



# Análisis del CURI

**UNA VISION ORIENTAL  
(URUGUAYA)  
DE LA REALIDAD REGIONAL**

*Dr. Sergio Abreu*

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*16 de febrero de 2011  
Análisis No 01/11*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

## **UNA VISION ORIENTAL (URUGUAYA) DE LA SITUACION REGIONAL**

Dr. Sergio Abreu <sup>1</sup>

Hemos sostenido y compartido la idea de que el ser uruguayo no es una definición sino una profesión. Una forma distinta de asumir la defensa de los intereses del país, enfrentado históricamente al permanente desafío de funcionar como una bisagra en el Cono Sur.

Ello requiere de profesionalidad en el análisis de los escenarios y de respuestas creativas y pragmáticas, en particular, en los proyectos de integración donde el Uruguay participa, que históricamente lo han vinculado a sus dos grandes vecinos en un relacionamiento signado por la “intensidad de los afectos”.

### **El regionalismo abierto**

En este sentido, el proceso de integración de América Latina, desde 1960 a la fecha, experimentó avances, retrocesos y pasos al costado. A pesar de todas las manifestaciones de voluntad política, los sistemas subregionales son sobrevivientes averiados por crisis de diferente entidad, incluyendo a la propia ALADI que, aún cumpliendo con su papel de facilitar negociaciones bilaterales y subregionales entre sus miembros, no ha conseguido regionalizar los resultados.

Por su parte, los países de América del Sur han mostrado, a través del tiempo, una dificultad insalvable para cumplir con los compromisos y plazos asumidos en los respectivos Tratados, y para conciliar en el marco de éstos, sus intereses comunes. Esto se puede atribuir a un exceso de voluntarismo en el propio diseño de los proyectos, a cambios en las políticas y estrategias nacionales de inserción externa y, fundamentalmente, a la imposibilidad de encontrar soluciones efectivas para el tratamiento de los efectos de las asimetrías entre los países participantes.

En esa línea, las tendencias proteccionistas y el nacionalismo económico mantienen su vigencia en la política comercial de muchos de los países de la región, tanto en el acceso recíproco a los mercados, como en la aceptación práctica de la apertura como insumo fundamental de la integración económica.

En tal sentido, agotado el viejo modelo de sustitución de importaciones de la década del cincuenta, el “regionalismo abierto” en su gráfica definición cepalina, ha mantenido su vigencia estratégica. Así lo entendieron los países que profundizaron su apertura; sus resultados económicos registraron tasas de crecimiento más altas que los que mantuvieron prácticas proteccionistas en la conducción de sus economías. En la CAN prevaleció la decisión de negociar con los Estados Unidos y la Unión Europea, aún al costo del retiro de Venezuela; en

---

<sup>1</sup> Artículo originalmente preparado y publicado en idioma portugués en la Revista “Política Externa” ( Vol.19 N° 3 ), de Brasil.

el Mercosur, en cambio, la falta de decisión para negociar o culminar negociaciones en forma conjunta con los Estados Unidos y la Unión Europea, constituye uno de los elementos principales de la crisis del sistema y de las presiones de Paraguay y Uruguay para llevar adelante negociaciones bilaterales.

En perspectiva, el abuso de la retórica para disimular la ausencia de resultados en la integración, aumentó la distancia entre las expectativas y las realizaciones y fomentó la desilusión y el descreimiento. Algunos países, como el caso de Brasil, no se apartaron con claridad de las declaraciones grandilocuentes de los países integrantes del ALBA y prefirieron sacrificar opciones efectivas de integración.

Estas indefiniciones motiva que en las actuales circunstancias, deba encararse una actitud que complemente el realismo y el sinceramiento; en otras palabras, que permita asumir las hipocresías y enfrentar las asimetrías de todos los actores para reencauzar los distintos esquemas de integración.

### **Las dos izquierdas**

Al inicio del siglo XXI, la escena política regional se pobló de múltiples Gobiernos autodenominados de “izquierda” o “progresistas”, que en algunos casos vienen de tiempos anteriores y, en otros, son la respuesta a crisis institucionales o el resultado del surgimiento en sus sociedades de nuevos actores políticos con distintos requerimientos.

