¿Se puede reformar el Mercosur?

Nicolás Albertoni

Actualizar el Mercosur sería posible, pero cómo se podrían traducir esos cambios y de qué manera afectaría a los países implicados.

Uno de los temas que supuestamente figuraron en la agenda cuando el presidente argentino Mauricio Macri y el presidente brasileño Jair Bolsonaro se encontraron en Brasilia fue la modernización del Mercosur. El tema surgirá de nuevo cuando Bolsonaro viaje a Buenos Aires en abril para una reunión de seguimiento. Las normas comerciales de la unión aduanera del Cono Sur a menudo se han cumplido más en la teoría que en la práctica y se han ido quedando cada vez más desfasadas respecto a otros acuerdos políticos para la apertura de mercados que llevan a cabo vecinos del bloque, como Chile, Perú y Colombia, con las economías de Asia y América del Norte.

De modo que, ¿qué fue lo que se habló en la primera reunión y cómo se traducirá en cambios concretos?

El Mercosur es más que un acuerdo comercial. Su marco normativo refleja una historia compartida larga y compleja con miembros que albergan ambiciones más amplias para formar una unión aduanera completa (similar a la de la UE), la defensa de la democracia y una coordinación política más amplia. El desafío al que se enfrenta la organización, un desafío que no es solo cosa del Mercosur sino que también afecta a muchos de los organismos multilaterales de la región, es lograr utilizar este marco como una oportunidad para impulsar el desarrollo en lugar de verlo convertido en un obstáculo para un auténtico libre comercio entre sus miembros y conseguir que se transforme en un mercado formidable —en lugar de una traba— para negociar acuerdos con otros países y bloques comerciales.

También tenemos que ser realistas. Una institución de 37 años no se puede desmantelar ni reformar fácilmente, pero, para seguir siendo relevante, el Mercosur debe evolucionar con los tiempos.

A medida que los líderes del bloque identifiquen su línea de actuación e intenten ponerla en marcha, deberán esbozar un plan de acción claro y predecible tanto para proteger los sectores de exportación de los países miembros como para mantener la confianza de los inversores internacionales. Plantear potenciales cambios sin considerar sus implicaciones solo conseguirá inspirar una sensación de incertidumbre en el ya turbulento mercado de exportación.

Los miembros del Mercosur solo necesitan contemplar la actual debacle del Reino Unido respecto al Brexit para tener un ejemplo de lo que no hay que hacer. Para evitar un efecto Brexit durante la reforma del Mercosur, los ministros de Asuntos Exteriores de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay deben planificar por adelantado cada posible escenario y también trabajar juntos para mantener la transparencia entre los países miembros y ante el mundo en general.

Comencemos por analizar qué puede suceder en concreto si Macri y Bolsonaro quieren esbozar un conjunto de nuevas ideas e intentar ponerlas en práctica. El primer y mejor paso hacia el cambio sería permitir la libertad de acción para los Estados miembros del Mercosur, lo que permitiría a los miembros individuales negociar acuerdos comerciales de forma bilateral sin perder las ventajas que ya les proporciona el bloque. Esta reforma permitiría a los pequeños subgrupos dentro del Mercosur negociar a mayor velocidad que la que tiene el bloque en su conjunto. Pero aquí las economías pequeñas (Uruguay y Paraguay) deben andar con cuidado. Para ellos, los esfuerzos de reforma podrían fácilmente convertir a los actuales socios en competidores.

Tomemos, por ejemplo, el caso de Uruguay. Si quisiera avanzar hacia el Mercosur que Macri y Bolsonaro tienen en mente, Uruguay tendrá que ser política y económicamente más dinámico y estratégico de lo que lo ha sido en los últimos años. Si el Parlamento uruguayo tarda dos años

en debatir cada nuevo acuerdo (ya sea bilateral o alcanzado dentro del bloque), como sucedió durante una simple renegociación de un acuerdo existente con Chile, el país quedará a la zaga de Brasil y Argentina mientras estos avanzan con rapidez cerrando nuevos acuerdos.

Sí a la modernización. Pero ¿cómo?

El primer paso en el proceso de modernización debería ser la firma de un acuerdo en el que los miembros ratifiquen la consolidación y ampliación del área de libre comercio existente. Esto daría a todos los actores económicos de los países miembros la certeza de que los beneficios regionales del Mercosur nunca estarán en duda. Esta consolidación debe reflejarse en papel, no basta un simple acuerdo verbal, y contar con el compromiso de los Estados miembros para abordar todas las lagunas y excepciones que se han utilizado hasta ahora para limitar el acceso al mercado.

Una vez que se haya logrado este crucial primer paso, los miembros deberán modificar el lenguaje y los procesos fundamentales del bloque para permitir una mayor flexibilidad de la unión aduanera y para que sus miembros negocien acuerdos internacionales con otros países o bloques.

En los últimos años, las negociaciones de todo el bloque han sufrido importantes retrasos en el proceso entre la firma de acuerdos y su ratificación. Se ha convertido en algo habitual que los gobiernos firmen los acuerdos solo para que después los parlamentos se pasen años debatiendo su ratificación. Si el Mercosur quiere modernizarse, necesita terminar con este tedioso proceso.

En el texto de la renegociación del Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP, en sus siglas en inglés; anteriormente TPP) se incluyó un ejemplo para reducir este tipo de embudos institucionales. El acuerdo revisado, firmado por once países, estableció que entraría en vigor “60 días después de la fecha en la que o al menos seis o el 50% del número de signatarios, lo que sea menor, hayan notificado al Depositario por escrito la finalización de sus procedimientos legales aplicables”. Un mecanismo similar para el Mercosur requeriría que el acuerdo fuera ratificado por dos países miembros (uno de los cuales debería ser Uruguay o Paraguay, para proteger a los miembros más pequeños).

En lo que respecta a las negociaciones bilaterales y las que son entre subgrupos, cada país debe tener la libertad de negociar bilateralmente con países fuera del Mercosur. Para que esto sea posible dentro de un marco equilibrado y transparente, el capítulo 32 del nuevo acuerdo comercial entre Estados Unidos, México y Canadá (USMCA) puede resultar una guía útil. En él se estableció que si uno de los tres socios desea iniciar un acuerdo comercial con un país fuera

del bloque debe notificárselo a los otros dos miembros de USMCA tres meses antes de comenzar las negociaciones.

Aunque esta cláusula fue muy criticada por quienes la acusaban de constituir una limitación a la soberanía de los países miembros durante la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es inmensamente más flexible que el marco existente dentro del Mercosur, que establece que los miembros deben “negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros”.

Una correcta modernización del Mercosur debería pasar por la modificación de estos mecanismos arcaicos a través de un proceso de transparencia en lugar de mediante una consulta vinculante o veto. Para evitar daños indirectos a las economías nacionales de los países del bloque, es esencial que todos los miembros sepan si otro de ellos está planeando emprender negociaciones bilaterales con un país que no es del Mercosur.

En beneficio de los cuatro países miembros, así como de la supervivencia del Mercosur, la reunión en Brasilia, la próxima reunión de Buenos Aires y cualquier debate adicional sobre la modernización, debe estar definido por la transparencia, la eficacia y la previsibilidad. Hace más de un milenio, en una de sus cartas a Lucilio, Séneca resumió lo que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se arriesgan a perder si olvidan la importancia de la transparencia mutua: “Si uno no sabe hacia qué puerto está navegando, ningún viento es favorable”.

El artículo original ha sido publicado en Global Americans.

Traducción de Natalia Rodríguez.

Fecha de creación
31 enero, 2019