

Tratado de libre comercio entre Uruguay y Estados Unidos

El juego de doble nivel de la política exterior uruguaya

*Vanesa Elizabeth Túñer*¹

El posible tratado de libre comercio (TLC) entre Uruguay y Estados Unidos debe ser analizado teniendo en cuenta sus potenciales consecuencias e implicancias presentes y futuras en varios aspectos interrelacionados. Principalmente:

- 1-la notable división de la opinión pública uruguaya ante el eventual acuerdo económico (entre otros: partidos políticos, funcionarios, economistas, empresariado, intelectuales y medios de comunicación);
- 2-el interés de Estados Unidos en la firma del tratado por representar una concreta posibilidad de introducir una cuña en el MERCOSUR luego del fracaso del ALCA y el creciente peso político de Venezuela; y
- 3-su impacto en el MERCOSUR sin perder de vista el papel relegado de Uruguay en materia económica y lo que le significaría tanto positiva como negativamente un tratado de este tipo.

El tema es interesante para graficar empíricamente la teoría de la diplomacia como un juego de doble nivel ya que el manejo de la agenda internacional uruguaya deberá sostener un delicado equilibrio entre las presiones internas y las externas. Entre las primeras se pueden señalar las posturas contrarias a una mayor dependencia econó-

¹ Estudiante de 5º año de la carrera Ciencia Política, orientación Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Ensayo académico escrito durante la cursada del Seminario "La Política Exterior de los Países Latinoamericanos a comienzo del siglo XXI", a cargo de la Licenciada Elsa Llenderrozas.

mica con Estados Unidos y a un acuerdo que implica muchas concesiones de parte uruguaya y muy pocas del país del norte; aquellos sectores de poder que lo ven como una opción inmejorable para favorecer el despegue económico del país; la incierta decisión en la interna del Frente Amplio, y la necesidad de mostrar una única posición una vez determinado hasta dónde se pueda llegar en las negociaciones. Entre las segundas, el tiempo, ya que si se quiere aprovechar el "fast track" el proyecto definitivo debería ser votado por el Congreso norteamericano antes del 1º de julio del 2007, y la incertidumbre sobre la actitud que adopten los países grandes del MERCOSUR, tomándose de su decisión 32, aprobada hace seis años, que estipula que para mantener el status de miembro pleno los integrantes del bloque no podrán negociar de manera individual acuerdos comerciales o económicos con otros países (ya que a pesar de los encuentros entre Tabaré Vázquez y "Lula" Da Silva aún no está claro qué postura tomará dicho organismo en caso de que Uruguay continúe avanzando, como de hecho lo hará, con el acuerdo y las repercusiones que puede traer en relación con Paraguay, el otro miembro relegado del bloque que también está iniciando conversaciones sobre cooperación económica con Estados Unidos.

Para Estados Unidos, alcanzar un acuerdo comercial con formato de TLC con Uruguay y en el corto plazo otro con Paraguay implicaría aumentar su poder en la región y achicar la influencia de un MERCOSUR que ha sepultado su principal proyecto continental (el ALCA) al tiempo que desde Venezuela se pregona el ALBA. Para el MERCOSUR, las alternativas serían aceptar que Uruguay firme un acuerdo amplio, rechazarlo con el riesgo de una fisura del bloque, u ofrecer al gobierno de Vázquez un intercambio comercial más equilibrado para achicar las desigualdades económicas. Para Paraguay, el tema es de vital importancia, teniendo en cuenta sus propios intereses comerciales y militares con Estados Unidos y las reuniones oficiales y extraoficiales

celebradas con representantes de Uruguay para desarrollar una estrategia conjunta ante una eventual oposición del resto de los integrantes del MERCOSUR al acuerdo.

La política exterior como un juego de doble nivel

Entender la política exterior como un juego de doble nivel significa tener en cuenta que “en el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones con esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales. Los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración no pueden ignorar ninguno de los dos juegos mientras sus países, aún siendo soberanos, sean interdependientes”².