Sin embargo, más allá de los rótulos, la realidad está lejos de una coincidencia política en cuanto a sus contenidos. Mientras la mayoría de los Gobiernos de la región están próximos a las características de la socialdemocracia o del socialismo europeo, los de Ecuador, Argentina, Venezuela y Bolivia actúan bajo el impulso del populismo nacionalista tradicional. En el caso de estos dos últimos, se trata de aplicar recetas de la izquierda radical latinoamericana, mediante la nacionalización de los hidrocarburos y de importantes sectores financieros e industriales.

En palabras de Jorge Castañeda: “...no hay una única izquierda Latinoamericana; hay dos. Una es moderna, abierta, reformista e internacionalista, y surge, paradójicamente, del núcleo duro de la izquierda del pasado. La otra nace de la gran tradición del populismo latinoamericano, es nacionalista, estridente y cerrada”<sup>2</sup>.

Sin embargo, existe un elemento común en todos los Gobiernos, aún los que se denominan hoy de “izquierda”, y que hace a la aceptación del capitalismo en la economía global, atemperándolo con políticas públicas activas, especialmente en las estrategias de inserción externa, y mediante diversas modalidades de

---

<sup>2</sup> Jorge Castañeda “Latin America’s Turn to the left” en FOREIGN AFFAIRS Mayo/Junio de 2006

intervención del Estado en el mercado doméstico. El propio Presidente de Brasil, en declaraciones hace unos meses, se autocalificó de social demócrata, relegando su tradicional izquierdismo a una característica de la juventud.

Por otra parte, varios de estos nuevos Gobiernos tratan de diferenciarse de los anteriores, aun perteneciendo al mismo partido político. Esto genera rupturas con el pasado e incertidumbres sobre el futuro, desde que las posturas populistas y nacionalistas son fuente de conflictos internos y, en particular, una excusa a la que se recurre para incumplir con los compromisos internacionales y responsabilizar de los problemas pendientes a las administraciones anteriores.

### **La actualidad regional**

La región se nutrió en los últimos años de dos aspectos que incidieron tanto en la orientación política de los Estados, como en el contenido de los procesos de integración.

En primer lugar, la globalización en todas sus manifestaciones. El surgimiento de un mundo multipolar con actores económicos desequilibrantes del escenario anterior, con la participación de China como “global trader” – además de su incorporación a la OMC y de su crecimiento constante de un 10% anual durante más de quince años –, son datos de especial relevancia para el rol de la región. En particular, en lo que hace a su potencialidad vista desde las nuevas variables de la economía y el comercio internacionales.

Finalizada la bipolaridad, Estados Unidos afianzó su rol de “policía del mundo”, mientras la brecha tecnológica y fundamentalmente social aumentó la disconformidad en la región y dio lugar al nacimiento de un modelo de confrontación liderado por Venezuela, que trata de interpretar los nuevos vientos progresistas del continente. Fragmentación, intervención y conflicto van de la mano de este nuevo “paradigma” difícil de comprender, por lo que un planteo “maniqueo” como el “Eje bolivariano” vs. el “Eje Monroe” reclama definiciones a nivel regional.

En segundo lugar, las diversas apreciaciones que del proceso de integración tienen los distintos países. Para algunos, como Chile o México, los vínculos con la región se canalizan mediante la ALADI y los Acuerdos de Alcance Parcial; para otros, como los países del Sistema Económico Centroamericano, o Perú y Colombia, miembros de la Comunidad Andina, el formar parte de distintos sistemas de integración subregional no significó una limitación a la negociación de Acuerdos con países como los EEUU u otros bloques comerciales como la Unión Europea.

Todos estos aspectos están vinculados. Su expresión más clara se centra en la forma de relacionamiento comercial con los EEUU. Ello no involucra lo que pueda opinarse sobre su Política Exterior, ya que si bien las discrepancias son muchas, confundirlas con la visión estratégica de cada Estado, nos llevaría a

ignorar el tratamiento sistemático de muchos temas de interés común.

