

## 2007: el Mercosur en el cruce de caminos

GERARDO CAETANO pp. 27-57

### Resumen

El presente texto expone la situación de encrucijada política por la que atraviesa el proceso de integración regional en el Mercosur. Se analiza primero la inadecuación del modelo «fenicio» y meramente comercial del primer «modelo mercosuriano» de los noventa, con la institucionalidad intergubernamentalista que le era funcional. Se estudian luego los cambios en la agenda del bloque en cuanto a políticas regionales y de formato institucional a partir de 2003, paralelamente al surgimiento de nuevos gobiernos en los Estados Partes. Finalmente se indagan algunas de las razones que impidieron la concreción de ese nuevo modelo mercosuriano, así como los problemas más actuales que aquejan al bloque, pasando revista a lo que se evalúa como los puntos focales de la agenda más actual del proceso de integración.

### Palabras clave

Mercosur / Integración / Región

### Abstract

This essay describes the political crossroads at which stands nowadays the process of regional integration in Mercosur. To begin with, the inadequacy of the «Phoenian» and merely commercial first «mercosurian model» of the nineties is analyzed, together with the inter-governmentalist institutionality functional to it. Second, it addresses the changes in the regional policies and the institutional layout of the group agenda from 2003 on, in parallel with the advent of new governments in the member states. Finally it explores some of the issues that hindered the materialization of that new mercosurian model, as well as the more immediate problems faced by the block, reviewing what the author considers the focal points of the most contemporary agenda in the integration process.

### Key words

Mercosur / Integration / Region

### Introducción

Los tiempos que corren presentan contextos particularmente desafiantes para los sistemas políticos nacionales de la región sudamericana, las instituciones regionales y, en general, para el Mercosur todo como esquema de cooperación e integración regional. A dieciséis años de su fundación, el Mercosur presenta un cúmulo de problemas irresueltos: algunos de sus últimos gobiernos —en mayor o medida, según los casos— han debido enfrentar contextos de fuerte descreimiento y debilidad; los acuerdos y los compromisos ya establecidos con frecuencia no han sido cumplidos a cabalidad en los últimos años, en particular a partir de la devaluación brasileña en 1999 y el desplome argentino del 2001; los últimos contextos de crecimiento han comenzado a generar contextos favorables para la recuperación de las economías y sociedades nacionales, pero, más allá de los discursos y de algunas acciones relevantes, todavía el proceso de integración no ha logrado el tantas veces invocado y esperado «relanzamiento»; los conflictos entre Estados socios (con el ejemplo emblemático del contencioso argentino-uruguayo por la «pastera» Botnia instalada en las costas del río Uruguay) dinamitan la credibilidad de las ciudadanías en el porvenir del proceso y amenazan con desatar nacionalismos chauvinistas de viejo cuño; la tentación del «atajo» de un acercamiento bilateral con los Estados Unidos (a través del formato de tratado de libre comercio —TLC— clásico o de alguno similar) como vía alternativa para los socios más pequeños (Uruguay y Paraguay), a los efectos de superar las asimetrías intrabloque y obtener mejores condiciones exportadoras para sus productos, parece instalarse como «tema problema» en la región, al tiempo que la gran potencia del Norte no oculta sus intereses estratégicos en procura de dividir el grupo que, en noviembre del 2005, bloqueó en la Conferencia de Mar del Plata la concreción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); entre otros.

Sin embargo, pese a estos y otros problemas, en este mundo amenazado por el hegemonismo unipolar y cada vez más necesitado de multilateralismo y efectiva política de bloques internacionales, pocas veces antes el Mercosur y la Comunidad Sudamericana de Naciones encontraron razones más fundadas para apostar a una profundización y consolidación de los acuerdos estratégicos y de los lazos efectivos de integración. Esta profundización, antes incluso que la expansión sobre bases endebles (Bolivia y Ecuador se han sumado en la última Cumbre de Brasilia de enero del 2007 al pedido de pasar a la condición de miembros plenos del bloque), configura hoy la prioridad del Mercosur como proceso de integración y refiere a la necesidad, ya no sólo de cumplir los pactos establecidos, sino de empujar un modelo de integración alternativo, con una nueva agenda de propuestas e iniciativas.

¿Cuál podría ser el listado sucinto de los titulares de esta *nueva agenda*? Hagamos una pequeña reseña: *coordinación macroeconómica*, en particular, de las políticas

cambiarías; *complementación productiva*, a través de los Foros de Competitividad y del surgimiento de «cadenas productivas» mercosureñas; *complementación de políticas* (energéticas, educativas, culturales, de derechos humanos, etc); *complementación de infraestructuras*; *consolidación y aplicación efectiva de la Carta Socio Laboral*; *tratamiento serio de la propuesta ya acordada de libre circulación de personas*; *reconocimiento de asimetrías y flexibilidades*, en especial en relación a Paraguay y Uruguay; *implementación plena e incremental de los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem)*; *negociación internacional como bloque económico-comercial y también político ante terceros y en foros internacionales*; *estrategia comercial conjunta*; *estrategias de financiamiento intrazona*; *incorporación de nuevos socios*; *nueva institucionalidad*. En un reciente documento de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), fechado el 13 de julio de 2006 y titulado «Desafíos de la integración regional. Iniciativas y propuestas», se identificaba una agenda de «ejes de carácter estratégico en la formulación de políticas públicas» muy parecida a la antes referida: «mecanismos para corregir las asimetrías entre los países; impulsar la articulación productiva a escala regional; ampliar la agenda externa común; desarrollo de instrumentos para integrar zonas fronterizas; profundizar la cooperación e integración energética; mayor impulso a las políticas comunes en medio ambiente; hacia un Consejo Regional de Políticas Sociales; definición de una estrategia comunicacional; participación ciudadana». <sup>1</sup>

No se trata, en suma, de una ausencia de ideas o de propuestas que puedan converger en un programa común que se oriente en la forja de «otro» Mercosur. Ideas similares pueden encontrarse en otros muchos documentos, como por ejemplo las incorporadas en la propuesta «Somos Mercosur. Concepto y Plan de Trabajo», adoptada inicialmente en el segundo semestre del 2005 por la Presidencia Pro Témpore de Uruguay y luego asumida como propia y común al bloque en su conjunto por los restantes Estados Partes. Si hay efectivamente agenda, lo que ha faltado (y sigue faltando) ha sido voluntad política efectiva de darle respuesta, lo que entre otras cosas supone el establecimiento de una nueva institucionalidad capaz de ofrecer instrumentos eficaces para viabilizar y concretar logros palpables en cada uno de los temas referidos. En esta dirección, la creación del Parlamento del Mercosur puede ser una señal auspiciosa, con la condición de que no quede como una iniciativa aislada, distante de un enfoque de reforma institucional integral y sistemática. <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, «Desafíos de la integración regional. Iniciativas y Propuestas», Montevideo, 13 de julio de 2006.

<sup>2</sup> Para una profundización de las implicancias de esta invocada reforma institucional del Mercosur, cfr. Gerardo Caetano, *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*, Montevideo, Fesur, 2005; o Fesur, «Desafíos institucionales para el Mercosur. Las relaciones entre Estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad. Documento preparatorio», Montevideo, Fesur, 2005; entre otros.

Ninguno de los temas de esta nueva agenda está desprovisto de problemas y de contradicciones, todos ellos exigen mucha negociación política y no es previsible un proceso de cambio sin conflictos y vertiginoso. Los obstáculos en esta dirección no resultan menores: el imperativo de las exigencias acrecentadas de sociedades nacionales profundamente heridas por la crisis; la tentación siempre presente de acuerdos bilaterales por parte de un país socio con resultados coyunturales y empujado por las lentitudes, cuando no las agresiones de otros socios; las diferencias de patrones de comercialización entre las economías nacionales de los Estados Partes; el esbozado debilitamiento de los gobiernos nacionales; los escasos avances obtenidos en los ámbitos de la negociación internacional del comercio; la heterogeneidad de economías y sociedades; la emergencia de conflictos bilaterales de gravedad incremental y resolución incierta; etc. Sin embargo, sin voluntarismo ni visiones ingenuas, la actual coyuntura parece perfilarse —una vez más— como una oportunidad a no desperdiciar. Pero su no aprovechamiento, más que otras veces, parece perfilar consecuencias mucho más negativas y profundas que en el pasado en relación con la solidez de la apuesta estratégica al futuro del bloque.

¿Cuál puede ser el rumbo entonces? ¿De qué Mercosur comienza a hablarse? Es el Mercosur de la complementación productiva, de los foros de complementación productiva. Es el que necesita, desde una asunción plena de su condición de proyecto político, articular políticas activas y sectoriales, por ejemplo, en el campo de las políticas energéticas, fitosanitarias, en materia agrícola y pecuaria, en la coordinación de infraestructura para uso común, en la adopción de políticas de frontera. Es un Mercosur que discute en serio la libre circulación de personas, pero incorporando en la agenda la necesidad de proyectar, divulgar y consolidar un gran acuerdo en relación con la Carta Socio Laboral, que ha aprobado como documento y que reconoce derechos, pero que en las actuales condiciones se presenta como de nula aplicación y dudosa aplicabilidad. Es el que por muchos motivos, con otros bloques del mundo, debe contribuir a contestar el esquema de globalización unipolar que se consolidó después del 11 de septiembre de 2001; el que tiene que actuar en ámbitos internacionales, en ámbitos multilaterales, en la búsqueda de acceso efectivo a mercados exteriores bajo condiciones favorables, a partir del reconocimiento externo de personería internacional, como un bloque que puede hablar con otros bloques.

Y en un contexto de pugna asimétrica entre unilateralismo impuesto y posibilidades dificultosas de un multilateralismo alternativo, la emergencia de un nuevo bloque que por otra parte se proyecte hacia América del Sur y hacia América Latina adquiere una dimensión de presencia internacional fuerte. Es la necesidad de actuar en la negociación internacional de forma unificada ante terceros, más allá de condiciones en parte diferentes pero que no obstan para la concreción negociada de posturas efectivamente comunes. Es la

idea de defender la búsqueda de mercados, ratificando la filosofía de un «regionalismo abierto» genuino, pero discutiendo agendas, discutiendo por ejemplo con rigor los temas emergentes y especialmente sensibles de la llamada «agenda de Singapur» en la Organización Mundial de Comercio (OMC), como la nueva articulación de los organismos internacionales y sus intervenciones en el plano de las políticas nacionales, como el tema de la propiedad intelectual, como el de las compras gubernamentales y los servicios, como el de la rediscusión de los subsidios respecto de la producción agrícola. Es el Mercosur que comienza a hablar de estrategias comerciales conjuntas, que busca la interlocución con otros bloques, no sólo la triangulación clásica con EE. UU. y con la Unión Europea, sino también negociaciones más firmes con China, con Japón, con Sudáfrica, con Rusia, con los países árabes. Es el Mercosur que busca estrategias de financiamiento intrazona, pensadas desde la eventualidad de bancos tanto de fomento o inversiones como de un Banco Central al estilo europeo.

