

---

# Comentarios

ISIDRO MORALES\*

**R**oberto Bouzas resalta la necesidad de inyectar un nuevo dinamismo al Mercosur. La crisis por la que atraviesa, según él, es por la erosión de sus principios fundadores y por perder de vista el proceso de integración de los países del Cono Sur. Esto se debe, entre otras cosas, a la diversidad de intereses de sus miembros, que no siempre resultan consistentes. Para Brasil, nos recuerda Bouzas, el Mercosur ha tenido desde su inicio objetivos estratégicos, sobre todo para renegociar su posicionamiento, como bloque, en el mercado internacional. Para países como Argentina o Uruguay, los intereses económicos han sido más importantes, ya que una unión aduanera busca explotar las economías de escala para elevar la productividad y fijar en común aranceles externos que resultan más transparentes para los no miembros. El comentario de R. Bouzas nos hace ver que, hasta ahora, el Mercosur no ha logrado ninguno de los dos objetivos. Ciertamente es que el desempeño macroeconómico de los dos miembros más importantes, Brasil y Argentina, sobre todo desde la segunda mitad de los noventa, no ha contribuido en nada para la consolidación del acuerdo. Pero también ha faltado, según Bouzas, voluntad política.

El comentario de Bouzas se redactó, ciertamente, antes de la visita del presidente Luis Inácio Lula da Silva a su homólogo Néstor Kirchner, en Argentina, en octubre pasado. Entre esa visita y la reunión ministerial de las negociaciones para el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que tuvo lugar en Miami, el 20–21 de noviembre del 2003, parecería que el liderazgo del Mercosur se ha renovado. En el llamado “Consenso de Buenos Aires”, Lula y Kirchner se comprometen a insertar sus respectivas economías en un proceso globalizador cuya meta es el desarrollo “en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio” (*El país digital*, <http://elpais.com/>). Las políticas públicas y con fines distributivos, como las de fomento a la educación y las

---

\* Universidad de las Américas, Puebla

que buscan abatir y eliminar pobreza, se presentan como prioritarias a los comerciales. En ese contexto, la integración regional queda definida como una “opción estratégica” cuyo objetivo es elevar la capacidad de negociación y la autonomía frente a “los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados”. El consenso de Buenos Aires no sólo se contrapone al de Washington en el sentido de subordinar la apertura económica a políticas públicas orientadas al desarrollo, sino que reactiva las negociaciones “Norte-Sur” bajo una estrategia de bloques regionales. Parecería que esta misma lógica priva en la declaración conjunta de la octava reunión ministerial de las negociaciones del ALCA, en la que todos los ministros de los 34 países negociadores aceptaron la propuesta brasileña de negociar un acuerdo a dos niveles: uno conformado por principios mínimos y aplicable a todos, y otro por un conjunto de subacuerdos “a la carta”, en la que algunos países se comprometerán en rubros adicionales de acuerdo con sus intereses. Esta óptica de bloques negociadores de agendas distintas (desarrollados frente a subdesarrollados), pero que pueden coincidir en principios mínimos, es lo que de alguna manera caracteriza el nuevo liderazgo que tanto Lula como Kirchner quieren imprimir al Mercosur.

Parecería que el consenso de Miami constituye una primera victoria de Lula por redefinir los bloques comerciales, en este caso el Mercosur, como grupos negociadores y no necesariamente convergentes, tal y como hasta ahora la estrategia de “regionalismo abierto” liderada por Washington nos lo ha hecho saber. Aunque aún no está claro lo que se entiende por los “acuerdos mínimos” que se han de negociar, las declaraciones de Lula parecen sugerir que Brasil no pactará los que por ahora se encuentran más identificados con el “bloque desarrollado”, como los de propiedad intelectual, inversiones y desregulación de servicios.

Cabe recordar, sin embargo, que la declaración de Miami fue preparada por Brasil en acuerdo con los Estados Unidos, ya que ambos países fungen por ahora como copresidentes de las negociaciones. El consenso de Miami parece, entonces, no sólo convenir a los “bloques del sur”, sino también a los Estados Unidos. Después del fracaso de Cancún, en el que el G21, liderado también por Brasil, derrotó la propuesta de negociación de la Unión Europea (UE), Washington ha decidido que le conviene un ALCA “light”, salpicado de acuerdos a la carta con socios estratégicos. De esta manera, Bush podrá amarrar diferentes tipos de acuerdos, con alcances y miembros diferenciados, antes de que venza el mandato que le ha dado el Congreso, la llamada Autoridad para la Promoción del Comercio (APC), sin la cual no tiene ninguna credibilidad negociadora. Es probable, entonces, que para 2005 el Congreso estadounidense esté votando o haya votado acuerdos con Chile, América Central, Uruguay, Colombia y el resto de las Américas a través del ALCA, para presionar a sus

socios multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y concluir la ronda Doha con una probable extensión de la APC por dos años más. Para entonces, Chile, los países centroamericanos y otros más se estarán beneficiando ya de su acceso privilegiado al mercado estadounidense. Probablemente estos países habrán obtenido mejores concesiones que los que se limiten a negociar los acuerdos mínimos del ALCA o incluso lo que se negocie en la OMC. A cambio, son los que aceptarán jugar más con las reglas de Washington que con las de los bloques del “sur”.