Lo sucedido con el ALCA es un buen ejemplo. El bloqueo a las negociaciones provino inicialmente del Mercosur, basado en un enfoque comercial antagónico, a la luz de los nuevos temas que el sistema multilateral incorporó a la agenda de negociaciones regionales y bilaterales, en el llamado formato OMC plus, y por la política del Gobierno de Venezuela, que en la Reunión de Mar del Plata logró identificar al “imperialismo norteamericano” como el enemigo externo, responsable de todos los males de la región y del mundo.

La falta de entendimiento impulsó un cambio en la estrategia de los EEUU. Se sustituyó el escenario de 34 países por un esquema de negociaciones bilaterales y subregionales que profundizó las asimetrías y perjudicó a las economías más pequeñas que, en sus negociaciones con la potencia norteamericana, pagaron tributo a su falta de experiencia y “endurance”.

Las divergencias se ahondaron y lo comercial devino, como se dijo, en un enfrentamiento político e ideológico – de cuño sesentista – impulsado por Venezuela. Los estrechos vínculos con Cuba, la identificación con Bolivia y su intransferible realidad política, social y étnica motivó la formación de un bloque con vocación expansionista, con sustento y apoyo político en algunos Gobiernos de América del Sur y de Centro América. El eje del relacionamiento político varió y el contenido estratégico revivió viejas tensiones del pasado que se consideraban superadas.

### **Una vocación histórica**

Un análisis objetivo de la realidad nos obliga a comprender la importancia del Brasil en nuestro continente, fundamentalmente cuando su historia política, económica y cultural es desconocida en sus aspectos básicos por el resto de América Latina y, lamentablemente, por la mayoría de su dirigencia política.

Brasil es una potencia sudamericana desde la instalación en su territorio de la monarquía portuguesa a principios del siglo XIX. Durante la segunda mitad del siglo pasado afianzó su protagonismo regional pacífico, basado en su crecimiento demográfico y económico y en una Política Exterior que equilibraba las preocupaciones regionales con las globales.

Por otra parte, adquirió una posición en el mundo con su participación en la Segunda Guerra Mundial. De hecho fue el único país de la América del Sur que tuvo una presencia masiva en tierra, aire y mar, cuando aun no era evidente, al menos en el plano militar, el resultado final. Esta actitud fue uno de los fundamentos de su relación política y económica con la potencia del Norte, como aliada prioritaria en el continente, que prevaleció hasta los años noventa.

En América del Sur, su tradicional visión de las “fronteras vivas” se erigió en una cuña geopolítica que le permitió avanzar en la consolidación de su soberanía territorial. La lejanía de México en otro entorno y con otra cercanía con los EEUU y la siempre efervescente realidad caribeña, dejó a la Argentina

como su única competidora en el escenario sudamericano. La vieja rivalidad entre ambos se vio superada por dos circunstancias: en primer lugar por el constante impulso industrial y desarrollista del Brasil que se mantuvo en los distintos regímenes políticos; y en segundo lugar, por una estrategia integracionista – incluyendo el Mercosur – que a nivel regional fue funcional a los intereses brasileños, en especial vis a vis con los intereses argentinos.

Los lineamientos centrales de su posicionamiento internacional - fijados por el Barón de Río Branco - definían un relacionamiento continental, equilibrado y predecible. Una buena relación con los EEUU, sin perjuicio de diferencias sobre su Política Exterior – comportamiento similar al adoptado por México – y un equilibrado manejo de los asuntos platenses, destinado a contener los impulsos del proyecto estratégico de la Argentina. Paciencia y profesionalidad dieron sus frutos.

### **La conducta brasileña**

En este escenario complejo y cambiante, el Brasil ha intentado encontrar un “lugar en el mundo” como potencia emergente, condicionando a ese objetivo sus actitudes en la región y en las negociaciones multilaterales.

En lo económico siguió la tendencia tradicional de apertura gradual y selectiva de la economía, con una actitud conservadora en el comercio de servicios y en propiedad intelectual, que resultó decisiva en las limitaciones del Mercosur para negociar con terceros países.

En el plano comercial, tomó cierta distancia de los Estados Unidos y su inserción externa comenzó a nutrirse de una dinámica que derivó en una marcada presencia de China en su balanza comercial.