Aun con una agenda más corta y viable en lo inmediato, que recorte desde una lógica más moderada e incremental los múltiples temas que aparecen, existe una convicción que comienza a generalizarse y que debe reiterarse una vez más: *la actual institucionalidad, aun con los importantes cambios y creaciones incorporadas últimamente, no resulta idónea para la consecución de logros efectivos en varios de estos planos novedosos de la agenda más actual.* Se trata en suma de un Mercosur que se oriente hacia una nueva institucionalidad que supere las deficiencias del Mercosur originario de 1991, que profundice los avances y que supere las omisiones del Protocolo de Ouro Preto de 1994, que consolide el camino iniciado —aunque con altibajos— con las creaciones institucionales del último tiempo. En ese marco, no puede resultar casual que lo que se comienza a discutir es la necesidad de un nuevo Mercosur que cuestione el interpresidencialismo extremo, y que incorpore el tema de la evolución (no impuesta, sin hegemonismos, con mucha negociación política) hacia una tensión más equilibrada entre intergubernamentalismo y supranacionalidad, tan temido como malentendido en sus alcances y consecuencias. Se trata de un Mercosur que ratifica y profundiza su insoslayable naturaleza de proyecto político.

En esta perspectiva, que más de uno podría calificar de utópica frente a las dificultades actuales del bloque, la nueva institucionalidad respondería también a los «déficit democráticos» que han signado a menudo la historia del proceso. Para ello hay que evitar equívocos y tentaciones perezosas e inconducentes. No debe pensarse el Mercosur desde la identidad coyuntural de gobiernos que ideológicamente puedan ser más o menos afines. Sería un grave error. No es la experiencia de los procesos de integración exitosos. Por cierto que el que haya gobiernos afines ideológicamente puede ayudar a avanzar en cierto tipo de acuerdos. Pero si lo que se quiere es avanzar pero con profundidad, la acumulación

en materia institucional es el mejor resguardo y el instrumento más idóneo para obtener los logros económicos que nuestros pueblos necesitan cada vez con más urgencia. Por supuesto que no hay modelo institucional neutro y que las coyunturas de afinidad ideológica entre los gobiernos socios ayudan a avanzar. Pero precisamente para aprovechar al máximo esas oportunidades, se debe pensar en clave institucional y no ideológica, desde la premisa de que hay que crear instituciones que, desde la negociación política, consoliden avances que luego sea muy difícil revertir. Aprendamos (sin copiar, por cierto) de los exitosos: la Unión Europea no fue formada para gobiernos socialdemócratas, para gobiernos demócratacristianos, para gobiernos liberales. No hay proceso de integración de gobiernos democráticos, cuya vida natural es la de la rotación en el poder y la de la incertidumbre de los resultados electorales, que pueda hacerse articulado rígidamente a una propuesta ideológica cerrada del bloque regional del que se participa.

Por eso, si se quiere responder con éxito la difícil situación que hoy está presente en un Mercosur cuyos países socios –recordémoslo– no tienen salida en solitario (por cierto que no la tiene el Uruguay, pero tampoco creemos que la tengan el Brasil, Argentina o Venezuela; nuestros países no se salvan solos, tienen que luchar por su lugar en el mundo desde una posición de bloque), se tendrá que afirmar una nueva institucionalidad, que supere el «déficit democrático» que ha tenido el proceso, que supere ese interpresidencialismo que ha generado una suerte de superejecutivismo absolutamente inejecutivo, que arraigue la legitimidad del Mercosur en nuestras sociedades, pero que al mismo tiempo le dé al Mercosur la posibilidad de responder con efectividad a otra agenda, que es la que responde mejor a esta nueva coyuntura que nos está exigiendo otras formas de pensar, no sólo en clave nacional sino en clave regional e internacional.

### **De la crisis del «Mercosur fenicio» a los programas augurales del 2003**

Buena parte de las innovaciones en este campo institucional encontraron su principal base de apoyo y promoción en una auténtica voluntad «institucionalista» de parte del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y, de manera especial, de algunos de sus integrantes, como la Coordinadora de Centrales Sindicales del Mercosur. Entre otras muchas comunicaciones de similar tenor que podrían citarse, en la XII Reunión Plenaria del FCES, celebrada el 7 de octubre de 1999 en Montevideo, este organismo convocaba a «Fortalecer la estructura institucional del Mercosur ya que la presente crisis ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los actuales instrumentos del proceso de integración ...».<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Cfr. Mercosur/FCES/Recomendación N° 3/99.

En esa dirección, los integrantes del FCES no sólo reclamaban una mayor participación de los actores de la sociedad civil, sino que con igual énfasis enfatizaban la necesidad de consolidar también el rol de los Parlamentos como ámbitos centrales del proceso de integración. Decía, por ejemplo, a este respecto la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, en un pronunciamiento fechado en Asunción el 9 de octubre de 1994:

Las centrales sindicales de la región también tienen preocupación por el contenido democrático del proceso. Debe existir una mayor y mejor participación de las representaciones sociales y de los Parlamentos. Este último aspecto es muy claro si partimos de la base que las decisiones del Mercosur, para que tengan vigencia en cada Estado, necesitan, frecuentemente, ratificación parlamentaria.<sup>4</sup>

Por múltiples razones, luego del colapso político y financiero de la Argentina durante los años 2001 y 2002, con su fortísimo impacto en toda la región, esta voluntad institucionalista no sólo se consolidó sino que comenzó a producir impactos y resultados importantes. El 18 de febrero del 2001, reunidos en la Quinta Presidencial de Olivos y teniendo como anfitrión al entonces novel presidente argentino, Eduardo Duhalde, los presidentes y ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países del Mercosur firmaban el largamente esperado «Protocolo para la Solución de Controversias en el Mercosur».<sup>5</sup> Este paso fundamental en la consolidación institucional del bloque, demanda largamente postergada en particular por los recelos y vetos del Brasil en la materia, implicaba sin duda un avance sustantivo y revelaba que, tal vez, la situación de críticas dificultades económicas y sociales de la región podía configurar un escenario propicio para darle un mayor ritmo al proceso integracionista.

A partir de julio de 2002 se iniciaba la Presidencia Pro Témpore de Brasil, última que encabezaría como presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. Itamaraty ya había dado señales fuertes de un giro estratégico hacia el Mercosur, opción de política exterior que debía volverse visible en este segundo semestre por varios motivos: en octubre habría elecciones nacionales y el tema Mercosur, como veremos, era uno de los que por entonces marcaban diferencias entre los candidatos con más chance de ganar (Lula o Serra); desde

<sup>4</sup> Cfr. «Propuesta de las centrales sindicales del Cono Sur a la estructura institucional del Mercosur», Asunción, Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, 9 de octubre de 1994.

<sup>5</sup> El Protocolo constaba de 56 artículos, insertos en 14 capítulos, en los cuales se definía con precisión las pautas, ámbitos y procedimientos del sistema de solución de controversias, acordándose aspectos como las negociaciones directas entre las partes, la posibilidad de intervención del Grupo Mercado Común, el procedimiento arbitral *ad hoc*, los procedimientos de revisión, los alcances de los laudos arbitrales, etc. De hecho, este Protocolo ya estaba acordado y pronto para firmarse en diciembre del 2001, pero la caída del entonces presidente argentino Fernando de la Rúa, coincidente con la Cumbre de Montevideo, obligó a su postergación.

noviembre Brasil ocuparía junto a EE. UU. la Presidencia Pro Témpore del ALCA, precisamente en el remate mismo de la negociación prevista con anterioridad; dentro del cuadro, por cierto inestable, de las negociaciones y alineamientos en el plano internacional en general e interamericano en particular, dada además la debilidad de los otros gobiernos de los países socios, la asunción de un liderazgo mercosureño efectivo –sin hegemonismos y con propuestas innovadoras, desde la conciencia plena de que ello suponía beneficios pero también costos– parecía un horizonte cada vez más atractivo y necesario para el país norteño. El entonces presidente Cardoso (con el respaldo decisivo de su canciller de entonces, Celso Lafer) se preocupó especialmente en ofrecer esas señales durante el último semestre de sus ocho años de ejercicio de la Presidencia de Brasil. Sus pronunciamientos durante sus viajes a los países de la región en esos meses,<sup>6</sup> así como el hecho inédito de que por primera vez se creara un cuerpo de asesores para la Presidencia Pro Témpore integrado por técnicos y representantes calificados de los cuatro países, resultaron señales significativas en esa dirección.

Esa tónica general de un Brasil más pro Mercosur que de costumbre se consolidó y profundizó durante la campaña electoral del 2002, de la que surgió electo como Presidente el candidato del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Lula da Silva. Este se distinguió, entre cosas respecto de sus adversarios, en un discurso mercosureño decidido, eje programático que en particular confrontó en el ballotaje con el candidato «oficialista» José Serra, mucho más escéptico que su mentor, el entonces presidente Cardoso, respecto a la promoción del Mercosur como núcleo de una nueva propuesta de gobierno para el Brasil. Tanto antes como después de ser electo, Lula insistió en el imperativo de consolidar al Mercosur como un «proyecto político», en tanto instrumento insustituible no sólo para articular las economías de los países de la región sino también para dotar al bloque de una verdadera identidad para comparecer y negociar en el conflictivo escenario internacional actual.

En ese marco, durante los últimos meses del 2002 volvieron a darse avances significativos en la perspectiva de consolidar y profundizar la institucionalidad del Mercosur. Algunos de ellos exhibieron hasta un cierto tono «voluntarista», como el acuerdo migratorio suscrito el 8 de noviembre en la ciudad de Salvador de Bahía por los ministros de Justicia de los países del bloque más Bolivia y Chile, por el que se establecía en adelante el permiso a los ciudadanos de esas seis naciones de radicarse y trabajar libremente en cualquiera de los países, tras cumplir determinados requisitos de documentación que se establecían en el convenio.<sup>7</sup> Este convenio, que podría considerarse fundacional de una eventual

---

<sup>6</sup> Muy notoriamente, por ejemplo, en ocasión del viaje que hiciera al Uruguay el 20 y 21 de agosto de 2002.

