decisiones. Quizás precisamente por ello es que ha comenzado a examinarse con particular atención la segunda iniciativa lanzada casi en los mismos días en que fue protocolizado el Acuerdo entre ambos pactos.

El acta fundacional de la Unión o Comunidad Suramericana (el nombre aún no está claro) fue formalizada por representantes de los diez países que la integrarán (los cinco de la CAN, los cuatro del MERCOSUR y Chile) el nueve de diciembre en la ciudad peruana de Ayacucho. Pero la nueva entidad nacerá formalmente en Río de Janeiro en abril de 2005. Según el cronograma definido, entre diciembre de 2004 y abril de 2005 se deberá decidir cuáles instituciones serán adoptadas por el conglomerado. Por de pronto, las Secretarías de la CAN y del MERCOSUR han sido encargadas de trazar los fundamentos de la Carta Suramericana, una suerte de Constitución de la naciente comunidad de AL -dado que ya México y Panamá ya han pedido su adhesión y sólo faltarían los países de América Central.

La decisión de crear un ente de integración política del subcontinente -siguiendo un modelo similar al desarrollado por la UE- se basó en resoluciones elaboradas por los representantes permanentes de los países miembro de ALADI, luego aprobadas durante la XIII Conferencia de Cancilleres de la entidad de octubre pasado en Montevideo. El tema volvió a tratarse en una reunión paralela a la sesión del Grupo de Río efectuada a mediados de noviembre en Brasil. Según la propuesta expuesta por el secretario del MERCOSUR, el ex Presidente argentino Eduardo Duhalde, presentó entonces un borrador con el acta fundacional de la Unión o Comunidad Suramericana (el nombre aún no está claro), una organización que fusionará el MERCOSUR con la CAN e integrará además a todos los

países del subcontinente que no formen parte de ningún bloque -caso en el que figuran sólo Chile, Surinam, Guyana y Guayana Francesa..

La Comunidad Suramericana involucra a una población de 361 millones de habitantes, una superficie de 18 millones de kilómetros cuadrados y un Producto Bruto Interno de U\$S 974.000 millones -superior al PIB de Canadá y de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático ASEAN, con un marcado énfasis en las exportaciones de manufacturas tanto intra como inter - pactos. Aunque su énfasis es político, la comunidad de 10 naciones (las cinco de la CAN, las cuatro del MERCOSUR y Chile) complementará la unión económica de ambos pactos subregionales. Este nuevo espacio le dará una mayor fortaleza política a AS y debiera contribuir a facilitar una integración más dinámica en temas como el movimiento de personas, la prestación de servicios y la inversión -tal como hoy opera entre los países de la UE.

Brasil es sin duda el principal promotor de la iniciativa. Ya en 2000, convocó a una Cumbre de Presidentes de todo el subcontinente para lanzar su Iniciativa de Integración en Infraestructura de Suramérica (IIRSA), en torno de diez ejes viales terrestres y fluviales. Su canciller, Celso Amorin, ha calificado a la Unión Suramericana como el 'paso más importante en la integración latinoamericana'. Brasil ha mantenido invariable a través de distintos gobiernos una política que busca ampliar la integración desde el puro espacio comercial a los planos político, social y cultural -además de dotar de instituciones sólidas y confiables al MERCOSUR y a la CAN. Una comunidad así entendida, reforzará no sólo la posición negociadora de AS ante el resto del mundo, sino que el liderazgo brasileño de la misma. Es claro que la nueva Unión o Comunidad nace también para responder la interrogante sobre el rol de América del Sur como una entidad de proyección política y su relación con el resto de ALC. El canciller argentino, Rafael Bielsa, ha precisado que entre las principales tareas del nuevo ente está el 'reforzar la paz imperante entre nuestros países y la democracia en cada uno de ellos y presentarnos como una entidad sólida ante los poderes mundiales'. Y añadido que 'en este proceso, es vital la integración de Chile'. Todo este razonamiento más político que económico, ha encontrado en el gobierno chileno a uno de sus principales aliados.

La irrupción en AS de un espacio propio de coordinación y (dependiendo de cuál sea la institucionalidad de que sea dotado) de vocería política también podría levantarse como una suerte de contrapeso a las presiones y estrategias de Washington en ámbitos tan sensibles como la Defensa, el medio ambiente, los recursos energéticos, o frente al Banco Mundial o al FMI en temas que comienzan a emerger en el discursos de algunos gobernantes suyos : la reforma al sistema de contabilidad fiscal de algunos pasivos externos y la necesidad de establecer unos impuestos a las transferencias financieras para financiar la lucha contra el hambre y la pobreza. En más de un sentido, la Unión Suramericana podría ser en el ámbito político lo que el G20 (liderado en el caso regional por Brasil) ha sido en el comercial con la actual Ronda de la Organización Mundial de Comercio.

Pero los países andinos parecen alentar una motivación más económica que política en torno a la Unión Suramericana. Aunque en la Cumbre Presidencial Andina efectuada en Quito durante julio pasado los Jefes de Estado ratificaron la prioridad política de constituir una AS integrada, también expresaron su decisión de emprender nuevas iniciativas con otras regiones y países : un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación y una profundización de los Acuerdos comerciales vigentes entre ese país y los andinos. La CAN enfrenta un de 'techo de competitividad' en sus exportaciones de manufacturas y productos agrícolas al MERCOSUR, mientras que con México sus bienes agrícolas son más complementarios. Con los países de la costa atlántica de AS, en cambio, sus mayores expectativas apuntan a desarrollar otros aspectos deficitarios : la infraestructura, la cooperación financiera, el desarrollo económico y social. De hecho, durante la Cumbre Suramericana de Jefes de Estados de diciembre, Perú planteará la creación de un mecanismo dedicado a buscar financiamiento para los 28 proyectos de integración vial incluidos en la IIRSA.

Así, las dos iniciativas de integración que verán la luz el primer semestre de 2005 nacen cruzadas por motivaciones algo dispersas y fundadas en convicciones políticas y cálculos económicos no necesariamente convergentes. Una hábil diplomacia, la búsqueda y creación de consensos, la materialización de una mínima aunque efectiva

Acuerdo entre el Mercosur y los Países Andinos : un salto en dos dimensiones

institucionalidad y -por sobre todo- la exhibición de avances concretos serán factores clave para que el Acuerdo CAN - MERCOSUR y la Unión Suramericana no arriesguen -como tantos otros emprendimientos integracionistas del pasado- un aborto prematuro.

18 de noviembre 2004