

La agenda interna y externa del Mercosur: desafíos y oportunidades¹



¹ Este artículo incorpora algunas ideas incorporadas en un artículo que escribí junto al Dr. Romeo Pérez Antón, denominado «Mercosur y las negociaciones internacionales», en AA.VV.: *Aportes para la inserción de Uruguay en el Mercosur y en el mundo*, Montevideo, Comisión Sectorial para el Mercosur (COMISEC) - Unión Europea, junio de 2004.

² Artículos 34, 35 y 36 del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur o Protocolo de Ouro Preto firmado el 17 de diciembre de 1994. Disponible en: www.mercosur.org.uy/espanol/snor/normativa/ourop941.

Por Juan Andrés Daguerre
Centro Latinoamericano de Economía
Humana (Claeh), Montevideo, Uruguay

Antes que nada se hace necesario hacer una mención al carácter de actor internacional que el Mercosur reclama desde la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto ya que el mismo le concede personería jurídica internacional².

Esa personería jurídica internacional se le reconoce por otros actores internacionales con anterioridad a la sanción del Protocolo de Ouro Preto, desde que la Comunidad Económica Europea (CEE) lo invistió de ese carácter apenas surgido el Mercosur en 1991. De manera informal pero trascendente, esto se observa tanto en aquellas instancias de negociación en las que el Mercosur interviene como un negociador unificado como en aquellas en las que no lo hace en esos términos.

Como actor regional unificado interviene en el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas

(ALCA) y en las negociaciones de un área de libre comercio con la Unión Europea. También en ese carácter mantiene tratativas con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para avanzar en un proceso con vistas a liberar el comercio entre las dos entidades e incipientemente con China, Sudáfrica e India.

Como negociador regional no unificado participó a través de sus cuatro miembros plenos en la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC): en la reciente Conferencia de Cancún de la OMC los miembros del Mercosur se separaron en cuanto Argentina y Brasil estuvieron a la cabeza del *Grupo de los Veinte*, del que también formó parte Paraguay, mientras que Uruguay no lo integró. Esta situación se modificó luego de la asunción del Dr. Tabaré Vázquez (1° de marzo de 2005) en marzo de este año, ya que una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue incorporarse al *Grupo de los Veinte*.

Unificado o no, el Mercosur mantiene posturas de diplomacia económica que repercuten sobre su propio progreso como

área de integración. Se requiere por tanto una percepción sintética de la evolución de todas esas negociaciones y un ajuste permanente de los comportamientos de los miembros del Mercosur y de este mismo cuando actúa como un solo negociador. Esa percepción sintética y ese ajuste demandan una labor sistemática de homogenización de las informaciones y de discusión interna de las posturas a llevar a los escenarios mayores que hoy no se cumple. Es urgente lograrlo mediante modificaciones pertinentes en el funcionamiento de las cancillerías porque en la medida que persista la dualidad de criterios, el Mercosur continuará acordando hasta último momento las posturas que deberán ser comunes y armonizando muy imperfectamente las definiciones de sus miembros cuando estén actuando por separado.

**Coyuntura política actual:
¿homogeneización política?**

Los tiempos que corren presentan coyunturas particularmente desafiantes para los estados miembros



del Mercosur, para los sistemas políticos nacionales, las instituciones regionales y, en general, para el Mercosur como esquema político amplio de cooperación e integración regional.

A más de catorce años del Tratado de Asunción, existen en el Mercosur un conjunto de problemas estructurales irresueltos por parte del bloque regional. Algunos de sus gobiernos —en mayor o menor grado, dependiendo de los casos— debieron y deben enfrentar contextos de fuerte decrecimiento social y debilidad de sus elencos gobernantes. Asimismo, en los últimos años, los compromisos, acuerdos y pactos establecidos entre los países miembros con frecuencia no fueron cumplidos a cabalidad: los problemas son variados, aunque el que se da con mayor frecuencia es cuando los socios comerciales establecen unilateralmente trabas al ingreso de mercaderías que afectan la legitimidad del bloque regional.

Sin embargo, inmediatamente después de su peor momento económico y político interno, el Mercosur encuentra hoy una

revitalización política tan sorprendente como discutida. En lo comercial, al Mercosur, como bloque y actor regional, se le presenta —por ejemplo— una agenda externa llena de oportunidades y desafíos (la posibilidad de acuerdos comerciales de diversa índole *vis à vis* con otros bloques o países: Unión Europea, China, India, Sudáfrica, ALCA y las negociaciones en la ronda de Doha de la OMC). A pesar de todos estos problemas —sumado a las debilidades— el Mercosur mantiene su personería internacional como bloque interlocutor de otros bloques. A pesar de ello, todavía no termina de encontrar las vías más idóneas para la adopción efectiva (más allá de las declaraciones) de posiciones comunes y consistentes para negociar.