<sup>7</sup> El convenio, que venía a confirmar como nunca antes la tantas veces anunciada política de libre circulación de personas en los países del bloque y asociados, tenía una verdadera significación histórica, más allá de las dificultades inocultables para su implementación en



y futura «ciudadanía mercosureña», fue refrendado en ocasión de la Cumbre del Mercosur en Brasilia, en diciembre de 2002. En esta reunión, la agenda de una institucionalización más profunda del Mercosur prosiguió en el centro del debate, renovándose en forma particular los tópicos de la promoción de una más ágil y sólida internalización de la normativa emergente de los acuerdos regionales y el del fortalecimiento consiguiente de la dimensión parlamentaria del proceso. Pero una vez más, no sólo fueron los organismos oficiales del Mercosur quienes se hicieron eco de estas demandas «institucionalistas», sino también nuevos actores sociales de proyección regional. En un documento oficial, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, como pronunciamiento principal de su Cumbre Sindical realizada en Brasilia por esos mismos días, señaló que:

Sabemos también que la opción por un mercado común generaría pérdidas de soberanía nacional y disminuiría el control social sobre las decisiones del Estado nacional, pero esta pérdida puede ser compensada con la creación de organismos de representación política y social comunitarios, que garanticen un proceso más democrático bajo control social. (...) Más allá de la instrumentación de la Secretaría Técnica y la implementación del Protocolo de Olivos, es fundamental que el Mercosur profundice su estructura institucional, al tiempo que, prioritariamente reestructure sus diferentes organismos y espacios de negociación, por medio de la racionalización y articulación de sus agendas.<sup>8</sup>

Este innegable giro a favor de una más sólida y renovada institucionalización del Mercosur, muy visible en la agenda del 2002 que hemos repasado sumariamente, tuvo otro hito histórico en ocasión de la reunión en Brasilia el 14 de enero de 2003 de los presidentes de Argentina y Brasil, Duhalde y Da Silva. En un comunicado conjunto, ambos presidentes hicieron saber a título expreso que acordaban en que

... el Mercosur es también un proyecto político, que debe contar con la más amplia participación de todos los segmentos de las sociedades de los Estados Partes, hoy representados en el Foro Consultivo Económico y Social. Coincidimos en la importancia de fortalecer la Comisión Parlamentaria Conjunta, en el sentido de avanzar, en consulta con los demás participantes, en la dirección de un Parlamento del Mercosur, así como en estudiar los posibles sistemas de representación y formas de elección.<sup>9</sup>

el corto plazo, en sociedades tan castigadas por el desempleo y la pauperización. Al no existir Ministerio de Justicia en su formato institucional de gobierno, por Uruguay firmó este convenio el Ministerio del Interior. Cfr. «Libertad de residencia y trabajo en el Mercosur», *El Observador*, pp. 1 y 14, Montevideo, 9 de noviembre de 2002; Eleonora Gosman (corresponsal en San Pablo), «Acuerdo histórico en Brasil. Ventajas para los inmigrantes entre los países del Mercosur», *Clarín*, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2002.

<sup>8</sup> «Cumbre Sindical 2002. Por otro Mercosur con empleo para todos», Brasilia, 5 y 6 de diciembre de 2002.

<sup>9</sup> Cfr. «Comunicado Conjunto de Imprensa dos Presidentes da República federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Eduardo Duhalde», Brasilia, 14 de enero de 2003. En el mismo comunicado, ambos presidentes señalaban también sus

Por si el comunicado conjunto no era lo suficientemente claro, en su discurso el presidente Lula fue aún más categórico:

Construiremos instituciones que garanticen la continuidad de lo que alcanzamos y nos ayuden a superar los desafíos que tenemos que enfrentar. Es fundamental garantizar la más amplia participación de nuestras sociedades en este proceso, con la revitalización de instituciones como el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta, y con la creación, en plazo relativamente breve, de un Parlamento del Mercosur.<sup>10</sup>

Más allá de discrepancias y matices, las señales del 2003, con la disonancia del gobierno uruguayo de la época presidido por el Dr. Jorge Batlle, distante de una apuesta estratégica al Mercosur y mucho más proclive a impulsar el entonces todavía vigente proyecto ALCA, parecieron converger en un avance manifiesto de las opiniones favorables a profundizar, de un modo u otro, las dimensiones política e institucional del bloque. No es que hubieran desaparecido quienes se enfrentaban a esa idea, sólo que la mayoría de las voces —con Brasil y su gobierno a la cabeza— parecía inclinarse con vigor en la primera perspectiva. Como ya hemos señalado, pensar en distintos formatos institucionales para el Mercosur implica confrontar filosofías y modelos integracionistas diversos. Esto se puso particularmente de manifiesto en ocasión de la Cumbre del Mercosur celebrada los días 17 y 18 de junio de 2003 en Asunción. Con el antecedente directo de la reunión entre los presidentes Lula y Kirchner en Brasilia el 11 de junio,<sup>11</sup> las delegaciones de Brasil y Argentina asistieron a dicha reunión presentando una alianza estratégica asociada claramente con una profundización en la clave política del proceso de integración.

En ese marco, Brasil presentó a la Cumbre un «Programa para a consolidacao da Uniao Aduaneira e para o lancamento do Mercado Comun» titulado «Objetivo 2006».<sup>12</sup> En ese documento, presentado muy poco antes de la Cumbre, no había grandes innovaciones de contenido pero sí un énfasis tal vez inédito en la expresión de voluntad política por

acuerdos en la necesidad de promover la coordinación macroeconómica del Mercosur a través de un "Grupo de Monitoreo Macroeconómico", y de intensificar la integración de cadenas productivas, al tiempo que ratificaron una vez más la importancia de avanzar en dirección de una mayor institucionalización del grupo, a través del pleno fortalecimiento de la Secretaría Técnica, de la pronta entrada en vigor del Protocolo de Olivos y del mejoramiento de los procedimientos para la efectiva incorporación y aplicación de las normas Mercosur.

<sup>10</sup> «Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasio da visita do Presidente da República Argentina, Eduardo Duhalde», Brasilia, 14 de enero de 2003.

<sup>11</sup> Cfr. el comunicado conjunto dado a publicidad en esa ocasión por ambos presidentes. En él se enfatizaban varias cuestiones de neto corte institucional como la «necesidad de avanzar en la constitución del Parlamento del Mercosur», lo imperativo de una «pronta entrada en vigor del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias», «la importancia de adecuar la estructura institucional (...) a la fase actual de integración», «el compromiso de establecer un Instituto Monetario para intensificar los trabajos de coordinación macroeconómica», entre otras resoluciones.

<sup>12</sup> Cfr. Mercosur/XXIV CMC/DT N° 3/03.

avanzar a paso renovado en el proceso de integración política. Se establecía, por ejemplo: el objetivo de caminar hacia la creación de un «Parlamento del Mercosur electo por voto directo» a instalarse antes de finales del 2006; la creación de un «Instituto Social» para conducir una reflexión común sobre los temas sociales compartidos; la continuidad y profundización de los acuerdos en las áreas de migración, trámites legales y cooperación judicial; un reforzamiento de la institucionalidad, con el objetivo de «implantar antes del 2006 una nueva serie de perfeccionamientos institucionales, que prepare al bloque para el funcionamiento de la Unión Aduanera completa», entre otras propuestas.<sup>13</sup>

Por su parte, la delegación argentina presentó a la Cumbre una «Propuesta para la creación del Instituto de Cooperación Monetaria del Mercosur»,<sup>14</sup> en la que se presentaba un plan para comenzar a «implementar mecanismos supranacionales de cooperación monetaria» de manera gradual pero firme. En esa dirección, se presentaba la iniciativa de generar un «Instituto Monetario del Mercosur», como paso indispensable en la perspectiva de avanzar en la concreción gradual de políticas monetarias convergentes y hasta comunes, mencionándose por ejemplo la posibilidad de la «creación y administración de una primera emisión de una moneda común».<sup>15</sup>

Asimismo, Paraguay presentaba una propuesta acerca de otro de los problemas centrales del bloque: el «tratamiento de asimetrías». En dicho documento, a partir de un diagnóstico crítico sobre la no consideración de las asimetrías económicas y sociales de los países pequeños y sobre el impacto negativo de la «Zona de Libre Comercio» en los mismos, se realizaban propuestas compensatorias en varios rubros: arancelario, desarrollo fronterizo, negociaciones externas, infraestructura, capacitación de mano de obra, etc. La única delegación que asistió a la Cumbre sin propuesta fue la de Uruguay, que paradójicamente era el país que asumía su turno en la Presidencia Pro Témpore del Mercosur.

Esta innegable ofensiva política principalmente argentino-brasileña no pudo plasmarse en la declaración final de los presidentes fundamentalmente por la actitud reticente, en ese momento, del gobierno uruguayo presidido por Batlle. No fue casual entonces que en las semanas siguientes a la Cumbre de Asunción los principales líderes y partidos políticos uruguayos hayan asumido pronunciamientos firmes y encontrados respecto al tema Mercosur, que de ese modo volvió a ocupar, como hacía mucho no ocurría, el centro del debate político. En distintos ámbitos gubernamentales, políticos y académicos uruguayos se buscó establecer una base mínima de acuerdos que sustentaran una pauta de lineamientos generales para la acción uruguaya durante ese semestre crucial. Más allá de

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Cfr. Mercosur/XXIV CMC/DT N° 02/03.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

encuentros y declaraciones, los resultados obtenidos fueron muy escasos, y en esa coyuntura crucial la Presidencia Pro Témpore uruguaya pasó «sin pena ni gloria».

### **La «frustración» de la no concreción del «Protocolo Ouro Preto II»**

El reconocido experto argentino sobre temas de integración, Félix Peña, sintetizó de la siguiente forma su comentario respecto a lo acontecido en ocasión de la Cumbre de Ouro Preto, realizada un decenio después de la Cumbre de la que emanó el protocolo del mismo nombre ya antes referido: «Después de Ouro Preto, el Mercosur sigue en pie. Sus principales problemas también. No hubo la fiesta esperada. Tampoco la muerte anunciada».<sup>16</sup> El balance realizado por Peña en torno a los resultados de Ouro Preto constituye a nuestro juicio una buena síntesis acerca de lo que quedó de esa reunión de la que, por tantos motivos, se esperó tanto, pero de la que tampoco emanó (como lo esperaban y empujaban los *lobbies* anti Mercosur) la defunción o minimalización del bloque. Importa mucho la construcción de un relato certero acerca de cómo se llegó a Ouro Preto, cuáles fueron los signos más sustantivos de la coyuntura que enmarcó aquella Cumbre del Mercosur tan simbólica, y qué era lo que en definitiva se podía esperar y lo que no de las decisiones finales. Y en verdad resulta necesario reafirmar esta última exigencia pues, en aquellos días, en la prensa de la región y aun en los pronunciamientos de connotados dirigentes de los gobiernos de los entonces cuatro países socios, a nuestro juicio, abundaron versiones superficiales o juicios arrebatados en torno a lo sucedido. Y sabido es que, sin un buen relato, difícilmente se puede fundamentar una interpretación consistente.