En los aspectos políticos mantuvo una conducta ambigua frente a Venezuela, apoyando su incorporación al Mercosur, participando en su retórica “revolucionaria”, pero sin asumir compromisos efectivos. Algo similar sucedió con Bolivia, donde respaldó al Gobierno de Evo Morales para, casi inmediatamente enfrascarse en un conflicto sobre la posición de Petrobras en ese país.

Estas actitudes, más allá de la lógica doméstica que puedan tener para el Gobierno brasileño, configuraron un cuadro de vacilaciones que dio espacio a las excentricidades del Gobierno de Venezuela en la búsqueda de aliados dentro y fuera de la región, y provocó las decisiones de varios países de negociar acuerdos económicos con los Estados Unidos. Más aún, su Política Exterior se apartó de la tradicional ortodoxia; por ejemplo, en el manejo de la crisis hondureña, en la interpretación de la defensa de los Derechos Humanos (por ejemplo: la visita y las declaraciones del Presidente Lula en Cuba) y en su protagonismo internacional al quedar aislado junto a Turquía en las circunstancias que dieron lugar a las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad a la República Islámica de Irán.

Su política globalizadora lo ha llevado a aspirar a integrar el Consejo de Seguridad como miembro permanente, a participar del G20, del P5, del P4 y del G8, es decir, todas las organizaciones que conforman esta “fuga institucional hacia adelante” y que actúan en forma sobrepuesta alimentando una dinámica y errática burocracia internacional.

En este contexto, los países llamados “emergentes” (o BRICS, como los definiera Golden Sachs), no han asumido totalmente la defensa colectiva de la democracia, el libre comercio, la justicia criminal internacional, la protección del Medio Ambiente y la no proliferación nuclear, entre otros temas; dejando de manifiesto una preocupante inmadurez política en la interpretación y aplicación de los Principios en que debe fundarse la Política Exterior de cada Estado. Esa “inflación de autoestima” ignora muchas veces que las grandes potencias no cultivan amistades permanentes y que cuando se trata de la defensa de sus intereses, desconfían de los países que quieren servir simultáneamente a dos Señores, y en particular, de aquéllos que queriendo actuar en la primera línea del escenario multilateral, le restan importancia a su entorno regional.

En suma, la irrupción de Venezuela en el escenario, y en particular en el Mercosur (aún no se sabe en qué condiciones); el alejamiento progresivo de México de los temas centrales de América del Sur; la envidiable “poligamia” comercial chilena; la concentración de la política argentina en temas internos y el intento de Brasil de cubrir múltiples objetivos, llevaron a fragmentar los liderazgos y a fomentar nuevos alineamientos en un marco de peligrosa tensión entre los países. Muchos nos preguntamos: ¿el Brasil ha querido este escenario? ¿Lo ha propiciado?; o ¿por primera vez descubre que ha subestimado las fuerzas disolventes que desde la herencia hispánica atentan con la unidad del continente?

### **Brasil y el Mercosur**

Brasil representa más de los dos tercios del producto, del mercado, de la población y del comercio exterior del Mercosur. Por tanto, éste no podrá ser otra cosa que el resultado de acuerdos entre los Estados Parte que reconozcan su contribución al bloque y contemplen las asimetrías entre sus integrantes. Este criterio, a nuestro juicio realista, supone para Brasil una gran responsabilidad en su participación en el sistema y en la atención de los intereses de los demás socios.

Por otra parte, si bien es cierto que el Mercosur nace como producto de los acuerdos bilaterales celebrados entre Argentina y Brasil en la segunda mitad de los ochenta, también lo es que los sobrentendidos implícitos o las previsiones expresas de esos Acuerdos, deben ajustarse en términos jurídicos y políticos a las disposiciones del Tratado de Asunción y la normativa del Mercosur<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Según declaraciones del Emb. José Felicio, recogidas por El Observador en octubre del 2006,

Lo expuesto supone aceptar:

1. Que el Mercosur es ante todo un Acuerdo económico con énfasis en lo comercial, cuyo objetivo es la formación de la Unión Aduanera<sup>4</sup> y del Mercado Común; por tanto, las uniones de tipo político solo pueden ser etapas ulteriores, que hacen sentido en la medida en que se concrete la formación del Mercado Común. Esta no es la única lógica posible de los sistemas de integración, pero es la que surge inequívocamente del concepto de seguridad jurídica, base de todo proceso.
2. Que el Mercosur es una asociación de países, con iguales derechos y obligaciones. En consecuencia, la posición especial de Brasil y sus intereses va a ser entendida y aceptada en la medida en que sea parte de un equilibrio de costos y beneficios en los que converjan las voluntades de todos los socios; en otras palabras, si son atendidas las situaciones asimétricas que tienen que ver con la dimensión económica y las necesidades de acceso a mercado de los socios.
3. Que el objetivo del Mercado Común es dinámico y abarca una realidad mucho más compleja que las negociaciones en el comercio de bienes, y las disciplinas para asegurar el funcionamiento del mercado. El conocimiento y la propiedad intelectual, los servicios, la infraestructura física, la logística, la tecnología en la información y las telecomunicaciones, la preservación ambiental y el factor humano, adquieren tanta o mayor importancia que el núcleo duro que definía los viejos modelos de integración. La crisis energética impulsa proyectos regionales que trascienden las fronteras de los Estados; mientras que la selección de los nuevos padrones digitales involucra definiciones sobre políticas comunes con repercusiones en áreas hasta ahora impensadas por la estrategia del mediano plazo.

En este contexto es necesario aportar algunas reflexiones respecto del posicionamiento de la política exterior brasileña en los últimos tiempos.

En primer lugar, Brasil priorizó su relación con Argentina, aún a costo de deteriorar la situación del Mercosur (el mejor ejemplo es su posición en relación al bloqueo que sufrió Uruguay en los puentes sobre el Río Uruguay). La

---

“el Mercosur “no nació como un proyecto comercial” en 1991 “sino que nació en 1985 de la decisión política de Brasil y Argentina”. ... en ese año los entonces presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín,...acordaron la cooperación de sus países en temas militares, incluyendo sus programas nucleares. ... ese fue el “embrión” del Mercosur, al que se le agregaron posteriormente temas comerciales que desembocaron en 1991 en el Tratado de Asunción”.  
Describió al Mercosur como un proyecto que “va mucho más allá de lo económico”. Esta postura no tiene en cuenta que los acuerdos anteriores al Mercosur pueden ser un antecedente, pero que las relaciones entre los Estados Parte se regulan por el Tratado de Asunción y las disposiciones de los órganos del Mercosur. El Tratado de Asunción puede ir “más allá de lo económico, pero los compromisos concretos y exigibles son de carácter económico y comercial. Afirmar otra cosa es crear confusión y desconocer el papel del derecho internacional en las relaciones entre países.

<sup>4</sup> Si bien la unión aduanera no es un objetivo instrumental expreso del Tratado de Asunción, sí fue incorporada por las normas complementarias y es una fórmula consistente con los objetivos del artículo primero del mismo.



indiferencia brasileña y la consideración y solución bilateral de temas de interés colectivo es un elemento discriminatorio que irrita a los demás socios y que a veces los lleva a ser calificados como “anao zangado”. Más grave aún, es la tolerancia de los apartamientos por parte de la Argentina del cumplimiento de obligaciones básicas, intentando legalizarlas en lugar de impulsar una mayor disciplina<sup>5</sup>. Los cambios unilaterales en la política comercial y de incentivos económicos de Argentina a partir del 2002, han puesto en cuestión la formación y la naturaleza de la Unión Aduanera y han derivado en distintas resoluciones del Consejo del Mercosur tendientes a maquillar formalmente lo que sustancialmente carece de consistencia.

En segundo lugar, hasta fines del presente año, Brasil relegó a un segundo plano el tratamiento de los demás componentes de la crisis del sistema, fundamentalmente, los efectos de las asimetrías económicas. Lamentablemente, cuando los ha encarado es con medidas de tipo asistencial o tratamientos diferenciales cuestionables en su efectividad y fundamentos. Ello insinúa que no ha terminado de interpretar claramente las aspiraciones de los socios menores al responder a los reclamos de más integración o cambios de las reglas básicas, con un “asistencialismo” inocuo (sin perjuicio del reconocimiento a una incipiente política de Fondos estructurales).