En esta situación tan particular del Mercosur, y luego del triunfo del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría en las elecciones nacionales en octubre de 2004 en Uruguay, aparecen quienes sostienen que existe un eje político, basado fundamentalmente en posiciones político-ideológicas, entre los gobiernos actuales de Argentina (encabezado por

Néstor Kirchner), Brasil (encabezado por Luiz Inácio *Lula da Silva*) y Uruguay. Este triángulo *progresista* posibilita pensar en acercamientos políticos estratégicos entre los tres países del Mercosur. Pero no debemos confundir progresismo con izquierda. Es verdad que existe cierta expectativa respecto al proyecto de integración en el que parece haber posicionamientos comunes tendientes a fortalecer el Mercosur. Pero la expectativa no está relacionada con el viraje a la «izquierda» que la región experimentó: *Lula* lidera un gobierno de coalición con partidos que no son de izquierda; a Néstor Kirchner resulta demasiado complicado encasillarlo como izquierdista y su gobierno decididamente no lo es; y el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría está comenzando a dar sus primeros pasos en la jefatura de gobierno en Uruguay. La realidad supera muchas veces las expectativas, ya que la retórica es importante pero las acciones lo son aún más importantes.

Luego de conformado este eje político-ideológico entre las ciudades de Buenos Aires, Brasilia y Montevideo todas las

esperanzas están centradas en un compromiso tácito de apuesta indiscutible al bloque regional. Pero un dato fundamental a tener en cuenta es que —desde finales del año 2004 hasta ahora— las estrategias en política exterior de los países han tenido signos opuestos. Se puede pensar, si es que hay una cierta afinidad ideológica y buena relación entre los gobiernos, ¿cómo el Mercosur tuvo dos candidatos a ocupar la Dirección de la OMC? O ¿cuáles fueron los motivos para que Argentina y Paraguay apoyaran al candidato uruguayo Carlos Pérez del Castillo en detrimento del candidato brasileño Luiz Felipe Seixas Correa? Otro tema central de la agenda internacional que divide a los países de la región es la reforma en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, en particular, ¿cuáles son las razones que maneja Argentina para oponerse a que Brasil ingrese como miembro permanente del Consejo de Seguridad?, y ¿qué tipo de presiones está ejerciendo Brasil sobre sus socios para que lo apoyen en esta *cruzada* (que no es otra cosa que la búsqueda de Brasil de posicionarse fuerte en el tablero mundial)? O, más recientemente, el malestar por parte de algunas autoridades del gobierno de Brasil hacia el gobierno uruguayo porque éste no acompañó la candidatura de Joao Sayad en la votación para nombrar al nuevo presidente de Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Uruguay terminó votando al que luego sería electo presidente, el colombiano Luis Alberto Moreno. En definitiva, las posiciones de los países en lo que refiere a política exterior no respetan afinidades ideológicas particularistas: los estados se mueven por intereses políticos.

Es importante recalcar que, más allá de las afinidades ideológicas de los elencos gobernantes en los países miembros, los intereses políticos de cada uno de ellos por separado juegan un rol fundamental. Y este no es un dato menor. Las posiciones ideológicas comunes sirven —ahora más que nunca— como instrumento para intensificar el proceso integracionista, pero para beneficio de un proyecto Mercosur institucionalizado y fuerte que no dependa de afinidades ideológicas.

...en la medida que persista la dualidad de criterios, el Mercosur continuará acordando hasta último momento las posturas que deberán ser comunes y armonizando muy imperfectamente las definiciones de sus miembros cuando estén actuando por separado.



Luis Alberto Moreno, presidente del BID.

Los principales ejes de negociación: algunos escenarios

En este contexto, será extremadamente difícil obtener un efectivo relanzamiento del Mercosur en tanto las economías de sus países miembros permanezcan debatiéndose en el estancamiento o los períodos de crecimiento precario.

La recuperación del dinamismo econó-

mico depende para el área del mercosur de la conclusión al menos parcialmente exitosa, de una o más, de las tres grandes negociaciones que involucran el acceso de nuestras economías a los mercados mayores y más exigentes: el proceso del ALCA, las tratativas con la Unión Europea y la ronda de Doha de la OMC.