Lo primero que habría que señalar a la hora del registro de antecedentes de la Cumbre es que en muchos ámbitos y círculos interesados en la integración de la región, en especial en aquellos más jugados a favor de una profundización institucional y económica del Mercosur, Ouro Preto fue percibido como la posibilidad de un avance relevante. Las expectativas tenían sus fundamentos. Se cumplían los diez años del Protocolo de Ouro Preto I, que en verdad había configurado un paso relevante, como vimos, en la construcción institucional del bloque. Desde el 2002 y a instancias de Itamaraty primero y luego de un acercamiento programático entre Argentina y Brasil (que los gobiernos de Lula y Kirchner no empezaron pero que sin duda radicalizaron y proyectaron estratégicamente, a través de pronunciamientos como los del llamado «Consenso de Buenos Aires» o el «Acta de Copacabana»), se percibió un retorno político a la apuesta integracionista por parte de la mayoría de los países de la región. A ello se sumaba un interés creciente de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y aun de México por establecer sociedades de

<sup>16</sup> Félix Peña, «Hay vida después de la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto», *La Nación*, p. 3, 21 de diciembre de 2004.

diferente tipo con el bloque o por integrar propuestas integracionistas aún más ambiciosas (y tal vez apresuradas) como la llamada «Comunidad Sudamericana de Naciones», fundada en Cuzco el 8 de diciembre de 2004. Asimismo, persistía y se profundizaba la atención hacia el Mercosur de otros bloques internacionales o de países poderosos, en procura de acuerdos comerciales de diverso tipo.

Si todo esto invitaba al entusiasmo, lo que sucedía dentro de la propia orgánica del Mercosur podía dar lugar también a lecturas similares. Por citar un ejemplo, las ya mencionadas propuestas programáticas lanzadas en la Cumbre de Asunción de junio del 2003 dieron origen a una dinámica novedosa en el funcionamiento de varios órganos del Mercosur. En efecto, el trabajo que siguió a aquella Cumbre de Asunción permitió un aceleramiento en torno a distintas iniciativas que involucraban a distintos organismos del bloque, obteniéndose en algunos casos mejoras y concreciones auspiciosas. Por último, también la consolidación de una orientación común de izquierda o centroizquierda en los gobiernos de los países de la región empujaba –sin duda con una fuerte dosis de voluntarismo y de ingenuidad– en la dirección de las expectativas incrementadas. Nunca como en el período 2002-2004, el Mercosur se convirtió en un tema fuerte de la agenda de los procesos electorales nacionales de los países socios, al tiempo que el triunfo de los candidatos más «promercosureños» coincidió en este período en nuevas identidades ideológicas y en nuevos modelos integracionistas, ciertamente diferentes a las de los presidentes firmantes del Tratado de Asunción en marzo de 1991.

Sin embargo, ya durante la mayor parte del 2004 y, en particular, durante su segundo semestre, cuando se acercaba el tiempo culminante de las negociaciones y sobre todo de las decisiones, comenzaron a emerger señales contradictorias y hasta adversas. Lo más preocupante fue que reemergieron con fuerza los ya conocidos *lobbies* anti Mercosur, pero con el agravante de algunos nuevos integrantes que parecían haberse pasado muy recientemente de filas, y sin enfrentar respuestas categóricas por parte de los grupos más proclives a la consolidación y al avance del Mercosur. El fracaso del acuerdo con la Unión Europea comenzó a ser esgrimido, con error e intencionalidad manifiestos, como la confirmación de que la negociación del bloque en su conjunto ante terceros era lenta, pesada y que no arrojaba resultados favorables. Por cierto que el paso siguiente de estas voces fue una acendrada defensa de la vía de los acuerdos bilaterales con EE. UU., de acuerdo al formato preferido de los TLC firmados por la gran potencia norteamericana con varios países del hemisferio (toda Centroamérica más República Dominicana, Chile, Colombia y Perú).

La discusión abierta sobre los temas institucionales de cara a la negociación de un eventual nuevo Protocolo Ouro Preto II de signo reformista comenzó a ser caricaturizada como «inflación institucional». La opacidad y la desinformación lisa y llana comenzaron a ganar el campo de las negociaciones, que cambiaron de ámbito y de interlocutores varias

veces en muy poco tiempo, precisamente cuando la hora de las definiciones había llegado frente a una agenda extensa (tal vez demasiado extensa) de iniciativas y propuestas. Tal vez lo más inquietante fue que los bloqueos y las vacilaciones comenzaron a provenir de los negociadores brasileños, los que más habían empujado hasta el momento en una perspectiva reformista, lo que sin duda generó tanto sospechas como escepticismo acerca de hasta dónde estaba dispuesto a llegar Brasil en las resoluciones. En ese marco, comenzaron a advertirse matices respecto al entusiasmo integracionista entre un sector de Itamaraty (quizás el más renuente a compromisos radicales con la región) y los principales voceros del Partido de los Trabajadores. Para citar un ejemplo por demás emblemático de una figura tan respetada en la región como Marco Aurelio García, en esos meses previos el principal asesor en materia de política exterior de Lula se preocupó en reiterar en más de una oportunidad que todos en la región «estaban exigidos a ir más hondo y más rápido».

Por cierto que ni Marco Aurelio ni quienes se presentaban empujando las reformas institucionales y la definición de acuerdos fundamentales en materia económica afirmaban lógicas de cambio radical o de corte refundacional. Sobre el particular tema de cómo cambiar un consenso importante en torno a ciertos asuntos existía: la convicción general de que el cambio debía ser incremental, negociado, no impuesto; que tenía que ser también integral, pues si se proponía la modificación de un Protocolo institucional, lo que se estaba persiguiendo era crear instrumentos idóneos para responder a las exigencias de una nueva agenda, para la que el mantenimiento básico del *statu quo* con modificaciones cosméticas no resultaba suficiente; que se debía avanzar con serenidad pero también con audacia en la discusión de los temas largamente dependientes de los acuerdos de libre comercio y avanzar en serio en la perspectiva del perfeccionamiento de una unión aduanera genuina y no meramente postulada.<sup>17</sup> Asimismo, tal vez la primera de las convicciones apuntaba a que la hora de los diagnósticos y de las propuestas (y sobre todo la de los discursos y pronunciamientos) había dejado su lugar al tiempo de las decisiones y al cumplimiento irrestricto de las mismas. También por aquellos días creció la noción acerca de que la expansión pomposa del bloque no necesariamente sintonizaba con la profundización efectiva del Mercosur.

A esta ponderación acerca de cómo procesar los cambios institucionales en un proceso integracionista tan complejo como el Mercosur, se sumaba el registro de un debilitamiento progresivo en la entente entre Argentina y Brasil, erizada de continuo por

---

<sup>17</sup> Como prueba de los problemas de funcionamiento del Mercosur y de lo que hemos llamado cierta «resignación» de los Estados Parte al incumplimiento de lo pactado y decidido en el bloque, en el Mercosur se ha expandido la referencia a la equívoca noción de «unión aduanera imperfecta». Valga el señalamiento como exigencia de un cumplimiento efectivo de los acuerdos y como valoración contraria a la creación de «atajos perezosos», que a veces empiezan en los conceptos y en el discurso pero que luego rápidamente devienen prácticas aceptadas o toleradas, que nada bien le hacen a la profundización y consolidación del proceso integracionista.

reclamaciones (sobre todo de la primera) acerca de los desniveles de intercambio comercial, en especial en el área de los productos industriales y en las modalidades solitarias de negociación de fuertes paquetes de inversiones ante terceros poderosos (léase lo ocurrido con la visita a la región del presidente chino Hu Jintao en las semanas anteriores). También resultaba evidente que los requerimientos de las situaciones persistentes de auténtica emergencia social en los países de la región reforzaban la prioridad de atender el frente interno (en especial desde la sensibilidad y la óptica de gobiernos progresistas) y que no resultaba tan sencillo articular esas demandas acuciosas con las imprescindibles concesiones de cualquier negociación internacional o regional.

En suma, convergían muchos motivos para que la inicial desmesura de expectativas en torno a la Cumbre de Ouro Preto se hubiera desinflado aceleradamente en los meses previos a la cita de diciembre. Más allá de la persistencia de alguna voz militante, el escepticismo comenzó a ganar —¿también en forma desmesurada?— a los actores, quienes llegaron a la Cumbre con muy bajas expectativas y con la firme intención de denunciar la pérdida de una nueva oportunidad. Advertimos de todos modos que ya en lo previo había diferencias en torno a esto: mientras la Coordinadora de Centrales Sindicales afirmaba con justicia su intención de dar una fuerte advertencia en su mensaje a los gobiernos, ante la constatación de que sus reclamos y los del Foro Consultivo no serían recogidos, la Comisión Parlamentaria Conjunta llegaba, en cambio, a la instancia con un acuerdo fundamental, no muy vistoso en lo que decía pero sí relevante en las potencialidades de desarrollo que abría hacia el futuro, en la perspectiva de la creación de un Parlamento del Mercosur.

Y, sin embargo, y contra mucho escepticismo y anuncios agoreros, pese a la militante acción que siguió después de la Cumbre por parte de aquellos representantes de intereses contrarios a la consolidación del Mercosur, la Cumbre de Ouro Preto dejó varios acuerdos y concreciones de importancia. Pasemos revista a algunos de los más importantes:

- eliminación del doble cobro del arancel externo común, para lo que se concretaría la interconexión *on line* de las aduanas de los países socios;
- autorización a la Comisión Parlamentaria para que realizara todas las acciones necesarias para que el Parlamento del Mercosur se pusiera en funciones antes del 31 de diciembre de 2006;
- autorización para la conformación de «Fondos para la convergencia estructural del Mercosur y financiamiento del proceso de integración», dotados en un principio de cien millones de dólares y orientados a reducir los desequilibrios regionales y a mejorar en forma balanceada la competitividad de todos los socios del bloque;
- reglamentación de las compras gubernamentales, armonizándose requerimientos de diversa índole y avanzándose en su liberalización intrazona;

- creación de un «Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur», sustitutivo de la anterior Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), orientada a impulsar la coordinación de políticas integracionistas de nivel local y subregional;
- establecimiento de grupos de alto nivel en temas como derechos humanos, crecimiento del empleo, facilitación de actividades empresariales, a los efectos de la proposición a los gobiernos de los Estados Parte de políticas e iniciativas coordinadas en dichas materias;
- confirmación del ingreso como Estados asociados de Venezuela y Ecuador y formalización por parte de Colombia de su solicitud de entrada al bloque comercial;
- concreción de acuerdos de libre comercio con los países integrantes de la Unión Aduanera de África Austral (Sudáfrica, Namibia, Botswana, Suazilandia y Lesoto);
- confirmación del acuerdo comercial con la India.

Pese a que otro de los resultados de la Cumbre fue la amortiguación de las rencillas comerciales entre Argentina y Brasil y el reinicio de un bilateralismo privilegiado que habría de consolidarse en el bienio siguiente, el contraste entre los discursos de Kirchner y de Lula en la oportunidad no pudo ser más manifiesto. Mientras el presidente brasileño se quejaba de «las voces pesimistas que magnifican las dificultades» en momentos en que el Mercosur revela «un gran poder de atracción» (en referencia a la ampliación del número de países asociados al bloque) que le otorgará más poder de negociación en torno al proyecto del ALCA o ante la Unión Europea, fiel a su estilo, el presidente argentino no escatimó críticas: «Los dichos —señaló— siguen lejos de los hechos. (...) Las decisiones presidenciales no se reflejan en la mesa de negociaciones posteriores, donde parecen primar los problemas coyunturales locales por sobre la perspectiva regional».

