

Los caminos de la comunidad sudamericana de naciones

Por Eduardo Gudynas | 23 de marzo de 2005

Los jefes de Estados de América del Sur han lanzado la propuesta de una “comunidad de naciones” que engloba a 12 países, cubriendo 17 millones de kilómetros cuadrados, con 361 millones de habitantes y un producto bruto interno de más de US\$ 970 mil millones.

La iniciativa tuvo lugar en diciembre de 2004, en el marco de la tercera cumbre de jefes de Estado, en la ciudad de Cusco, en el corazón de los Andes peruanos. Sus principales animadores fueron los presidentes Lula da Silva de Brasil, y Alejandro Toledo de Perú, con el fuerte apoyo del Mercosur, el argentino Eduardo Duhalde.

Una aventura tan ambiciosa como una “Comunidad de Naciones” despierta rápidamente el apoyo ciudadano en América Latina, ya que ese objetivo tiene una larga historia desde los tiempos de la conquista de la independencia. Si bien eso hace que sea difícil revisar críticamente cualquier medida en ese terreno, sigue siendo necesario hacerlo. En especial en el caso de la “Comunidad” hay varias buenas intenciones, pero pocas medidas concretas junto a un fuerte énfasis en las vinculaciones comerciales.

La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) fue presentada como un programa muy ambicioso, y sus defensores la comparaban con la Unión Europea. Sin embargo los presidentes no firmaron un tratado de constitución de la “Comunidad”, y apenas lograron una declaración con compromisos genéricos en temas como luchar contra la pobreza, generar empleo, asegurar la educación o comprometerse con la paz y la democracia. Su principal objetivo era la creación de un “espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura”, y que la Comunidad se desarrollaría apelando a la “concertación y coordinación política y diplomática”, y en especial por medio de la convergencia de los dos grandes bloques comerciales: el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), junto a Chile, Guyana y Suriname.

El acercamiento propuesto es esencialmente económico, basado en el acuerdo de complementación comercial entre los dos bloques, y muy especialmente por medio de la conexión por carreteras, energía y comunicaciones. Es cierto que la Declaración de Cusco invoca otros objetivos como la promoción del desarrollo rural o la transferencia de tecnología, pero su componente más concreto y evidente es fortalecer la infraestructura regional, apoyando los actuales programas en curso, entre los cuales se destaca nítidamente la Iniciativa Infraestructura Regional de Sud América (IIRSA). No se lograron

precisar otros pasos concretos y se encomendó a los ministros de relaciones exteriores que preparen un plan de acción.

IIRSA es un vasto programa de construcción de nuevas carreteras, puentes, hidrovías e interconexiones en energía y comunicaciones en todo el continente, pero en especial en las zonas tropicales y andinas. IIRSA es un resultado de la primera cumbre sudamericana de presidentes (2000), y ha llegado a manejar unos 300 proyectos de integración, algunos de los cuales se están concretando. Cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el fondo financiero de la cuenca del Plata (FONPLATA) y agencias gubernamentales de Brasil.

Uno de los pocos acuerdos concretos del lanzamiento de la CSN fue la reorganización del IIRSA, reduciéndose el número de emprendimientos de 300 a 31 que pasan a estar amparados por la Comunidad. Entre las obras aprobadas en Cusco se encuentran la conexión carretera desde el estado de Acre, en la selva amazónica, hacia el departamento de Madre de Dios en Perú, para alcanzar una salida a mar en el Pacífico. La polémica que existe detrás de ese tipo de emprendimiento es enorme, ya que la apertura de nuevas carreteras en esa zona amazónica de Brasil determinará que la explotación agrícola, ganadera y minera en los estados de Rondonia, Mato Grosso y Acre podrá contar con vías de salida para las exportaciones, y por lo tanto aumentará vertiginosamente. El avance actual de la ganadería y la agricultura, en especial en soja, es muy importante a pesar de las restricciones en el transporte; si se contara con nuevas vías de salida, esos sectores crecerían todavía más. Entre sus impactos sociales se encuentran el desplazamiento de la agricultura familiar y la marginación de grupos indígenas, y entre los ambientales, la pérdida de bosques tropicales, el aumento de erosión y el incremento de contaminación por agrotóxicos. Sin olvidar que tanto la apertura de nuevas carreteras en Perú como la liberalización comercial, impactará directamente sobre los agricultores peruanos que difícilmente podrán competir con muchos de los productos del Mercosur.

Considerando estos claroscuros, surge la pregunta ¿por qué Brasil insiste en crear una Comunidad Sudamericana? La evidencia disponible demuestra que esa estrategia se debe



por un lado a su estrategia de fortalecer sus programas de infraestructura orientadas a la exportación y por el otro de expandir al Mercosur en su versión de zona de libre comercio.