Si todas ellas fracasaran, los horizontes comerciales de nuestros países se estrecharían considerablemente. Es probable, como contrapartida, que un avance en el eje de la Unión Europea induzca un avance similar en el proceso del ALCA, ya que este último va tomando cada vez más la forma de una negociación bilateral del TLC con el Mercosur. Pero no debe soslayarse la circunstancia de que solamente en la OMC podría llegarse a un acuerdo relevante sobre disminución de subsidios agrícolas en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. Por lo cual la ronda de Doha condiciona las mejores expectativas del Mercosur en los otros dos ejes de negociación de liberalización comercial. Al día de hoy, tanto las tratativas con la OMC como el proceso del ALCA se hayan

detenidos y sometidos a grandes tensiones y resentimientos.

Actualmente, las negociaciones con la UE se encuentran estancadas. El panorama parecería muy oscuro si no se hubiera logrado algunos progresos estimables previos a las cancelación de las conversaciones: una interesante oferta de la Unión Europea de abrir parcialmente sus mercados agrícolas subsidiados y agregar a ello el acceso a mercados agroindustriales de interés para todos los países del Mercosur. El ofrecimiento europeo estaba acompañado de demandas de apertura “mercosuriana” en las áreas de inversiones, servicios y compras gubernamentales. El Mercosur respondió positivamente aunque sin plegarse mecánicamente a las solicitudes europeas. Al hacerlo superó una tentación proteccionista y puso las conversaciones mucho más cerca de una conclusión parcial pero significativamente exitosa. Lamentablemente, las negociaciones fracasaron el octubre pasado y no hay indicios claros acerca de en qué momento se reanudarán las negociaciones.

Apreciado el conjunto de los tres ejes en perspectiva de diplomacia económica, deberíamos subrayar:

a. - Que una respuesta flexible del Mercosur a una oferta-demanda de la UE, de reanudarse las conversaciones, manifestaría un saludable pragmatismo del bloque sudamericano, en particular aportado por Brasil, que debería modificar en algunos puntos trascendentes su política industrial de llegarse a ese acuerdo en base a la apertura compensada de mercados europeos agrícolas y agroindustriales, y de mercados “mercosurianos” de servicios, financieros y de adquisiciones estatales.

b. - De existir una aproximación con un desenlace satisfactorio de la negociación con la Unión Europea, el Mercosur colocaría a Estados Unidos ante la disyuntiva de adoptar en las conversaciones del ALCA una flexibilidad análoga a la de los europeos o admitir el fracaso del proyecto hemisférico y la vinculación privilegiada del Mercosur con la Unión Europea, resul-



tado que complica varias de las estrategias de Washington en el ámbito de la OMC pero también en ámbitos no económicos (Naciones Unidas, cooperación contra el terrorismo, narcotráfico, etcétera).

c. - Al colocar a Estados Unidos ante dicha disyuntiva, el Mercosur conseguiría eludir la difícil posición en que se encuentra dentro del proceso del ALCA ya que a la bilateralización TLC-Mercosur a que aludimos corresponde el virtual aislamiento del Mercosur porque trece de los países que intervinieron en esas tratativas (entre ellos Canadá, México, Chile, Colombia, Perú) aceptaron en 2003 la propuesta de Washington, la que sólo el Mercosur calificó de insuficiente; se insinúa así una peligrosa posibilidad de continuación de las conversaciones hacia un ALCA sin el Mercosur.

d. - En la ronda de Doha residía una fuente de tensión interna del Mercosur que se había dividido en esas negociaciones: Uruguay no participó en la creación del *Grupo de los Veinte* y tampoco era miembro del bloque. Esta

situación llegó a su fin cuando Uruguay se sumó al *Grupo de los Veinte*. Este grupo, sin embargo, no ha logrado imponer a los más desarrollados sus condiciones para la reanudación del proceso y no obstante el dudoso éxito que representó para ese grupo la disolución sin acuerdos de ninguna índole de la Conferencia de Cancún. Esta situación podría llevar a que el grupo se desdibujara sin llegar a su desaparición y probablemente se incorporará a algún alineamiento más amplio que comprenderá también al *Grupo de Cairns*.

En definitiva, los escenarios, desafíos y oportunidades son extremadamente complejos y necesitan de un Mercosur renovado e institucionalizado. Pero el Mercosur sigue atravesando una etapa significativamente prolongada de crisis económica e institucional. En ese marco proliferan los incumplimientos comerciales, las presiones políticas, las tensiones y un escepticismo popular y, sobre todo, de los actores políticos que redundan en silencios más que en protestas, lo cual probablemente lo torne aún más peligroso. ■