En tercer lugar, los Gobiernos de Uruguay, Argentina y Brasil aceptaron el ingreso de Venezuela al Mercosur dejando de lado los aspectos económicos y comerciales, con eventuales derivaciones, tanto en el ámbito del proyecto de integración como en sus aspectos políticos.

En tal sentido, el ingreso de Venezuela implicaría un cambio significativo, ya que hasta ahora, el Mercosur tenía un sustento económico, social y político en relaciones históricas de vecindad entre los cuatro socios originales, al haber sido la esencia del Mercosur la promoción y administración de esas relaciones. Estas características se perderían con el ingreso de Venezuela. Adicionalmente, su participación como miembro pleno colocaría al proceso en una situación de estancamiento y cuestionamiento de sus reglas básicas, debido a las complejidades que se suman a los temas de fondo aún sin solucionar.

Por otra parte, en cuanto a los aspectos políticos, el Gobierno de Venezuela en su versión del “Socialismo del Siglo XXI”, podría instalar en el Mercosur un elemento disolvente en las relaciones internas de la región basado en una prédica antiimperialista, al tiempo que sus alianzas estratégicas a nivel global son vistas de forma diferente por los Estados Parte. Por ejemplo, el Gobierno de Irán goza de una consideración especial de los Gobiernos de Brasil y Venezuela y está requerido por el actual Gobierno argentino por actos de terrorismo cometidos en su territorio (atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA). Asimismo, el proyecto de UNASUR y la anunciada Organización Latinoamericana, con la exclusión de América del Norte, participan de una

---

<sup>5</sup> La introducción del MAC, la aplicación unilateral de restricciones no arancelarias, los gravámenes a la importación, el incumplimiento de decisiones del Tribunal del Mercosur, son ejemplos de esa tolerancia. Es cierto que los demás Estados Parte se beneficiaron y benefician de la tolerancia recíproca, pero en una escala menor.

acumulación de “entelequias burocráticas” que, aún sin vigencia, responden a un voluntarismo político que interpreta la realidad en forma coyuntural y caprichosa.

### **La necesidad de una conducción responsable**

Las consideraciones anteriores no son un intento de juzgar la Política Exterior brasileña ni de interpretar su estrategia. Simplemente, se procura aportar un enfoque desde una de las economías pequeñas del Mercosur, sobre hechos que marcan la situación actual de la región y que sugieren reflexiones sobre el rol de cada país, en particular del socio principal en cuanto a su protagonismo, a las prioridades que le asigna al Mercosur, y a la continuidad y consistencia de su Política Exterior.

Por tales motivos, a partir de este enfoque se sugiere la necesidad de afirmar una conducción responsable del Mercosur y de los aspectos continentales, que surge naturalmente de tres factores:

En primer lugar, de las profundas asimetrías entre los países de la región, que son un escollo a la articulación económica y política, una traba para los sistemas de integración y un vuelco hacia la fragmentación. Las diferencias existentes en América del Sur son significativamente mayores que las que se observaban en la Europa de los Seis. Las asimetrías y las diferencias en los grados de desarrollo fueron los principales escollos para la ALALC, para el Grupo Andino en sus diferentes versiones, para la regionalización de los instrumentos de la ALADI, y lo son ahora para el Mercosur.

En segundo lugar, de la conveniencia de crear una plataforma intermedia para la inserción internacional, que apoye pero no restrinja la proyección de los países hacia la economía global, y contribuya a acortar la brecha de productividad con los países centrales. La concurrencia en bloque a las negociaciones económicas multilaterales es la única forma de gravitar en ellas; por eso, la búsqueda de intereses y estrategias compartidas requiere de un nivel mínimo de concertación en la región, que no sea una camisa de fuerza para los países.