El juego de doble nivel se produce en dos fases:

1-La negociación entre los actores implicados que lleva a un acuerdo provisional (nivel I).

2-Las discusiones separadas dentro de cada grupo sobre ratificar o no el acuerdo (nivel II).

Las expectativas de ambos niveles son mutuas y entran en el juego de forma dinámica, influyendo a la hora de la toma de decisiones al fomentar o inhibir un acuerdo en el plano internacional. La credibilidad y la capacidad para cerrar tratos en el nivel I se incrementa en función de la capacidad probada de un negociador para cumplir en el nivel II.

² Putnam, R. “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, Olga Gil y Luis Sanz (compiladores) *Las Fuentes Internacionales de las Políticas Domésticas, Zona Abierta*, N° 74, España, 1996, p. 79.

“Las negociaciones de doble nivel son costosas y arriesgadas para el negociador principal y sus motivaciones pueden ser: 1- reforzar su posición en el juego del nivel II aumentando sus recursos políticos o minimizando las pérdidas potenciales, 2- cambiar el equilibrio de poder en el nivel II para favorecer las políticas nacionales que él prefiere o 3- perseguir en el ámbito internacional su propia concepción de lo que son los intereses nacionales”³.

Normalmente, en una negociación de doble nivel en el plano internacional, primarán los cálculos nacionales del negociador principal, ya que su propia permanencia en el cargo suele depender de su posición en el nivel II. De ahí que sea más probable que presente un acuerdo internacional para su ratificación cuanto menos capital político espere tener que invertir para conseguir la aprobación, y cuanto mayores sean las posibles ganancias políticas del acuerdo ratificado. “El negociador principal tiene un veto efectivo sobre los posibles acuerdos. Incluso si un acuerdo propuesto está dentro de su conjunto ganador, es probable que éste no se cierre si él se opone. Puesto que esta condición se aplica a ambas partes de la mesa de juego del nivel I, el conjunto de negociación internacional efectivo puede que sea más estrecho que el solapamiento entre los conjuntos ganadores del nivel II. Empíricamente, esta restricción adicional a menudo es crucial para el resultado de los juegos de doble nivel”⁴.

Como bien señala el autor, en las conclusiones de su artículo, el análisis de los juegos de doble nivel reconoce que los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración con capacidad de decisión buscan reconciliar a un tiempo las exigencias nacionales y las internacionales.

³ *Op .cit.*, p. 114.

⁴ *Ibid.*, p. 115.

Este enfoque teórico ilumina varios aspectos significativos de los vínculos entre la diplomacia y la política interna, tales como:

- La importante distinción entre la defección voluntaria e involuntaria de los acuerdos internacionales.
- La diferencia entre asuntos en los que los intereses nacionales son homogéneos, enfrentando simplemente duros y blandos, y asuntos en los que los intereses nacionales son más heterogéneos, de manera que una división interna puede en realidad favorecer la cooperación internacional.
- La posibilidad de vinculación sinérgica de temas, en la que las jugadas estratégicas en el juego de una mesa facilitan la aparición de coaliciones inesperadas en la segunda.
- El hecho paradójico de que las regulaciones institucionales que fortalecen a los decisores en su país pueden debilitar sus posiciones negociadoras en el ámbito internacional y viceversa.
- La importancia de hacer amenazas, ofertas y pagos laterales en una negociación internacional prestando especial atención a su incidencia tanto en el ámbito nacional como en el exterior.
- El uso estratégico de la incertidumbre sobre la política nacional y la especial utilidad de los conjuntos ganadores inamovibles.
- La posible reverberación de las presiones internacionales en el ámbito nacional.
- Las divergencias de intereses entre un líder nacional y aquellos a quienes representa en la negociación y, en particular, las implicaciones internacionales de sus inversiones fijas en la política nacional.