Más allá de los gestos y de los chisporroteos en las declaraciones y actitudes enfrentadas, lo cierto es que lo ocurrido y sobre todo lo resuelto en Ouro Preto nos deja un balance muy cercano al que sintetizara tan bien Félix Peña.

### **El bienio 2004-2006 y algunas de sus claves problemáticas**

Durante los últimos dos años, luego de esa inflexión de expectativas que significó la Cumbre de Ouro Preto, la trayectoria global del Mercosur no ha resultado auspiciosa ni invita ciertamente al optimismo. Sin embargo, tal vez el tipo de balance ponderado, ensayado por Peña para evaluar la Cumbre de diciembre de 2004, sirva también como pauta sensata para considerar con mayor precisión analítica lo ocurrido durante este último bienio en el proceso de integración regional. De todos modos, no parece ser tiempo de autocomplacencia sino más bien de un sinceramiento efectivo como sustento para una acción reformista y renovadora del funcionamiento del proceso de integración. En este sentido, resulta difícil



no coincidir con la «Declaración de Córdoba» emitida por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur el 21 de julio de 2006: «El funcionamiento del Mercosur —dice en uno de sus pasajes medulares— está escindido del proyecto de integración que queremos, porque no contempla la necesaria articulación entre las diferentes políticas que deberían ser tenidas en cuenta para orientar nuestras economías hacia el desarrollo productivo y social».<sup>18</sup>

Los giros del Mercosur como proceso de integración no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional y de la situación vivida por los otros procesos de integración a nivel hemisférico. En lo que refiere al primer punto, parece ya evidente lo infértil de aferrarse al «espejismo» de la «afinidad ideológica» de los gobiernos de los Estados Partes como motor de una transformación positiva del Mercosur. Para profundizar sobre ese punto habría que problematizar primero si realmente ha habido «un giro a la izquierda» en los gobiernos de la región y, en caso de aceptarlo, analizar con rigor cuáles son los límites y alcances de su contenido en materia de políticas específicas (indagando, por ejemplo, en los discernimientos entre izquierdas clásicas, “*progresismos*”, movimientos nacional populares, etc.). Asimismo, habría que advertir hasta qué punto el advenimiento de esos nuevos gobiernos en la región ha promovido (directa o indirectamente) o al menos ha coincidido con el retorno de intereses sectoriales, nacionalistas y políticos, la mayoría de ellos no muy proclives a apuestas y sobre todo a sacrificios prointegracionistas. Lo que ya resulta poco discutible es la confirmación de que los procesos de integración no se consolidan desde las «afinidades ideológicas» de los gobiernos sino que requieren la solidez de construcciones institucionales entre diferentes.

Otra nota insoslayable del panorama político regional tiene que ver con la persistencia de situaciones de inestabilidad política, con la continuidad de la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de movimientismos, personalización de la política, desprestigio de los parlamentos, etc.), con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales, con la permanencia de viejos y nuevos problemas en democracias «de baja intensidad». A este cuadro político conflictivo y cambiante debe sumársele el mantenimiento de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo el más desigual del planeta pero que desde hace por lo menos tres años ostenta un crecimiento económico fuerte, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de *commodities*. En un marco que combina inseguridad interna con conflictos emergentes de

---

<sup>18</sup> Cfr. Coordinadora de Centrales Sindicales del Conos Sur, «Declaración de Córdoba», Córdoba-Mercosur, 21 de julio de 2006.

diversa índole, con países que realizan gastos fortísimos en armamentos y con una presencia militar norteamericana tal vez poco visible pero de todos modos muy importante, América Latina, América del Sur y el propio Mercosur ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en el contexto internacional (véanse a este respecto indicadores sobre porcentajes de comercio, PBI, flujos financieros o de otra índole y se advertirá con claridad esa situación).

Con el telón de fondo de ese panorama político regional, la situación de los procesos de integración en el nivel hemisférico provoca expresiones de desencanto o al menos de incertidumbre. Obsérvese a este respecto la enumeración de algunos procesos que se orientan al menos en una de esas dos direcciones: luego del estridente retiro de Venezuela, la CAN parece oscilar entre una lenta agonía o posicionarse, con el impulso del reintegro pleno de Chile, como la usina del proyecto de una «Liga del Pacífico» con proyección privilegiada hacia Asia y EE. UU.; más allá de algunos cambios eventuales en algunas elecciones próximas, la Organización de los Estados de Centroamérica (Odeca) y la Comunidad del Caribe (Caricom) parecen consolidar su inserción plena en la órbita norteamericana, al igual que México, luego de su reciente proceso electoral –tan accidentado como polémico–; con el advenimiento acelerado de Venezuela como socio pleno, el Mercosur se expande pero sin una profundización consistente; tras el fracaso del proyecto ALCA a partir de la postura asumida por los países del Mercosur y Venezuela (por entonces todavía no socio pleno del bloque) durante la Cumbre de Mar del Plata a fines del 2005, la presencia norteamericana en la región parece empero consolidarse con la expansión (que incluso pudo llegar a Uruguay, en el corazón mismo del Mercosur) de los TLCs bilaterales; el proyecto de la Comunidad Sudamericana no parece terminar de arraigar ni política ni económicamente; prolifera en la región una puja sorda entre posicionamientos de liderazgo y articulación de «ejes» (Brasil vs. México, el «factor» Venezuela y su proyecto bolivariano personalizado en la figura de Chávez, el «eje» Bolivia-Cuba-Venezuela, el «eje» Brasilia-Buenos Aires-Caracas, la proyectada e incierta «Liga del Pacífico», etc); la presencia de América Latina, en especial a través de su protagonismo en el G20 plus, no termina de resignificar su función de contestación (como en Cancún) en la posibilidad de concreción de acuerdos positivos (¿puede «resucitar» la Ronda de Doha y el escenario de la OMC?). En suma, desencanto o incertidumbre parecen ser los balances más pertinentes, más allá de las apuestas activas en juego.

Y en este contexto, ¿hacia dónde parece orientarse el Mercosur? En verdad, lo sucedido en este último bienio no convoca al entusiasmo, aun cuando la ponderación precisa de lo sucedido sigue siendo la pauta más ajustada para el análisis. Apuntemos en esta dirección algunos problemas que consideramos centrales:

1. *Se observa cada vez con mayor claridad la crisis y la infertilidad de apostar a determinados «modelos integracionistas», pese a lo cual crece la evidencia del carácter indispensable del bloque Mercosur como plataforma de inserción internacional de todos sus Estados Parte, grandes o pequeños.* Sobre este particular, parece necesario advertir que ya no es sólo el «Mercosur fenicio» de los noventa (con muy escasa institucionalidad y reducido a un agenda meramente económico-comercial) el que se manifiesta como agotado. También lo están el «Mercosur de dos velocidades», el de los «grandes y pequeños», el del «bilateralismo excluyente» entre Argentina y Brasil y que no atiende debidamente el asunto de la consideración efectiva de las «asimetrías y de las flexibilidades» que requieren con justicia Paraguay y Uruguay. Asimismo, aunque lo trataremos de modo específico más adelante, tampoco parece una buena solución esa suerte de perspectiva de «fuga hacia adelante» de un Mercosur que se expande sin profundización. Pero hay que ser precisos y evitar malos entendidos: lo que está en cuestión es este espectro de «modelos integracionistas» inconducentes a nuestro juicio, no el proceso de integración que puede ostentar grados de irreversibilidad importantes como horizonte histórico para el mejor desarrollo de nuestras sociedades.

2. *Como se demandaba luego de las crisis de 1999 y del 2001-2002, la política (expresada en una mayor atención de los gobiernos, de los partidos, de los actores sociales de la región hacia la agenda de la integración) ha retornado a la conducción del bloque, pero los réditos esperados de esa operación no han sido (por lo menos, por ahora) los esperados.* La negación del insoslayable carácter político del Mercosur tiene cada vez menos y solitarios cultores, anclados en la defensa de un soberanismo decimonónico totalmente anacrónico. Sin embargo, el bienvenido «retorno de la política» no ha provocado, como decíamos, la cosecha esperada: la voluntad política para avanzar en los hechos en el cumplimiento de lo pactado y en la profundización del bloque se ha manifestado más en la retórica de los discursos de las Cumbres que en los desempeños cotidianos de los gobiernos en el funcionamiento del bloque; los políticos no han dejado de privilegiar «su cotización electoral nacional» y no se han mostrado proclives a arriesgar perspectivas estratégicas en clave regional; ha podido observarse la emergencia y la radicalización poco creíble de conflictos bilaterales entre Estados Partes del bloque (el conflicto de las pasteras, como anotáramos, resulta emblemático en esta dirección) sin gobiernos que hayan podido encontrar vías de negociación alternativas a la confrontación política en clave nacionalista (sin duda, la peor hipótesis) o a la «judicialización externa» del diferendo, en el marco de un Mercosur global que se ha mostrado inoperante siquiera como mediador; no han aparecido esos liderazgos estratégicos (no fundados en mesianismos carismáticos o en «proyectos históricos» tan altisonantes como personalistas, sino en la voluntad y proactividad

para alcanzar acuerdos genuinos entre Estados) que tan relevantes se han mostrado en otros procesos de integración a nivel internacional.

3. *Ante el agotamiento de los proyectos «nacional-desarrollistas» y de las políticas emanadas del llamado «Consenso de Washington» en su versión más dogmática y ortodoxa* (esta últimas con una suerte de sobrevida relativa en la región ante la ausencia de coraje y decisión en la apuesta a alternativas diferentes, serias y responsables), *los gobiernos del bloque no aciertan en sentar las bases de una mayor y real complementariedad de sus políticas económicas y mucho menos en diseñar los perfiles de un «neo-desarrollismo regionalista»*. No cabe duda de que el signo de las políticas y de la forma de tramitar las agendas domésticas por parte de los gobiernos condiciona fuertemente su disponibilidad y su habilitación para empujar iniciativas preactivas para la región. Si se practican «para adentro» políticas con enfoques más o menos nacionalistas, lo que queda para el regionalismo es sólo residual y subsidiario. Y por cierto que hay que escapar al falso dilema entre intereses nacionales vs. intereses regionales, pero es sabido que no hay opciones sin costos ni avances integracionistas sin una consideración más estratégica, de más largo plazo, en referencia al balance de sus logros y posibilidades. La defensa de la tan invocada permanencia «excluyente» de los «intereses nacionales», aunque suene ingenuo, también requiere generosidad y miradas de más larga duración, sobre todo por parte de los Estados poderosos, como lo indica, por ejemplo, la experiencia de la Unión Europea. No parece demasiado discutible el advertir que esto no está pasando en el Mercosur.

