

OPINIÓN

Perspectivas de la integración sudamericana



Agustín Crivelli*

Las realidades económicas y políticas, así como los procesos de integración regional en el Cono Sur, han sido objeto de importantes cambios a partir del comienzo del milenio. Tras el derrumbe de las políticas del Consenso de Washington, y el calado de la crisis que dejaron como herencia, se renueva el debate en la región en torno a la integración regional como una estrategia capaz de construir un modelo de desarrollo regional autosustentable.

Hay quienes señalan la existencia de una disyuntiva entre la ampliación y la profundización del proceso de integración regional. La incorporación de nuevos socios muchas veces puede devenir en un relajamiento de los compromisos asumidos por los miembros del bloque. Pero en algunos casos ambos procesos pueden reforzarse mutuamente, y el desarrollo reciente del proceso de integración sudamericano parece apuntar en este sentido.

La incorporación de Venezuela como miembro pleno; la solicitud de Bolivia en el mismo sentido, modificando su estatus de miembro asociado; y el

acercamiento de Ecuador al bloque, son elementos que hablan de una tendencia ampliatoria del proceso de integración. Al mismo tiempo, la aprobación y eminente puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR; los acuerdos y avances en las negociaciones para una integración energética; y las discusiones en torno a la creación de un banco regional de desarrollo, denotan la existencia de una tendencia a la profundización de la integración en la región.

A continuación se analizan las principales manifestaciones de estas dos tendencias: **ampliación** y **profundización**, así como las perspectivas para el futuro de la integración en la región.

El proceso de integración se amplía

El 4 de julio de 2006 los socios del MERCOSUR firmaron en Caracas el *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Tratado de Asunción*, mediante el cual la nación caribeña se incorporó como miembro pleno del bloque¹. Es la primera vez, desde su constitución en 1991, que el MERCOSUR incorpora un nuevo Estado como socio pleno. Se trata de un salto cualitativo y cuantitativo de enormes proporciones.

Con Venezuela el MERCOSUR suma a la tercera economía sudamericana, con las reservas petrolíferas más importantes del continente, y las principales gasíferas del espacio sudamericano, las

1. El protocolo entrará en vigencia a los treinta días a partir de la fecha de depósito del quinto instrumento de ratificación, y a partir de entonces Venezuela adquirirá la condición de Estado Parte y participará con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR.

*Economista e Investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

posibilidades para desarrollar proyectos conjuntos de cooperación e integración energética se muestran realmente muy alentadoras. Por otro lado, la incorporación de Venezuela representa un avance en la complementariedad de las economías del bloque. Esto es así si consideramos el importante rol que puede desempeñar como proveedor de inversiones e importador de una diversidad de productos de origen industrial y agropecuario.

Asimismo, desde un punto de vista estrictamente geopolítico, es la primera vez que Venezuela se vincula con la Cuenca del Plata, conformando un espacio político-económico que va desde el Caribe hasta Tierra del Fuego.

Existen voces críticas que señalan la inconveniencia de la adhesión de Venezuela al bloque puesto que, un adversario de los Estados Unidos en la región como el Presidente Chávez, podría provocar desencuentros y fracturas dentro del bloque. Sin embargo, el proceso de integración, al menos por el momento, no supone la adopción de una política exterior común, por lo que sus miembros tienen soberanía plena en lo que refiere a sus decisiones externas.

No han sido pocas las veces que los países miembros del bloque han tenido divergencias en esta materia (Brasil se opuso a la intervención de Argentina, en el marco de su alianza con Estados Unidos, en la Guerra del Golfo, así como también existieron divergencias en torno a la participación de la región en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o sobre la política a seguir en el caso de Haití), sin que esto afecte la evolución del proceso de integración.

Otra manifestación de ampliación del proceso de integración sudamericano viene desde el lado de Bolivia. En realidad desde antes de su llegada a la presidencia, el presidente Evo Morales manifestó su intención de que Bolivia sea miembro pleno del MERCOSUR. Los presidentes de los países del bloque por su parte, también han manifestado públicamente, en reiteradas oportunidades, la intención de que Bolivia se incorpore plenamente al MERCOSUR.

La cancillería boliviana realizó el pedido formal al Grupo Mercado Común (GMC) para modificar su condición de miembro asociado. Sin embargo, existen algunas consideraciones que deberán ser

tratadas. Sucede que Bolivia solicita su incorporación al MERCOSUR sin abandonar su pertenencia a la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Además de la imposibilidad de pertenecer a dos uniones aduaneras diferentes -lo que significaría contar con más de un arancel externo común (AEC)-, el problema radica en que el AEC de la CAN resulta, en promedio, sensiblemente inferior al del MERCOSUR. El problema no es menor, si consideramos que Venezuela abandonó la CAN justamente para poder aplicar el AEC del MERCOSUR, y en 1995 Chile, otro miembro asociado, desestimó su ingreso como miembro pleno porque los socios del bloque no aceptaron flexibilizar este requisito.