El juego en el nivel nacional

En junio de este año la Comisión Sectorial del MERCOSUR (Comisec), dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, hizo público un informe

técnico titulado “Enseñanzas del MERCOSUR y Preocupaciones en relación a la negociación de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos”, preparado por Gabriel Papa y José M. Quijano, con la colaboración de Rodrigo Arocena y Gabriel Valente en el cual se señalan nueve puntos a tener en cuenta a la hora de encarar un acuerdo económico ampliado:

I- Se requiere un importante proceso de información y participación de la ciudadanía durante las negociaciones bilaterales.

La tensión entre la estrategia negociadora y la participación de la ciudadanía y los distintos sectores de la sociedad no ha sido siempre – por decir lo menos - bien resuelta.

II- Un tema central de las negociaciones bilaterales en las que participa una economía pequeña es la consideración de la asimetría.

III- Los TLC se convierten en instrumentos que toleran y validan las ayudas internas y los subsidios a la exportación que realiza EEUU y que están cuestionados en la OMC. Además, las negociaciones agrícolas, de gran relevancia para los países en desarrollo, tendrán importantes limitaciones en la eventualidad de un TLC con EEUU.

IV. Las negociaciones en materia de bienes ha provocado preocupación en sectores colombianos vinculados a la industria y al agro por la posición inflexible de EEUU en productos que son de gran importancia para Colombia.

V- La amplitud y profundidad de un TLC va más allá de los temas comerciales.

V.i) Es preciso legislar, en el orden interno, sobre el resguardo y fomento a la PYMES en las compras gubernamentales, antes de avanzar en la negociación de un TLC.

V.ii) En propiedad intelectual, es preciso mirar a mediano y largo plazo y tener en cuenta que el desarrollo requiere multiplicar el esfuerzo de imitación, adaptación e innovación.

V.iii) En materia de servicios – que es uno de los temas centrales desde la perspectiva de EEUU - es notorio que existe una gran asimetría en la oferta de cada una de las partes cuando se firma un TLC entre EEUU y un país latinoamericano.

VI. El TLC y la política económica.

Uruguay, como se sabe, tiene grados de libertad relativamente acotados en materia de política económica. Cabe formular dos preguntas: ¿hasta dónde lo dispuesto en un eventual TLC podría limitar aún más los márgenes de maniobra para “hacer” política económica (industrial, financiera, cambiaria, fiscal, etc.) en el futuro? Y, en segundo lugar, ¿cuáles son los ajustes en la política económica que correspondería realizar para adecuarse a las exigencias de un TLC y obtener del mismo las máximas ventajas?

VII. El TLC y la defensa comercial.

(...)En todos los casos Estados Unidos exigió que se aplicaran las normas de OMC en materia antidumping y derechos compensatorios.

(...) La exigencia de EEUU de remitirse a la OMC se aplican a la otra parte: cuando EEUU inicia una investigación lo hace recurriendo a la norma nacional de defensa comercial, a pesar de que tiene claras diferencias con las de OMC.

VIII- El TLC y la integración regional.

Parece claro que la concreción, por parte de Uruguay, de un “tratado de libre comercio” de la profundidad y amplitud de los negociados por algunos países de la región con una (súper) potencia de la magnitud de los EEUU plantea un serio cuestionamiento a la posibilidad de continuar y profundizar – como se ha expresado públicamente- un proceso de integración regional que pretende presentarse como una unión aduanera. Hay claros indicios de que Brasil y Argentina considerarían incompatible con la pertenencia al MERCOSUR la suscripción de un acuerdo bilateral – del tipo TLC – con Estados Unidos. En este senti-

do, ¿existe alguna posibilidad que la concreción de uno de los procesos no frustre el desarrollo del otro?