4. *Pese a los avances obtenidos en la materia, persisten varios rasgos de «déficit democrático» en el funcionamiento cotidiano del bloque, con impactos negativos no sólo en la legitimidad del proceso sino en su eficacia en los planos económico-comerciales y de articulación de políticas*. Sobre este punto quien escribe ha trabajado de manera específica.<sup>19</sup> No resulta pertinente, pues, realizar una reseña exhaustiva acerca de los problemas de funcionamiento que redundan en un menoscabo de la democraticidad del gobierno cotidiano del bloque, desde la fuerte opacidad de las negociaciones, las restricciones del resistente *modus vivendi* «interpresidencialista» o el recelo a la participación más efectiva de los parlamentos y de los actores de la sociedad civil. Tal vez podría sintetizarse este punto en la permanencia de situaciones deficitarias en los siete niveles que sistematizaron J. Grandi y L. Bizzozero en uno de sus trabajos: direccionalidad, gobernabilidad, gestionabilidad, institucionalidad y juridicidad, transparencia, ciudadanía, sensibilización.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Cfr. Gerardo Caetano, *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*, Montevideo, Fesur, 2004.

<sup>20</sup> Según el planteo que realizan al respecto en «Hacia una sociedad civil del Mercosur: viejos y nuevos actores en el tejido subregional», Seminario «Participación de la sociedad civil en los procesos de integración», Montevideo, ALOP/Cefir/Claeh, 1998.

5. Como vimos, ha quedado comprobado que las supuestas o reales «afinidades ideológicas» de los gobiernos de los Estados Parte no constituyen un factor que determine por sí una predisposición clara a los efectos de profundizar el proceso de integración en sus distintos niveles. Sobre este asunto ya se ha abundado anteriormente por lo que no reiteraremos aquí nuestras argumentaciones sobre el punto. Sólo agregaremos una más: las consecuencias negativas que para el avance de la integración provoca la satisfacción automática (a veces en clave clientelar o «populista») de demandas fuertemente sectoriales y dispersas en el seno de sociedades fragmentadas. Este último escenario, que tanto refiere al panorama contemporáneo de nuestros países, resulta territorio abonado para la emergencia de los llamados «grupos intensos», a veces portadores de una única demanda, que por eso mismo tienden a confundir sus reivindicaciones en extremo particularistas con su propia identidad, quedando por ello inhabilitados para encarar cualquier tipo de negociación. Y no es necesario recordar que toda integración es antes que nada negociación, mucha negociación.

6. Ha retornado un relacionamiento bueno y privilegiado entre Argentina y Brasil, lo que sí constituye una base indispensable para el avance del Mercosur, deviene un obstáculo en esa perspectiva si el acercamiento entre los dos grandes se convierte en un «bilateralismo excluyente», que se saltea la consulta a los otros Estados Parte en la adopción de decisiones que comprometen a todo el bloque y que no termina de acertar en la asunción impostergable de políticas de atención y flexibilidad frente al ya referido problema de las asimetrías. Sobre este punto también se ha argumentado anteriormente por lo que no reiteraremos conceptos ya vertidos. Pero agregaremos uno que proviene de la siempre bienvenida consideración de la experiencia comparada. Se ha dicho, con acierto a nuestro juicio, que así como la Unión Europea no hubiera podido prosperar sin el progreso de Alemania y Francia, tampoco el Mercosur puede consolidarse si a Argentina y a Brasil les va mal. Pero también es cierto que la consolidación de la Unión Europea requirió de la grandeza y generosidad de Alemania y Francia para atender debidamente las demandas de compatibilización y convergencia de las economías de los otros integrantes más débiles de la Comunidad. Lo mismo podría decirse respecto a la actitud –justamente demandada por Paraguay y Uruguay– respecto a iniciativas y desempeños pendientes por parte de Argentina y Brasil en consideración a la situación de las economías más pequeñas y débiles del bloque. Se dirá, y es cierto, que la constitución de los Fondos de Convergencia Estructural es un paso acertado en esa dirección. Pero también puede replicarse con justicia que esta experiencia aprobada en el Mercosur todavía está muy lejos de lo que significaron los «Fondos de Cohesión Social» en Europa. Y tal vez, en el Mercosur la compatibilización entre grandes y pequeños no venga de la mano de un incremento exponencial

de recursos para el Focem, sino en un sabio manejo del mentado tópico de las flexibilidades, siempre y cuando estas no desvirtúen la naturaleza acordada para el rumbo del Mercosur en su conjunto.<sup>21</sup>

7. En esta reseña de problemas reconocibles en este último bienio de la trayectoria del Mercosur *resulta importante no omitir un sinceramiento cabal y valiente respecto a los problemas derivados de una expansión apresurada y poco clara en sus procedimientos y alcances* (como ha sido la compleja incorporación de Venezuela como socio pleno) *anterior a una profundización efectiva del bloque*. Respecto al ingreso de Venezuela al Mercosur el panorama resulta al menos dual. Se trata de la incorporación al bloque de la tercera economía por PBI de América del Sur; sus recursos energéticos, como los de Bolivia, resultan vitales para cualquier esquema de integración viable en la región; su gobierno ha manifestado una innegable vocación integracionista (aunque con el sesgo negativo de una excesiva personalización carismática de esa genuina proclividad) y una plausible generosidad para contribuir y ayudar a naciones con problemas en el hemisferio; su posicionamiento claramente independiente (aun en el marco de ciertas estridencias confrontativas que resultan contraproducentes) frente a EE. UU. configura un contrapeso geopolítico bienvenido, en particular en momentos de una administración norteamericana ultraconservadora e imperialista, orientada al hegemonismo unipolar y a la «guerra preventiva» y con amagos de retorno a un intervencionismo inadmisibles en un hemisferio al que además subvalora. Sin embargo, estos puntos favorables chocan con otros rasgos de corte negativo: el de Chávez se trata de un gobierno fuertemente personalizado y polarizador, que ha ensayado y ensaya una estrategia peligrosamente confrontativa hacia adentro y hacia fuera; su política exterior tiene un perfil muy agresivo y expansivo en un nivel ya planetario, poco convergente con las posturas en la materia de los países mercosureños, no sólo respecto a EE. UU. sino en el relacionamiento con otros países latinoamericanos (en los que el presidente Chávez no ha vacilado en intervenir en sus procesos electorales internos) e involucrándose con posicionamientos muy duros y no compartibles en zonas particularmente peligrosas del planeta (Israel, Irán, Irak, Bielorrusia, etc.); la sociedad venezolana se encuentra fracturada políticamente y pese a la legitimidad fuerte obtenida por el oficialismo en especial en el último triunfo electoral (que pareció augurar un mejoramiento del clima político que hubiera beneficiado a todos), los pasos siguientes del presidente Chávez han vuelto a

---

<sup>21</sup> Sobre este particular, en más de una oportunidad expertos y actores del Mercosur han planteado que si la concreción de una unión aduanera real (no «imperfecta»), con su continuamente perforado arancel externo común no resulta posible, por lo menos por el momento, debería tal vez intentarse la «agenda corta» de garantizar en serio la accesibilidad plena del libre comercio intrazona, otorgar mayor flexibilidad a los Estados Partes para que puedan negociar mercados o acuerdos con terceros (cuando la estrategia externa del bloque en su conjunto no sea posible y siempre lejos del formato de acuerdos tipo TLC con EE. UU., que por sus contenidos ya clásicos desvirtuarían cualquier integración viable al Mercosur) y enfatizar con mucha fuerza proyectos de complementación productiva y la articulación de políticas comunitarias respecto a variados temas y sectores.

generar dudas (y por cierto que no solo en EE. UU., cuya posición frente a la situación venezolana resulta claramente deslegitimada luego de su desembozada actitud progolpista de los últimos años, sino también de parte de otros países latinoamericanos incluso cercanos al gobierno actual de Venezuela); a pesar de la relevancia de su ayuda económica y financiera a países del bloque, con iniciativas de proyección generosa y genuinamente regionalista, Chávez ha planteado otro tipo de iniciativas (como la creación de unas Fuerzas Armadas del Mercosur, entre otras) que divergen en forma radical con las orientaciones de los otros países del bloque.

Un Mercosur debidamente profundizado en su institucionalidad y en su nueva agenda podría incorporar a Venezuela al bloque, maximizando sus potencialidades y aspectos favorables, al tiempo de contribuir a minimizar y hasta continentar sus rasgos negativos.<sup>22</sup> Para su profundización y su reconstrucción más equilibrada, tanto el Mercosur como la Comunidad Sudamericana de Naciones necesitan prioritariamente del concurso de Venezuela y de la vocación innegablemente integracionista de su actual gobierno, pero desde una condición democrática interna mucho más estable y desde una iniciativa exterior menos personalizada y más fundada en acuerdos entre Estados con proyección estratégica e institucional. En cambio, lo inverso es lo que ocurre con una incorporación de este tipo en el marco de un Mercosur que no termina de resolver sus problemas, entre otras cosas porque no se concreta una voluntad política firme para profundizar los contenidos del acuerdo en las direcciones que se han mencionado.

8. *Por último, la emergencia y la irresolución de muy preocupantes conflictos binacionales en el interior del Mercosur* (el diferendo fronterizo entre Argentina y Uruguay en torno a la instalación de las pasteras en el río Uruguay, como vimos, constituye un ejemplo paradigmático al respecto) *afecta muy severamente el escenario de lo que podríamos denominar como «la batalla cultural por el Mercosur»* (esa construcción indispensable de una cultura de la integración, de una cultura «ñandé»<sup>23</sup> totalmente contraria al avasallamiento y a la asimilación), *al tiempo que refuerza mucho el renovado accionar de los lobbies antimercosur y de los proyectos de «salvaciones en solitario»*. A este respecto,

<sup>22</sup> En esta precisa dirección se han multiplicado los gestos principalmente de parte de los presidentes Kirchner y Lula. Cfr., por ejemplo, la siguiente cita: «Los presidentes de la Argentina y Brasil se reunieron ayer en Río de Janeiro. Kirchner y Lula acordaron que tienen que moderar a Chávez. Coincidieron en la necesidad de que baje el tono de su discurso para no perjudicar los intereses del bloque regional. Y concluyeron que acelerar los proyectos de integración será clave para contener al venezolano» («La Cumbre del Mercosur», *Clarín*, p. 3, Buenos Aires, 20-1-2007). Sin embargo, también durante la cumbre, en este mismo medio de prensa argentino se pusieron de manifiesto las expectativas crecientes del gobierno y de los empresarios argentinos por el incremento de sus vínculos con Venezuela. Cfr. Alejandra Gallo, «Venezuela, un mercado fértil para empresas argentinas», *Clarín*, p. 25, 19-1-2007.