Sin embargo, la incorporación de Bolivia resulta esencial para avanzar en una estrategia que apunte a construir una integración energética sudamericana. De esta manera, la decisión sobre si se aceptan o no las condiciones solicitadas por La Paz dependerá de la voluntad política de los respectivos líderes de los países del bloque. Pero lo que es seguro es que las negociaciones con Bolivia se plantearán más a un nivel político que técnico.

Pero las tendencias ampliatorias no se detienen con la incorporación de Venezuela y la solicitud de Bolivia de convertirse en miembro pleno del MERCOSUR. El presidente Rafael Correa, crítico de los Tratados de Libre Comercio (TLC) impulsados por Estados Unidos, ha manifestado la necesidad de fortalecer la CAN y al mismo tiempo acercarse al MERCOSUR unificando los dos esquemas de integración.

La llegada de Correa a la presidencia de Ecuador agudizó las diferencias al interior de la CAN respecto a las concepciones de la integración regional. El primer síntoma de estas divergencias fue la decisión de Venezuela de retirarse del esquema de integración. Desde el gobierno peruano señalan la necesidad de consolidar la estrategia de integración vía la firma de los TLC con Estados Unidos. Esta visión sólo es compartida, dentro de la CAN, por el gobierno colombiano. Sin embargo, a pesar del triunfo del presidente Álvaro Uribe en las últimas elecciones presidenciales, el Polo Democrático Alternativo ha mostrado un importante crecimiento. Esta fuerza contraria a la política de firma de TLCs obtuvo un 22% de los votos, con lo que se transformó en la segunda fuerza

política del país.

Elementos para una integración más profunda

Sumadas a las tendencias ampliatorias del proceso integrador sudamericano, el actual escenario geopolítico regional se caracteriza por una profundización en las tendencias integracionistas. Este proceso es liderado sin dudas por el MERCOSUR, que adquiere cada vez un rol de mayor protagonismo en la región. Tal como se señaló, es posible destacar tres elementos que denotan una profundización del proceso integrador sudamericano: la puesta en marcha de un Parlamento regional en el MERCOSUR, los acuerdos energéticos y el proyecto para la creación de un banco regional de desarrollo.

Luego de su sesión inaugural en Brasilia², el Parlamento MERCOSUR inaugurará formalmente sus sesiones en Montevideo, su sede definitiva, el 7 de mayo de 2007. La puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR es sin dudas un signo de profundización del proceso de integración, dado que significa que los países del MERCOSUR aceptan y apuestan a la existencia de instituciones comunes, es decir, instituciones comunitarias.

Si bien la puesta en marcha de un Parlamento regional representa, en cierta medida, una modificación del entramado intergubernamental del MERCOSUR, lejos está de encarnar la aceptación del principio de supranacionalidad dentro del bloque. No obstante, el funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR supone un aspecto novedoso para el bloque. Se trata del primer organismo mercosureño en el que se tomarán decisiones sin necesidad de que las mismas sean unánimes. El mecanismo de adopción de decisiones del Parlamento del MERCOSUR está basado en un sistema de mayorías. De acuerdo a la complejidad de los temas e intereses tratados, existirán cuatro tipos distintos de mayorías³.

Uno de los problemas recurrentes en el MERCOSUR es el déficit acumulado que mantienen los gobiernos en la internalización de las

normas del bloque. En este sentido, el PM podrá funcionar como una especie de “filtro calificador” de las normas aprobadas por los órganos del MERCOSUR, a los fines de facilitar y garantizar la posterior conversión al derecho positivo interno de los Estados miembros.

En un principio el Parlamento del MERCOSUR estará compuesto por 18 legisladores por cada país, que fueron elegidos dentro de las respectivas cámaras nacionales. Sus mandatos finalizarán el 31 de diciembre de 2010 y para ese entonces deberán elegirse nuevos legisladores en forma directa por el voto popular. Por otro lado, aún resta por definir, de acuerdo a criterios de representatividad ciudadana, algún sistema de (al menos relativa) proporcionalidad en el número de parlamentarios por países que integrarán el Parlamento. Esta será sin dudas una compleja decisión que deberá tomarse con el consenso de todos los países del bloque.

En un comienzo en el Parlamento del MERCOSUR funcionarán tres comisiones: una que organizará la ceremonia de instalación; otra que se encargará del organigrama y el presupuesto y una tercera que delimitará las competencias y reglamento interno del Parlamento. En esta última comisión deberá definirse el vínculo entre el Parlamento del MERCOSUR y los restantes órganos del bloque, en especial en lo que se refiere al relacionamiento del Parlamento con el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del bloque. Además, dicha comisión también tendrá que determinar un criterio común para la creación de un ámbito por país, que relacione al Parlamento regional con los respectivos Parlamentos nacionales.

