

EL MOMENTO DE LA VERDAD (O DE LA MENTIRA) PARA EL MERCOSUR

* Por Théophile de Verne

Días atrás, al finalizar la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, con sorpresa descubrimos que el bloque está pronto para ingresar en la etapa de intercambio de ofertas con la Unión Europea (UE).

Efectivamente, en su Comunicado de Caracas, los Presidentes del bloque manifiestan su satisfacción *“por el acuerdo alcanzado en la preparación de una oferta común de acceso al mercado del MERCOSUR, y la expectativa de que, una vez que la Unión Europea concluya las consultas necesarias para la presentación de su oferta de acceso a mercados, se fije fecha para el intercambio de las respectivas propuestas, paso necesario para continuar avanzando en el proceso negociador”* (ver párrafo 45 del mencionado Comunicado).

Posteriormente a esta comunicación pública, se ha escuchado a la Presidenta de Brasil Dilma Rousseff manifestar su descontento porque a pesar de que el MERCOSUR está pronto, la UE no da una señal similar a la del bloque sudamericano.

Como se recordará, el esperado intercambio de ofertas de acceso a mercados entre el MERCOSUR y la UE estaba previsto para fines del pasado año 2013, luego de un entendimiento alcanzado entre los Cancilleres de ambas partes en enero de ese mismo año. Sin embargo, llegada la fecha límite, ninguna de las partes parecía en condiciones de cumplir con el compromiso político asumido por lo que se responsabilizaron mutuamente de un “pequeño retraso” en los planes de negociación.

Es así que gran parte del año 2014 transcurrió entre conversaciones y anuncios a la prensa: *“la culpa es de Argentina y de su política neo-desarrollista”*, decían algunos; *“la culpa es de Brasil y su falta de liderazgo”*, decían otros; *“la UE nunca estará lista para ingresar en una etapa final de la negociación por los temores de los agricultores franceses e irlandeses”* decían algunos desde este lado del Atlántico. En medio de estas

declaraciones cruzadas diversas autoridades uruguayas resaltaban la importancia de esta negociación, especialmente teniendo en cuenta que en enero de este año dejó de tener validez para nuestro país el sistema de preferencias unilaterales otorgado por la UE y del cual se beneficiaban diversos sectores exportadores uruguayos, como los cítricos, la pesca y los cueros (el Sistema Generalizado de Preferencias, o SGP).

Para Uruguay, señalaban desde la Presidencia de la República y la Cancillería, la finalización de esta negociación es la prioridad número uno de la escueta agenda de negociaciones comerciales del MERCOSUR. Esta declaración de importancia, además, ha sido compartida por los representantes de todos los partidos políticos y, en épocas de campaña electoral, ha sido una de las únicas coincidencias en las agendas de política exterior de oficialismo y oposición.

Ante esta coincidencia de intereses, cabe preguntarse si es posible vislumbrar un futuro exitoso para una negociación iniciada más de 15 años atrás, entre quienes en ese momento eran las “promesas” del fenómeno de la integración regional.

El MERCOSUR ha utilizado los pasados meses para aprontar su oferta de acceso a los mercados, que comprendería los bienes (agrícolas e industriales), los servicios y las compras públicas. Esta oferta debería contemplar las diversas sensibilidades de sus 4 socios (recordemos que Venezuela es un mero observador en este proceso), especialmente las diferencias en sus planes de desarrollo, con Uruguay y Paraguay aspirando a un mayor acceso para sus productos de exportación y una mayor captación de inversiones, a cambio de asegurar una mayor apertura y transparencia de sus mercados; y Argentina y Brasil inmersos en estrategias desarrollistas que apuestan al neo proteccionismo como herramienta para darle futuro a industrias que en la práctica parecen poco viables en condiciones de mercado y que, por tanto, comparten el interés por una mayor apertura de mercados para su oferta exportable, pero están menos dispuestos a “pagar” con la apertura y desregulación de sus propios mercados (especialmente en el sector industrial).

Una oferta del MERCOSUR alcanzada en la búsqueda de equilibrios entre estas posiciones y entre los intereses (no comunes) de sus 4 miembros originales parece cercana a un milagro y, habiéndose alcanzado, como manifiestan sus Presidentes, sería la primera muestra de realismo del bloque en

materia de inserción internacional en muchos años.

Por su parte, la UE ha indicado en varias oportunidades que asigna gran importancia a las negociaciones con el MERCOSUR y que está dispuesta a fijar una fecha para el intercambio de ofertas de acceso a mercados. Sin embargo, desde el pasado 29 de julio, fecha del Comunicado de los Presidentes del MERCOSUR, no se ha manifestado en línea similar y no ha anunciado claramente que su oferta también está lista. Es cierto que agosto es, para Europa, lo que enero es para Uruguay y que, si intentáramos comunicarnos con los responsables de esta negociación en estos días, seguramente obtendríamos mensajes pre-grabados indicando la “ausencia de la oficina por las próximas semanas”. Aun así, la falta de una respuesta inmediata de parte de la UE nos hace preguntar si los defensores de la teoría de la confabulación no tendrán razón y si las “preocupaciones y temores de productores agrícolas comunitarios” no harán imposible que la UE cuente con una oferta final de acceso a mercados.

Frente a esta fotografía a agosto de 2014: ¿qué escenarios son imaginables para el futuro de esta negociación?

El escenario optimista: Este escenario consiste en una simple concretización de las declaraciones políticas de ambas partes. Es decir, además de las grandes declaraciones políticas a la prensa, en las próximas semanas ambas partes deberían estar en condiciones de anunciar una fecha creíble de intercambio de ofertas de acceso a mercados. Esa fecha, además de fijarse para la prensa y los observadores nacionales, se cumpliría y el intercambio realmente tendría lugar.