<sup>23</sup> Como ha señalado en varios de sus trabajos sobre cultura en el Mercosur el gran intelectual paraguayo Ticio Escobar, en el idioma guaraní existen dos vocablos que refieren el concepto de nosotros: «oré» que tiene connotaciones excluyentes y que significaría «nosotros contra los otros», y «ñandé», que contiene una significación incluyente y que proyectaría el concepto de «nosotros con los otros». En forma obvia, junto con Escobar aspiramos a la construcción de una «cultura Mercosur» con significación «ñandé».

puede bastar el ejemplo de cuán negativamente ha influido en Uruguay la actitud del gobierno argentino en el conflicto de las pasteras, el efecto muy negativo en la economía y en la sociedad del corte de rutas en la frontera efectivizado por la Asamblea de Gualeguaychú (contando primero con la tolerancia pero luego del primer fallo de la Corte de La Haya con el apoyo decidido del gobierno de Kirchner, respaldo recientemente deteriorado ante la radicalización de las posiciones de los asambleístas, que han renovado los cortes y han anunciado «un verano infernal» para los uruguayos) y el desencanto sobre la nula participación del Mercosur (y en especial de Brasil) en la búsqueda de una salida frente a un tema que ha alcanzado proporciones efectivamente peligrosas. No cabe duda de que esta situación de conflicto incremental resultó campo propicio para el despliegue simultáneo de una operación política en el Uruguay que buscaba la firma de un TLC con EE. UU., aventura que finalmente fue frenada por una sensata decisión del presidente Vázquez. Este es solo un ejemplo de hasta qué punto un conflicto binacional, si no encuentra en el bloque estímulos e instituciones que favorezcan la negociación de las diferencias que enfrentan a los Estados Parte, puede terminar provocando el costo no querido del aflojamiento o la disolución de las lealtades y confianzas recíprocas que son la base cultural de la integración. En esta perspectiva, ganar la «batalla cultural» en la defensa del Mercosur resulta una tarea de base. Recordemos sobre este particular la sabiduría de un gigante europeo constructor de integración entre Estados como Jean Monnet: *«Si tuviera que empezar de nuevo, comenzaría por la cultura»*.

### **Las «señales» de los últimos tiempos**

No se trata pues de problemas sin solución. Constituyen sí una agenda de circunstancias complejas, cuya resolución satisfactoria requiere sinceramiento, voluntad política y mucho sentido estratégico. En la penúltima cumbre del Mercosur realizada en julio en Córdoba, más allá de anécdotas que opacaron lo realmente importante, se pudo avanzar en serio en varias iniciativas que tienen que ver en parte con los problemas referidos. En este sentido, el «Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur» da cuenta de logros consistentes en más de una materia importante: constatación del éxito en la implementación de una primera etapa para la eliminación del doble cobro del arancel externo común; avance en los acuerdos sobre un «Código Aduanero del Mercosur»; progresos en la implementación del «Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur» (Focem); adopción del «Protocolo de Contrataciones Públicas»; avances en la armonización de normas para la liberalización del comercio de servicios; progresos en las iniciativas en procura de la concreción en la región de una «red de gasoductos Sur-Sur»; avances obtenidos en el marco del llamado «Mercosur político», con el destaque de la consolidación del proceso de instalación del Parlamento del Mercosur; avances en la concreción de



acuerdos de complementación económica y de acercamiento comercial con terceros países; entre otros puntos que podrían destacarse.<sup>24</sup>

Sin embargo, una vez más correspondió a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur —con una trayectoria de más de veinte años en la forja de la integración regional, sin duda uno de los actores más consecuentes con la idea de la profundización y renovación efectivas del proceso— marcar en su Declaración la exigencia de las ciudadanías y de los actores sociales respecto del fin de la retórica y el comienzo impostergable de las realizaciones.

El Mercosur —se dice en otro pasaje de su «Declaración de Córdoba»— ha avanzado en la agenda de la integración de cadenas productivas o cadenas de valor de grandes empresas que operan en la región, especialmente transnacionales, pero ha relegado aquellas cadenas productivas compuestas por las pequeñas y medianas empresas, que son las mayores generadoras de empleo (...). Los gobiernos del Mercosur deben poner en marcha las metas y objetivos políticos que vienen afirmando en sus recientes declaraciones y documentos firmados por los Presidentes, principalmente medidas que promuevan la complementariedad de las economías de los países miembros y la conjunción de sus políticas agrícolas e industriales.<sup>25</sup>

Los avances anunciados y en algún caso prefigurados en Córdoba no se concretaron ni tuvieron efectos realmente significativos durante el segundo semestre del 2006 (en medio de expectativas manifiestas orientadas al ejercicio de la Presidencia Pro Témpore de Brasil, en particular luego de la anunciada victoria electoral —finalmente más complicada de lo previsto— del presidente Lula) ni en los primeros meses del 2007. No es que no se hayan producido en este período hechos relevantes en la perspectiva del fortalecimiento del bloque: el gobierno uruguayo, por ejemplo, anunció en setiembre su negativa a «acordar» un TLC clásico de acuerdo con el formato del firmado con Perú; Brasil comenzó a desarrollar un liderazgo más proactivo en procura de dar respuestas a los reclamos de los socios más pequeños del Mercosur; los anuncios de una posible «resurrección» de la llamada «Ronda de Doha» en la OMC reactivaron las negociaciones intrabloque para actuar en ese escenario multilateral en forma conjunta, como modo incluso de revitalizar la muy aletargada acción del bloque en relación con su agenda externa común. Sin embargo, las desavenencias y conflictos resultaron mucho más profundos y estridentes. Con el telón de

<sup>24</sup> Cfr. «Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur», XXX Cumbre de Jefes de Estados del Mercosur, Córdoba, 21 de julio de 2006.

<sup>25</sup> Cfr. Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, «Declaración de Córdoba», 21 de julio de 2006.

fondo de la agudización del diferendo entre Argentina y Uruguay por el tema de las pasteras, durante esos últimos meses se acumularon señales de distanciamiento, consolidando un escenario de fragmentación y conflictividad política en todo el subcontinente sudamericano.

Estos resultados negativos no se produjeron por falta de ocasiones de encuentro. Por el contrario, se sucedieron la Cumbre Iberoamericana en Montevideo, la Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones en Cochabamba y la Cumbre del Mercosur en Río de Janeiro, además de las reuniones bilaterales entre presidentes y las reuniones de nivel ministerial, en especial la formalizada por el Consejo Mercado Común del Mercosur en Brasilia en diciembre, con la participación de los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de los Estados Partes. En casi todas estas ocasiones, los encuentros no provocaron más que la amplificación mediática de las diferencias de los gobiernos en temas clave. Hubo tanto ausencias nada casuales como altercados fuertes y hasta cruces duros de opiniones en los discursos presidenciales, todo lo que por cierto no pudo ocultar la promocionada reconciliación entre Hugo Chávez y Alan García durante la Cumbre de la Comunidad Sudamericana en Cochabamba. En particular en lo que refiere al Mercosur, la reunión de diciembre del Consejo Mercado Común terminó con una clara exhibición de los enfrentamientos clásicos de los socios. Temas como las papeleras y el corte de rutas por parte de los «ambientalistas piqueteros» de Gualguaychú, la demanda de atención por parte de los socios menores con relación al tratamiento de sus asimetrías y su exigencia de flexibilidades, las condiciones especiales solicitadas por los nuevos países en demandar su ingreso como socios plenos al bloque, los cruces por el tema migratorio en la Cumbre Iberoamericana o el precio del gas vendido por Bolivia a Brasil, entre otros similares, acapararon la atención. Quien tal vez sintetizó en forma más fuerte el desencanto producido por los presidentes a lo largo de tantos encuentros sin los resultados anhelados fue Chávez en ocasión de uno de sus discursos durante la Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, cuando luego de desahuciar a la CAN y casi anunciar el mismo camino para el Mercosur si no cambia rápidamente, exigió a sus colegas lo que calificó de «viagra político» para efectivamente proyectar una integración genuina y no retórica en la región.

El reconocido experto argentino Félix Peña realizó en diciembre del 2006 un análisis muy pertinente respecto a la situación general del proceso de integración y sus principales movimientos.<sup>26</sup> En dicho trabajo, luego de plantear sus dudas respecto al signo de lo que calificó como de «una especie de metamorfosis» y sobre las causas del fenómeno («reflejos problemáticos de adaptación a circunstancias o (...) la resultante de una acumulación

---

<sup>26</sup> Cfr. Félix Peña, «Tras su reunión en Brasilia, el Mercosur parece moverse en tres direcciones. ¿Permitirán generar ganancias de identidad, eficacia y credibilidad?», *Newsletter*, diciembre de 2006.

de iniciativas aisladas entre sí»), Peña destacaba tres grandes orientaciones del bloque en su coyuntura más actual: i) «hacia la ampliación»; ii) «hacia una mayor profundización del proceso de integración»; y iii) «hacia la flexibilización de los compromisos e instrumentos vigentes del Mercosur». En el primer punto, destacó la incorporación en curso como socio pleno de Venezuela y los pedidos en el mismo sentido de Bolivia y Ecuador. En relación al tema profundización, resaltó la puesta en funcionamiento del Parlamento del Mercosur, del Fondo de Convergencia Estructural y de la negociación avanzada de un sistema de pagos bilaterales en moneda local entre Argentina y Brasil, que luego de su evaluación podría ser extendida al comercio con los otros socios. Finalmente, en lo atinente al factor de la flexibilización, que fue el que más desarrolló, Peña examinó el reclamo (impulsado principalmente por Uruguay con el apoyo de Paraguay) de la habilitación a los socios menores para que puedan celebrar acuerdos comerciales preferenciales bilaterales con terceros, en virtud de las grandes dificultades de accesibilidad a la zona de libre comercio del bloque, y a la inoperancia casi absoluta de este en el plano de la negociación comercial conjunta con terceros.