IX.- ¿Qué se persigue con la firma de un TLC? Los países como Uruguay deben firmar acuerdos comerciales para aumentar la cantidad y la calidad de comercio, entendiendo por calidad el incremento en el valor agregado de las exportaciones y del contenido tecnológico de las mismas. Esto es, el contenido de conocimiento y calificación de las exportaciones, lo que tiene que ver en primer lugar con la calidad de la ocupación involucrada, así como con el nivel de la demanda interna que el sector exportador genera hacia otros sectores productivos nacionales y hacia las entidades que crean conocimiento. Todo acuerdo que contribuya en esa dirección debe ser apoyado".⁵

El presidente uruguayo Tabaré Vázquez logró ese cargo gracias a una coalición de 18 partidos de izquierda reunidos en el Frente Amplio. Es el primer gobierno de ese espectro político en la historia del país y, como los partidos de la coalición tienen objetivos específicos heterogéneos, el gabinete ministerial debe enfrentar a la oposición al tiempo que busca la construcción de consenso interno. Las discrepancias frenteamplistas salieron a la luz junto con los rumores de un posible TLC Montevideo-Washington y las distintas posturas asumidas por los ministros de Economía Danilo Astori (partidario del acuerdo) y el de Relaciones Exteriores Reinaldo Gargano (el mayor opositor). Las divisiones que a nivel del gabinete ministerial son parcialmente neutralizadas por la autoridad presidencial, se hacen más fuertes dentro de la coalición y a nivel de las organizaciones sociales, principales baluartes de la izquierda. A pesar de la resolución de Vázquez de excluir al Frente Amplio del camino para concretar el acuerdo, en la coalición hay quienes están dispuestos a dar pelea para obstaculizarlo mientras otros respaldan la decisión presidencial.

⁵ <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/index.php?sec=117>

Debido a esta división, a través de un comunicado de la Presidencia el lunes 14 de agosto se anunció que "a raíz de las controversias planteadas en el seno del gobierno sobre el tema de las negociaciones exploratorias tendientes a un eventual acuerdo para el incremento comercial con los Estados Unidos de Norteamérica, el Presidente de la República resuelve que, a partir del día de la fecha se constituye en el único vocero sobre dicho tema, o, en su defecto, la persona en la que él delegue. En segundo lugar, el Presidente de la República, Tabaré Vázquez, invitará a los partidos políticos uruguayos a una etapa de profundización del debate en el seno de los mismos y en ese sentido, en los próximos días, convocará a las máximas jerarquías del Frente Amplio, del Partido Nacional, del Partido Colorado, del Partido Independiente y de la Unión Cívica, para entregarles la información que se posee sobre este tema, elaborada por los grupos técnicos bilaterales que están trabajando al respecto"⁶, lo cual sólo sirvió para polarizar aún más las posturas de los integrantes de la coalición y minar las aspiraciones presidenciales de mostrarse unidos a la hora de encarar las negociaciones definitivas.

El 14 de septiembre Tabaré Vázquez se reunió con los ministros Héctor Lescano, Jorge Lepra, Danilo Astori, José Mujica, Reinaldo Gargano y Víctor Rossi para analizar los nuevos informes técnicos presentados por los seis grupos de negociación que preparan el inicio de las tratativas del TLC con Estados Unidos que presentará un diseño a la uruguayo, pidiéndole mayor flexibilidad a su contraparte sobre los temas polémicos de las compras gubernamentales y la propiedad intelectual e intentando que sea compatible con las metas de desarrollo del país y con el MERCOSUR.

Mientras Vázquez anunciaba que intentaría lograr el aval regional para seguir adelante con el TLC, la Comisión Nacional en Defensa de la

⁶ El País digital, Montevideo, Uruguay, martes 15 de agosto de 2006.