Incluso en este escenario hay dos alternativas de futuro imaginables: una en la cual el intercambio es exitoso y ambas partes consideran las ofertas recibidas de la otra como “razonables” para esta etapa de la negociación y otra en la que las ofertas son consideradas como “inaceptables”. En el primero de los casos, la negociación (luego de 10 años desde el último intento de intercambiar ofertas en 2004) entraría en una etapa final y existirían posibilidades de éxito. En la segunda alternativa, una vez más, el MERCOSUR y la Unión Europea mostrarían al mundo que una negociación entre bloques regionales con intereses productivos en conflicto es imposible en la práctica.

El escenario pesimista: Este escenario simplemente consiste en la no concreción de las declaraciones de interés político en la

práctica de la negociación. En el mismo, del lado del MERCOSUR habría tranquilidad porque la oferta común se alcanzó y la culpa ya “no es nuestra”, mientras que del lado de la UE se esgrimirían diversos argumentos para explicar por qué un intercambio de ofertas no es viable en este momento (cambio de autoridades luego de las elecciones parlamentarias europeas, complejidad de la agenda de negociaciones comerciales que está centrada en el Acuerdo con los Estados Unidos, o incluso “desconfianza” del nivel de ambición del MERCOSUR). Sea cual sea la excusa elegida, el resultado de este escenario es claro: una vez más la negociación entre los dos bloques quedaría paralizada, a la espera de un eventual relanzamiento en el futuro lejano.

Es claro que ni siquiera el escenario optimista garantiza un resultado feliz para los intereses comerciales del Uruguay. Como en cualquier negociación comercial, no existen garantías absolutas de éxito. Sin embargo, antes de finalizar este artículo, vale la pena reflexionar sobre la situación en que queda la futura inserción comercial internacional de nuestro país dependiendo del resultado de esta negociación.

A la fecha, la esperanza inicial de que el MERCOSUR brindaría a Uruguay una herramienta para tener mayor peso en la escena internacional no se ha concretado. Desde su creación en 1991 el MERCOSUR ha sido incapaz de culminar una negociación con verdadero contenido comercial. Con gobiernos liberales, populistas, progresistas, desarrollistas o como quiera denominárselos, los resultados han sido los mismos: acuerdos poco profundos y que no generan oportunidades de negocios con países latinoamericanos (mucho menos significativos que los firmados por la UE y los EE.UU con esos mismos países) y acuerdos meramente declarativos con países por fuera de la región (India, Egipto, Israel, Palestina, o Sudáfrica).

La única negociación comercial relevante (o negociación simplemente) que el bloque mantiene abierta es la negociación con la Unión Europea. Más de 15 años después de su lanzamiento y aún en momentos en que las desaparecidas preferencias del SGP ya no están disponibles, el MERCOSUR no ha sido capaz de abordar con realismo y solidaridad esta negociación: si Uruguay, Paraguay e incluso Brasil necesitan finalizarla, Argentina necesita mantener su mercado cerrado y esto no da espacio a la solidaridad ni al trabajo conjunto, los objetivos y las agendas de desarrollo son diferentes y chocan entre sí y nadie está dispuesto a “soltar” al vecino para que siga su propio camino. Pero esto no

se debe a que la UE representa una “amenaza” especial para los productores o el gobierno argentino... Simplemente se trata de que cualquier sugerencia de negociación comercial y apertura de mercados es contraria a los objetivos de desarrollo de nuestros vecinos del Sur. No debemos confundirnos, el MERCOSUR ha sido, a la fecha, tan incapaz de negociar con la UE como lo ha sido con China, Rusia, India, Estados Unidos, Canadá o la propia Latinoamérica.

Mientras tanto, el mundo avanza.

Incluso aquellos que hasta hace unos años rechazaban la idea de firmar acuerdos de preferencias comerciales o de libre comercio, hoy se embarcan activamente en los mismos, porque reconocen que el escenario multilateral no dará soluciones de inserción en el futuro cercano. No se trata de abandonar las expectativas multilaterales en la OMC, simplemente se trata de puro realismo político: si todos negocian bilateral y plurilateralmente, no hacerlo significa quedar fuera del escenario internacional. Basta con analizar lo que está sucediendo en Asia y con China, en el Pacífico (incluso en la costa Pacífica de Latinoamérica), en Rusia y las ex Repúblicas Socialistas Soviéticas, entre Estados Unidos y la propia UE para entender que, hoy por hoy, TODO el mundo negocia acuerdos comerciales.

En ese escenario, hay solo un pequeño rincón del mundo que aún permanece aislado y ajeno a la realidad: el MERCOSUR. Y ni siquiera es por convicción. A esta altura parece que simplemente es porque sus líderes no están dispuestos a realizar un ejercicio de sinceramiento y a reconocer que, para encontrar el desarrollo, las herramientas y objetivos no tienen por qué ser los mismos pero, al menos, el desarrollo de unos no debería venir en detrimento del desarrollo de otros.

La negociación con la Unión Europea no es ya simplemente una ocasión para alcanzar el acceso a un mercado estable con mejores oportunidades de negocios para los productores del Cono Sur, esta negociación se han transformado en la prueba final de la capacidad del MERCOSUR para jugar un rol realista en el escenario internacional y un verdadero desafío para sus líderes que deberán demostrar una vez por todas que son capaces de coordinar el accionar de sus países, sin comprometer las oportunidades de desarrollo de sus pueblos. Si la integración es una herramienta de desarrollo y el MERCOSUR es necesario para nuestra inserción internacional y para nuestra propia

supervivencia como país pequeño, ha llegado la hora de demostrarlo en los hechos.

*Université Paris I, Panthéon-Sorbonne.