Es sobre este último punto que el gobierno uruguayo y en especial su ministro de Economía, Danilo Astori, han liderado la ola de reclamos, llegando a impulsar la firma de un TLC con EE. UU. (posibilidad fuertemente controvertida en el seno del Frente Amplio y finalmente desechada de manera formal por el presidente Vázquez en un pronunciamiento de setiembre de 2006) o el cambio de estatuto de la relación de Uruguay con el Mercosur. Esta posición, que fue rechazada formalmente por una gran mayoría de los sectores integrantes de la fuerza de gobierno y por la central de trabajadores uruguayo (PIT-CNT), pero que recibió un respaldo casi total del frente empresarial, de todos los partidos de la oposición y de la mayoría de los medios de comunicación, en un campo de opinión sin duda abonado por las consecuencias muy negativas para el país del bloqueo de puentes en el río Uruguay protagonizado por los «ambientalistas piqueteros» de Gualegaychú y consentido por el gobierno argentino, aunque no ha desaparecido como hipótesis y como plataforma en sus defensores, ha perdido sin duda posibilidades reales de concreción por razones tanto internas como externas. El pronunciamiento del presidente Vázquez ha sido contundente y un nuevo viraje en esta posición dañaría mucho su imagen y la del gobierno. Por otra parte, el duro revés electoral sufrido por la administración Bush en las legislativas de noviembre pasado ha dado mayoría a los demócratas en ambas cámaras del Congreso norteamericano, por lo que resulta muy improbable una nueva concesión del régimen especial del *fast track* al presidente Bush y con ello la posibilidad de concreción de un nuevo TLC bilateral por parte de los EE. UU., por lo menos en su formato clásico que es el que ha imperado en forma casi total. A la luz de las últimas informaciones, peligró incluso

la aprobación por parte del Congreso de los TLCs ya negociados con países latinoamericanos, por lo menos en la versión ya negociada y firmada por los Ejecutivos.<sup>27</sup>

Pese a ello, en particular el ministro Astori no ha dejado de defender abiertamente su posición, focalizando ahora sus baterías en la crítica a la situación actual del Mercosur y los perjuicios sufridos por Uruguay a consecuencia de la misma. En una entrevista que le realizara el diario *El País* el 17 de diciembre último, en ocasión de la reunión en Brasilia del Consejo del Mercado Común, Astori señaló que:

Llegamos con un Mercosur en pésimo estado, esa es la verdad. Y nos vamos por lo menos con una reunión muy dura, muy severa, muy rigurosa, que espero que haya generado al menos una conciencia de que el Uruguay está planteando esto con mucha firmeza y con mucha seriedad. (...) Así no podemos seguir. (...) Flexibilizar la posibilidad de que países integrantes del bloque tengan acuerdos fuera de la región con preferencias arancelarias. Esa es la mejor síntesis que yo podría hacer de esto. Esa es nuestra alternativa. Nosotros no nos vamos a bajar de esta propuesta.<sup>28</sup>

Como dijimos, esta propuesta no tiene consenso dentro del gobierno, pero sin duda los inconvenientes del Mercosur y el agravamiento del diferendo con Argentina alientan esta posición. Si bien de manera formal el presidente Vázquez ha descartado la firma de un TLC, no ha escatimado indicios de su creciente escepticismo respecto al destino del Mercosur («este Mercosur como está hoy no nos sirve» ha repetido como muletilla en infinidad de ocasiones), al tiempo que se multiplican las señales de acercamiento con los EE. UU., coronadas por la confirmada visita del presidente Bush al país en marzo.<sup>29</sup>

Más allá de lo que anotáramos respecto a que los cambios operados en la política norteamericana dificultan la concreción de TLCs bilaterales que puedan pasar la prueba de un Congreso dominado por los demócratas, a lo que se suma que ninguno de los gobiernos del bloque —como le ocurrió al uruguayo— tendría un camino fácil para virar su posicionamiento en esa dirección, lo cierto es que la situación deficitaria del Mercosur, en especial en lo que hace al manejo de su agenda externa común y sus consecuencias en los países más pequeños, es un factor que empuja a los gobiernos a buscar alternativas al camino integracionista. También, por cierto, los defectos y las insuficiencias del bloque hieren su

---

<sup>27</sup> Las informaciones disponibles señalan que a través de John Veroneau y Gretchel Hamel, los funcionarios responsables de la Oficina de Comercio de los EE. UU. (USTR) para estos asuntos, la Casa Blanca notificó formalmente al gobierno de Colombia que el TLC suscrito entre ambos gobiernos no será tramitado por el Congreso estadounidense en los términos en que fue suscrito el 22 de noviembre de 2006. Algo similar ocurriría también con el TLC firmado con Perú y aun no aprobado por el Congreso norteamericano.

<sup>28</sup> Cfr. el artículo antes citado de Félix Peña, disponible también en la página web del citado periódico: [www.elpais.com.uy](http://www.elpais.com.uy).

<sup>29</sup> Las primeras informaciones hablaban de que la gira del presidente norteamericano por la región abarcaría México, Guatemala, Colombia, Chile y Uruguay, pero al momento de escribirse estas líneas se le ha agregado a la lista nada menos que la confirmada visita a Brasil, lo que sin duda amortigua un tanto dentro del Mercosur el peso de la señal.

credibilidad ante las ciudadanía nacionales, que se sienten ajenas cuando no perjudicadas —sea cierto o no— por el proceso de integración. En este contexto, los *lobbies* anti Mercosur se han reactivado como nunca, sabedores de que los problemas inocultables del bloque les ofrecen «viento a favor» en la «batalla cultural» en pro o en contra de la integración. Y allí radica uno de los puntos neurálgicos del pleito de fondo y de las previsibles consecuencias futuras de la coyuntura.

Por cierto que también hay que escapar de las visiones catastrofistas o apocalípticas, que tampoco se ajustan estrictamente a la realidad. En ese sentido, un balance ponderado sobre lo ocurrido durante la última Cumbre Presidencial del Mercosur celebrada los días 18 y 19 de enero último en Río de Janeiro quizá pueda arrojar una visión precisa sobre la situación actual del bloque. Más allá de las visiones de analistas y periodistas (más tendenciosos en un sentido u otro que de costumbre), más allá incluso de los chisporroteos de los cruces retóricos y de los gestos y hasta pronunciamientos de los presidentes, una reseña de acuerdos y desacuerdos en la Cumbre puede resultar un mejor camino para sacar conclusiones más precisas. A este respecto, en una síntesis muy jerarquizada puede señalarse que: i) se confirmó la orientación «hacia la ampliación», siendo bien recibida la formalización de la solicitud boliviana y el anuncio en el mismo sentido del nuevo presidente ecuatoriano, Rafael Correa, así como la designación por parte de Perú de un representante permanente ante la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM); ii) en cuanto al eje *profundización*, se inauguró el Parlamento del Mercosur y se comenzó de manera efectiva la implementación del Focem (con 125 millones de dólares) a través de la aprobación del financiamiento para proyectos específicos, en especial de Paraguay y Uruguay; iii) en lo que configuró el gesto más audaz y propositivo, respecto al tercer eje identificado por Félix Peña en su artículo, Brasil lideró la presentación de una propuesta concreta para eliminar de manera rápida y efectiva el doble cobro del arancel externo común y para habilitar la flexibilización de las normas de origen para productos procedentes de Paraguay y Uruguay, a fin de que estos sean considerados «productos Mercosur» cuando tengan un componente nacional del 30 por ciento y no del 60 por ciento como es requerido hasta hoy. Debe señalarse que esta propuesta no fue en principio apoyada por Argentina y aunque fue recibida de manera positiva por los socios más pequeños, tampoco despertó su entusiasmo ni aplacó sus demandas. El tema pasó a estudio en una comisión que en plazos breves deberá pronunciarse al respecto, aunque Brasil adelantó que de no conseguirse consenso, aplicaría en forma bilateral su iniciativa en relación con Paraguay y Uruguay.

En suma, el balance de la Cumbre no altera de manera significativa el cuadro de dificultades y malestares registrado anteriormente. Siguiendo el análisis de Félix Peña y centrando el balance en sus tres direcciones prevaecientes hoy en el rumbo del Mercosur,

la *ampliación* no se benefició de una *profundización* simultánea del proceso. Las concreciones en este segundo punto, pese a su relevancia, resultan claramente insuficientes en relación con las exigencias de la hora. Y finalmente, la *flexibilización* anunciada por Brasil no pudo finalmente consensuarse y quedó en la agenda siempre incierta de una comisión intergubernamental.

Tal vez el dato más auspicioso es que Brasil vuelve a dar señales en el sentido de apostar con mucha fuerza a ser el eje articulador de la región y a estar dispuesto a pagar costos para que ello se concrete finalmente. Renovado para un nuevo período de cuatro años, el presidente Lula y también Itamaraty parecen reforzar su proyecto regional, de cara a que la profundización del Mercosur sea el cimiento principal para su proyecto más anhelado (y sin duda lejano a la luz de la situación conflictiva del subcontinente y de sus países) de afirmación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Otra señal positiva es que el vital tema del tratamiento de las asimetrías en relación con los países más pequeños vuelve al centro de la agenda, aunque todavía sin soluciones suficientes. De todos modos, las dificultades e insuficiencias anotadas, aun desde una evaluación especialmente ponderada y prointegracionista, sin duda prevalecen. Vuelve a ser la hora de la voluntad política, de la estrategia del desarrollo regional; y para que las mejores hipótesis puedan tener siquiera una posibilidad de concretarse, resulta imprescindible no eludir la crítica y no ocultar los problemas reales.

### Colofón

A lo largo de este último tiempo, los uruguayos genuinamente «mercosurianos» hemos tenido que sufrir circunstancias difíciles. Entre la agresividad o la prescindencia de los vecinos-hermanos y el resurgir de los *lobbies* anti Mercosur en el interior de las fronteras del país, a la ciudadanía uruguaya no le han faltado razones para desconfiar del Mercosur como horizonte estratégico y como destino de desarrollo histórico. Esta coyuntura adversa ha querido ser aprovechada por los «calculistas» de coyuntura. En verdad no ha sido fácil resistir sus embates.

En este marco, una y otra vez hemos debido escuchar la vieja máxima –supuestamente símbolo y síntesis de las corrientes «pragmáticas» en política internacional– de que «los países no tienen amigos permanentes, sino intereses permanentes». Se trata en verdad de una muy vieja frase, bastante gastada, cuya autoría han reclamado y aun reclaman demasiados y muy diversos autores, y que insólitamente, desde su realismo ramplón, se ha vuelto una suerte de «sentido común» y de «sabiduría convencional» curiosamente exitosa en el escenario diplomático de la región. Por decir lo menos, si se hubieran ajustado a las coordenadas de esa pauta filosófica, los europeos no hubieran construido esa Europa de los ciudadanos que, aunque inconclusa, tanto admiramos. Animándome a la primera per-

sona, que sé que es una audacia poco menos que imperdonable en el discurso diplomático, prefiero otras máximas y criterios. Por ejemplo, apuesto mucho más a la sabia recomendación que me sugirió mi hijo mayor de veinte años, Federico Caetano, joven estudiante de Derecho y de Relaciones Internacionales en la Universidad de la República de Montevideo, Uruguay, al escuchar mis argumentos en pro de ese «otro» Mercosur por el que tanto bregamos y que aparece a menudo tan distante. «La ilusión —dijo Federico— es el motor de nuestros propósitos». La palabra «ilusión», de acuerdo con el diccionario español más actualizado que tengo a mano en mi casa,<sup>30</sup> contiene en su significación una ambigüedad que considero muy sugerente y oportuna para referir de manera metafórica las posibilidades actuales en el rumbo del proyecto Mercosur. Por un lado, el vocablo «ilusión» alude, conforme al citado diccionario, al «concepto o imagen formados en la mente que no corresponden a una verdadera realidad». Pero también contiene la posibilidad de configurar un «interés o entusiasmo llenos de esperanza». Plenamente conscientes de lo dilemático de ambas significaciones y de hasta qué punto ellas refieren los términos más contemporáneos del debate acerca del destino previsible del Mercosur, preferimos apostar —con los ojos bien abiertos y sin ingenuidades— a los riesgos de la segunda versión citada, sin duda la mejor versión posible de un compromiso responsable a favor del Mercosur.

---

<sup>30</sup> Manuel Seco, Olimpia Andrés y Gabino Ramos, *Diccionario abreviado del español actual*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, 2000, p. 968.

BLANCA S/F  
58