En efecto, los planes en infraestructura son una cuestión clave en la estrategia actual del gobierno Lula da Silva. Han recibido un fuerte apoyo en el programa quinquenal, disponen de líneas de crédito en manos del banco estatal de fomento del desarrollo (que financia varios emprendimientos dentro de Brasil como en los países vecinos en el marco de IIRSA) y responde a las demandas de la agroindustria. Tanto en Brasil como en los demás países, las concepciones económicas actuales asumen que el aumento de las exportaciones es uno de los factores indispensables para lograr mayor ingresos económicos, que son fundamentales para mantener tanto al Estado como para pagar la deuda externa. Lograr un aumento todavía mayor de las exportaciones sólo es posible si se cuenta con más y mejores carreteras, conexiones a nuevos puertos y en especial salidas a la costa del Océano Pacífico, dada la creciente demanda desde China y el sudeste asiático.

En ese sentido, la CSN es funcional a esa búsqueda de salidas exportadoras, y eso explica que si bien sus objetivos son muy amplios, no existen planes de acción concretos en otros temas como la lucha contra la pobreza, aunque se insiste en construir nuevas carreteras e hidrovías. Sus propias metas comerciales pueden generar nuevas tensiones entre sus miembros ya que muchos de ellos exportan más o menos los mismos productos, no han logrado coordinaciones productivas y por lo tanto compiten directamente en los mercados internacionales.

Tampoco puede olvidarse que la creación de la CSN está inserta en el modelo de ampliación del Mercosur que promueve Brasil y que avanza por medio de acuerdos comerciales con los países andinos. El convenio de complementación comercial CAN—Mercosur convierte a buena parte de América del Sur en un embrión de una zona de libre comercio sudamericana.

Esta es una “expansión débil” del Mercosur donde se suman nuevas naciones solamente como “miembros asociados”, y por lo tanto no ingresan a la estructura de compromisos políticos del bloque propia de los “miembros plenos”. Si bien el Mercosur aumenta en número, no logra alcanzar mecanismos de coordinación productiva ni fortalece su estructura política sustancialmente (manteniendo el esquema de los acuerdos de 1994). El nuevo Mercosur expandido tampoco ha logrado ser un instrumento efectivo en regularizar las relaciones entre países asociados y vecinos, ya

The IRC Americas Program

Cita recomendada:

Eduardo Gudynas, “Los caminos de la comunidad sudamericana de naciones” Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, 23 de marzo de 2005).

que se mantienen los diferendos fronterizos entre Bolivia y Chile; lo que a su vez deja planteada la duda sobre cómo concretar una Comunidad Sudamericana donde dos miembros todavía no tienen relaciones diplomáticas.

En el momento que se promovía la creación de la CSN, se mantenían las disputas comerciales de baja intensidad entre los miembros planos del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Para varios jefes de Estado era necesario fortalecer el Mercosur antes de avanzar en el acuerdo con la Comunidad Andina o en pensar en una Comunidad Sudamericana. Ese contexto explica que los presidentes de Argentina, Paraguay y Uruguay no participaran del lanzamiento de la Comunidad, generando mucha incertidumbre sobre su futuro inmediato, a la vez que enviaban un claro mensaje al presidente Lula.

La idea de la Comunidad también representa muchos riesgos para la CAN, la que se encuentra tensionada desde varios frentes: por un lado la negociación de acuerdos de libre comercio entre Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos, y por el otro, el creciente distanciamiento de Venezuela y las demandas de Brasil de un relacionamiento más estrecho. De esta manera, la CAN se “estira” entre esos dos polos, y por cierto que embarcarse en la CSN no soluciona sus problemas.

Finalmente, la idea de una asociación restringida a Sudamérica es un nuevo golpe al sueño de unidad Latinoamericana; es un proyecto donde quedan marginadas Centro América, el Caribe y México. Esta concepción subregional de la integración, donde como hecho notable se olvida a México, ya estaba presente cuando se convocó a la primera cumbre presidencial de América del Sur, por el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso. La situación actual es en buena medida la continuación y acentuación de las ideas brasileñas de aquellos tiempos.

De esta manera, si bien el anuncio de una Comunidad Sudamericana de Naciones invoca el persistente sueño de una unión de gobiernos y pueblos, la propuesta actual se mantiene en el camino de los acuerdos comerciales tradicionales. En realidad, una unión Latinoamericana requiere recorrer otro camino, con una mayor atención a las demandas sociales y políticas.

*Eduardo Gudynas < gudynas3@montevideo.com.uy>
es analista de información en D3E (Desarrollo,
Economía, Ecología y Equidad en América Latina:
www.globalizacion.org) y es analista del Programa de
las Américas (www.americaspolicy.org). Las opiniones
son exclusivamente del autor.*