En tercer lugar, de la importancia de mantener a la región al margen de confrontaciones globales, así como de neutralizar la incidencia de posiciones extremas de algunos países con capacidad de arrastrar a los demás a conflictos generalizados.

De cara a este escenario, las condiciones objetivas y los antecedentes históricos apuntan a Brasil como un actor protagónico en promover intereses convergentes y relaciones armónicas dentro de la región aunque dentro de determinados límites; por ejemplo, Brasil no puede, al menos hoy, asumir el papel que jugaron en su momento Alemania o Francia en la integración europea ya que en la región no hay países ricos, sino algunos más pobres que otros, y el conjunto perdió posiciones históricas no solo frente a los países del primer mundo, sino también a muchos países en desarrollo. América Latina sin ser el

continente más pobre del planeta, continúa siendo el más desigual.

Es clave para toda la región que el Brasil asuma un rol de equilibrio entre intereses y posiciones divergentes y oriente a las instituciones regionales y a las relaciones bilaterales en el sentido de conciliar sus propios intereses con los de los demás países de la región; y fundamentalmente, que promueva el respeto de los compromisos individuales y colectivos asumidos en el marco de los Tratados internacionales firmados. Para Uruguay al menos, no sólo son perjudiciales los incumplimientos de los compromisos de acceso a mercado u otros derivados del Tratado de Asunción y de la estructura jurídica del Mercosur; también lo son los incumplimientos colectivos de plazos y condiciones para tomar decisiones que tienen que ver con la formación del Mercado Común.

Un Mercosur dinámico no es concebible sin una sólida economía brasileña y sin un fuerte compromiso que fortalezca todo el sistema de integración. Para ello se espera de Brasil que concilie sus aspiraciones de “global player”, con el cumplimiento de sus responsabilidades regionales, ya que su proyección global sólo se vería fortalecida si cuenta con un respaldo regional institucionalizado ajeno a cualquier “novelería ideológica”.

### **Las necesidades de los socios**

Los problemas del Mercosur se resuelven de dos formas. O bien se consolida la formación de una Unión Aduanera efectiva que incluya la armonización de las políticas públicas en plazos razonables, o bien se revisan las reglas de juego actuales, de forma de contemplar equilibradamente los intereses y necesidades de todos los Estados Parte, en lo inmediato, sin perjuicio de avanzar ulteriormente en la concreción de la Unión Aduanera y el Mercado Común.

Hasta ahora, en el Mercosur no existió la voluntad necesaria para tratar seriamente y tomar decisiones sobre alguna de las dos alternativas.

Por un lado, Paraguay y Uruguay no han tenido mayores iniciativas y se han limitado últimamente a amortiguar sus reclamos, refugiados en una artificial sintonía ideológica en el marco de un discurso de Patria Grande tan efectista como inconsistente. Por otro lado, Brasil no interpreta adecuadamente las aspiraciones de todos los socios, y busca prioritariamente disciplinar la impredecible Argentina para evitar la fractura del equilibrio platense, mientras que ésta, ahora enfrentada a las dificultades surgidas del fallecimiento del Néstor Kirchner, mantiene una política comercial basada en una metodología de comercio administrado, reñida con los mecanismos establecidos en el Tratado del Mercosur de 1991.

Si hay voluntad política real para recuperar al Mercosur como sistema de integración e instrumento de desarrollo, los Estados Parte deberán analizar con objetividad los caminos alternativos para superarla. Y en este sentido, Brasil es el socio con mejores condiciones para promover con éxito un ejercicio de esta naturaleza; pero para ello, debe tener claro que no puede evadirse de esa

responsabilidad en el marco de una fuga globalizante o alternando su política continental con peligrosas concesiones a los nuevos populismos.

### **Una reflexión final**

Para la “profesión del ser Uruguayo” es imprescindible abordar tres temas que definen los términos de la participación del Uruguay en el Mercosur.

En primer lugar, la garantía de acceso a los mercados de los Estados Parte, incluyendo la eliminación de trabas administrativas o la utilización distorsionada de instrumentos que en sí no deberían tener carácter restrictivo<sup>6</sup>.