Vistas así las cosas, la renovación de los proyectos de integración bajo el liderazgo de Lula queda acotada. El consenso de Miami, más que una victoria brasileña, es un entendimiento mutuo entre Brasilia y Washington. Lula está dispuesto a aceptar lo mínimo en el ALCA como una manera de respetar y hacer avanzar el “consenso de Buenos Aires”. Washington está dispuesto a aceptar lo mínimo con tal de salvar las negociaciones multilaterales y concentrar sus esfuerzos en las bilaterales, a través de las cuales el “regionalismo abierto” mantendrá su vigencia. Con todo, aún queda por saber en qué consistirá el común denominador en torno al cual las negociaciones del ALCA girarán. No puede pasar desapercibido, sin embargo, que el tercer borrador del acuerdo, recién desclasificado el 21 de noviembre y en torno al cual se negociará dicho denominador común, resulta más amplio que los borradores anteriores. En efecto, el nuevo borrador incluye los temas laboral y del medio ambiente, bajo una fórmula similar a la que privó en los llamados acuerdos paralelos del TLCAN. A diferencia de éstos, sin embargo, las propuestas de los capítulos VI y VII del ALCA, que aborda estos asuntos, obligan a las partes a hacer respetar sus respectivas legislaciones en la materia, bajo principios reconocidos en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), so pena de verse sujetos a multas para remediar el daño. A diferencia del TLCAN, donde el respeto a la legislación laboral y del medio ambiente quedó fuera del acuerdo, y donde es prácticamente imposible llegar a las sanciones económicas, el ALCA le da el mismo rango a estos principios que a las reglas de desgravación y los provee de “dientes” (la posibilidad de multas) para asegurar su obligatoriedad. Ambos capítulos tienen toda la manufactura de Washington, ya que sus agrupaciones sindicales y la misma APC votada por el congreso han condicionado la firma del ALCA a la inclusión de dichos principios.

¿Es acaso el consenso de Miami una convergencia inesperada entre la agenda del norte con la de sur? Lo que se negocie en Puebla a lo largo de 2004 nos lo hará saber. Por ahora, lo acordado en Miami no parece más que un acercamiento táctico entre dos agendas opuestas, en el que ambos lados buscan legitimar sus posiciones. ¿Qué augura un consenso de este tipo? Con todo y que desde Buenos Aires hasta Miami, pasando por Cancún, el liderazgo brasileño se ha renovado en el interior y

el exterior del Mercosur, resulta difícil ver la manera en que esto se traducirá en ventajas concretas para sus miembros. Como lo hace ver Roberto Bouzas, el problema del Mercosur no sólo es de liderazgo, sino de credibilidad de los compromisos pactados por sus propios miembros. El mecanismo es, en el mejor de los casos, una unión aduanera “imperfecta”, pero con menor profundidad institucional que una zona de libre comercio, como el TLCAN. Si algo ha demostrado el Mercosur es que, justamente, las uniones aduaneras no necesariamente están por encima de las áreas francas. El gran problema de esta asociación es que aún cuenta con innumerables barreras de entrada en su propio mercado ampliado, y que no existen las disposiciones institucionales, salvo la buena voluntad de los miembros, para abatirlas. Mientras que el TLCAN fue el producto de una voluntad política que quedó debidamente institucionalizada en metas muy específicas, el Mercosur se muestra como una asociación en donde la voluntad política tiene que renovarse día con día, a falta de instituciones apropiadas que le den trascendencia. Con esta perspectiva, el consenso de Buenos Aires hará muy poco por profundizar en la creación de un verdadero mercado único y de una unión aduanera predecible. Si Lula y Kirchner se dedican a privilegiar el carácter estratégico y negociador del Mercosur frente a los bloques de los llamados desarrollados, el organismo podría quedarse como un simple foro de denuncia, con pocos avances concretos, a la par que Washington seguirá pactando lo acordado ya con México en el TLCAN y lo recién firmado con Chile, con Uruguay, quizás Paraguay, y con algunos países andinos, demostrando con ello que lo verdaderamente estratégico se encuentra en los mercados del norte.