Finalmente, otro signo de profundización en la integración sudamericana viene dado por los acuerdos y negociaciones que apuntan a la integración energética del Cono Sur. Temática que adquiere mayor relevancia si se considera que es la primera vez que la cuestión energética está siendo tratada como un problema regional común.

En un escenario marcado por sucesivos incrementos de los precios del petróleo y un declive tanto en las reservas como en la capacidad de extracción, todos los pronósticos auguran un aumento en el nivel de consumo energético para la región y en particular para el MERCOSUR.

2. El 14 de diciembre de 2006.

3. Mayoría Simple: más de la mitad de los parlamentarios presentes; Mayoría Absoluta: más de la mitad del total de parlamentarios; Mayoría Especial: dos tercios del total de parlamentarios que además debe incluir votos de parlamentarios de todos los países; y Mayoría Calificada: se debe alcanzar más de la mitad de los parlamentarios totales al interior del bloque de cada uno de los países.

Sin dudas que los desafíos serán diferentes en cada uno de los países del bloque, donde algunos son exportadores netos de energía y otros son deficitarios.

Recientemente ha habido importantes avances en pos de la integración energética. En la *Declaración de Margarita*, resultado de la primera **Cumbre Energética Sudamericana**, se destaca la importancia de encarar las políticas energéticas de manera común. Además, fue creado el **Consejo Energético de Sudamérica**, integrado por los ministros de energía de los diferentes países, encomendándole la elaboración de una Estrategia Energética Continental, un Plan de Acción y un Tratado Energético Sudamericano.

Uno de los principales obstáculos para una mayor integración productiva son las deficiencias de la infraestructura existente. La integración económica y social de la región requiere el mejoramiento integral de las vías de comunicación, los distintos medios de transporte y la infraestructura en general. Sin embargo, los megaproyectos de infraestructura en el marco de la **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana** (IIRSA), además de basarse en un incremento de la deuda externa pública de los países de la región, no poseen un vínculo claro con el objetivo de la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de la población.

Los proyectos del IIRSA parten de supuestos tales como que una mejor conectividad entre las regiones centrales y metropolitanas con los puertos, pudiendo sacar más fácilmente la producción primaria (soja, productos forestales, mineros, etc.) supone una mejora para los países. En general se observa que la ganancia nacional derivada de estos productos es reducida, la cantidad y calidad de empleos generados es pobre y los grandes capitales extranjeros serían quienes obtendrían los beneficios.

El mejoramiento de la infraestructura regional demandará grandes magnitudes de recursos y las condiciones financieras de los de la región no tornan recomendable la realización de tales obras

con un crecimiento del endeudamiento externo. Por lo tanto, será necesario contar con un banco regional de desarrollo, que financie las obras de infraestructura conjunta.

Por otro lado, esta institución podría brindarle a la región un mayor grado de autonomía respecto de los organismos multilaterales de crédito (FMI, BM y BID). El presidente Correa se ha mostrado partidario de este camino promoviendo una “rebeldía regional” contra estos organismos.

El futuro banco regional de desarrollo parece tener nombre: Banco del Sur. Propuesto por Venezuela y Argentina, y con el apoyo de Bolivia y Ecuador, esta propuesta fue resistida en un principio por Brasil, que reclamó que se clarifiquen sus objetivos y funcionamiento. Marco Aurelio García (asesor presidencial en temas de política exterior del Presidente Lula) fue quien clarificó las posiciones al señalar que Brasil sólo participaría de un proyecto en el que intervenga desde cero en las negociaciones. Venezuela y Argentina aceptaron la observación brasileña, sumándolo a las negociaciones que volverán a foja cero.

En conclusión, el proceso de integración sudamericano se encuentra en una etapa de ampliación. Con Venezuela, Bolivia y Ecuador el MERCOSUR contendría a siete de los doce países sudamericanos, más del 80% del producto y el 70% de la población regional. Por otro lado, la instalación de un Parlamento regional, la integración energética de la región -con el consecuente desarrollo de la infraestructura necesaria- y la construcción de un banco regional de desarrollo, son elementos que estarían apuntando a una integración más profunda, que rebase el plano estrictamente comercial.

La **ampliación** y **profundización** de la integración en nuestra región son elementos indispensables para la construcción de un proyecto autónomo de desarrollo regional. Es un camino largo y lleno de contradicciones. Lo importante será estar más dispuestos que nunca a transitarlo juntos.

4. Llevada a cabo los días 16 y 17 de abril en Isla Margarita (Venezuela).

5. Un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en los doce países sudamericanos.