En segundo lugar, el análisis y la corrección de los efectos de determinadas políticas públicas sobre el funcionamiento del mercado ampliado, como son los gravámenes a la exportación, las diferencias en los sistemas de incentivos e instrumentos semejantes. Los efectos negativos de las distorsiones del mercado sobre la inversión, la producción y el comercio, son más importantes y difíciles de resolver que los derivados de las incertidumbres en materia de condiciones de acceso a los mercados.

En tercer lugar, la negociación de acceso preferencial a los grandes mercados de terceros países. Este no sería un problema si el Mercosur hubiera facilitado negociaciones conjuntas con los Estados Unidos, la Unión Europea u otros países con la profundidad adecuada, lo que lamentablemente en la actualidad no es posible por la crisis internacional y por la ausencia de plazos ciertos en todas las negociaciones.

Para el desarrollo del Uruguay, el acceso a esos mercados es esencial. La agregación de valor y conocimiento en la mayoría de las cadenas agroindustriales, apunta a una producción especializada con demanda en los países industrializados, sin escala significativa en el Mercosur; de tal forma que no debería ser tan difícil de comprender que la especialización de las economías pequeñas tiene que estar respaldada por una alta diversificación de mercados y que la única alternativa para conseguirla es negociar bilateralmente cuando se han cerrado las posibilidades de negociación conjunta. Esta instancia es compatible con el perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la profundización del sistema de integración, y no requiere más flexibilidad de la que ya demostraron los países al aceptar la vulneración del arancel externo común en los enclaves de Manaos y Tierra del Fuego.

Los roles de los países en un esquema integrado no pueden ser impuestos. Tampoco pueden ser decididos individualmente, con prescindencia de las condiciones que determinan la participación en el sistema, ya que deben ser el resultado de una negociación que combine las aspiraciones nacionales con los requerimientos del bloque que integran. Sólo se puede justificar hacia adentro

---

<sup>6</sup> Los controles sanitarios, requisitos técnicos, medidas antidumping, requisitos de origen y análogos.

de un país su participación en un proyecto de integración, si se percibe que su futuro económico y social será mejor en el largo plazo.

Por tales razones, es necesario insistir que la agenda real del Mercosur se nutre de las cuestiones señaladas; es decir, de una garantía de acceso al mercado ampliado, de una “nivelación del campo de juego” mediante la eliminación o compensación de las medidas que distorsionan las políticas de Inversiones, y de la necesidad de Paraguay y Uruguay<sup>7</sup> de obtener tratamientos preferenciales para acceder a los mercados de terceros países.

En suma, el Brasil tendrá un papel fundamental tanto para viabilizar una discusión, como para orientarla hacia resultados convenientes para todos los socios. De este modo podrá contribuir a atenuar la fragmentación de la región, a recuperar el Mercosur, imponiendo e imponiéndose disciplina alrededor de un proyecto compartido por todos los socios, y a facilitar la inserción en la economía global, a su ritmo, pero sin bloquear las posibilidades de los demás.

En función de estos parámetros, debe administrar insatisfacciones compartidas, defender sus legítimos intereses nacionales, sin aprovecharse de la disparidad de fuerzas en juego; debe entender el riesgo que involucra ignorar las asimetrías. Ello siempre y cuando los demás Estados - y en particular las economías pequeñas-, por lo menos, sepan lo que quieren.

No se trata de recurrir al cómodo escapismo de buscar en la fuerza de los demás el origen de nuestras debilidades, ya que no son aspectos teóricos. Y menos aún, una claudicación ante la ingenuidad política. Todos los Estados y los Gobiernos saben de lo que se habla cuando se abordan estos temas. En todo caso, el sinceramiento sobre las posibilidades de avanzar en una integración efectiva es mejor remedio que la ficción a la que hemos llegado.

Un poco de retórica nos puede alegrar el corazón. Mucho de realismo nos mantendrá vivos y sanos, sobre todo, si la interpretación del ser nacional sigue siendo para algunos países una sufrida y exigente profesión.

**Sergio Abreu**

---

<sup>7</sup> Esta necesidad no es solo de Paraguay y Uruguay. Sectores importantes de la industria brasileña también reclaman negociaciones con terceros países.