Soberanía, conformada por la central obrera PIT-CNT, la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (Onajpu), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam) y la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), notificó oficialmente la agenda de actividades que desarrollará contra el acuerdo comercial con el gobierno de George Bush. Un comunicado divulgado por la comisión advierte sobre las “graves consecuencias” que podría traer un TLC que, a su entender, “no será objeto de negociación de ningún tipo” sino una “imposición lisa y llana” que “colocaría en grave riesgo al trabajoso y necesario proceso de integración regional del MERCOSUR”.⁷

Los distintos grupos del Frente Amplio expresaron sus distintas posturas acerca de un eventual acuerdo comercial con Estados Unidos que podría culminar en la firma de un TLC. La Asamblea Uruguay se mostró favorable a la búsqueda de este tipo de acuerdos con otros países. Alianza Progresista es partidaria de incentivar el comercio uruguayo-norteamericano. El Nuevo Espacio entiende que el objetivo es obtener mejores oportunidades comerciales para el país, que generen más y mejor empleo para los uruguayos. La Vertiente Artiguista reafirmó las resoluciones del Plenario del Frente Amplio y del Congreso Héctor Rodríguez, donde se rechazaron los acuerdos comerciales similares al ALCA. El MPP (Movimiento de Participación Popular) insistió en la necesidad de consultar a los países miembros del MERCOSUR antes de adoptar cualquier decisión al respecto. El Partido Socialista respaldó a Tabaré Vázquez en su objetivo de ampliar hasta donde sea posible la inserción internacional del Uruguay. En contraposición, el Partido Comunista se manifestó rotundamente contrario a cualquier acuerdo de orientación imperialista, que se oponga a los intereses del pueblo que se y plasman en las propuestas de un TLC con Estados Unidos.

⁷ El País digital, Montevideo, Uruguay, miércoles 06 de septiembre de 2006.

Mediante un comunicado público la Rediu (Red de Economistas de Izquierda del Uruguay) indicó que “los TLCs que plantea EEUU, y a los que han adherido muchos países, tienen un formato genérico y expresamente deja fuera del debate los subsidios a su producción agrícola. Las disposiciones de estos tratados son: a) sobre el comercio de bienes (tratamiento nacional, acceso a los mercados, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas de salvaguardia); b) comercio de servicios e inversión (telecomunicaciones, servicios financieros, ingreso temporal de personas de negocios, transporte aéreo, servicios profesionales); c) disciplinas comerciales (política de competencia, subsidios, antidumping, normas técnicas); d) medidas sanitarias y fitosanitarias; e) temas laborales y ambientales; f) compras del sector público; g) propiedad intelectual; h) transparencia; e, i) solución de controversias.(...) Dichas disposiciones crean un nuevo marco institucional que restringirá severamente la capacidad del Estado para desarrollar políticas activas de fomento a la producción nacional, y profundiza el predominio de las instituciones del mercado, bajo control del poder económico transnacional y sus aliados locales, respecto a las instituciones del Estado”⁸. A lo largo del análisis y desarrollo argumentativo de 14 puntos, justifican su rechazo a este acuerdo económico destacando que es un acto ideológico que perjudicaría el proceso de integración regional y que resultaría “incompatible con los objetivos de un Uruguay productivo, integrado, inteligente y con equidad”⁹.

Independientemente del riesgo que un acuerdo bilateral traería aparejado para las relaciones dentro del MERCOSUR, las principales objeciones planteadas por quienes se oponen a un tratado inspirado en el

⁸ La República, versión digital, N° 2289, Montevideo, Uruguay, miércoles 23 de agosto de 2006, Economía, página 42.

⁹ *Ibid.*

modelo peruano, propuesto por Estados Unidos, apuntan a tres aspectos fundamentales: el problema de las compras gubernamentales (amenaza a pequeñas y medianas empresas que quedarían desprotegidas ante la competencia extranjera), el de la propiedad intelectual (amenaza la innovación nacional y hace peligrar el acceso a medicamentos genéricos) y el de los servicios.

De la vereda de enfrente, tanto el Partido Colorado como el Partido Nacional están a favor de un acuerdo comercial ampliado con Estados Unidos, al igual que los principales representantes de la industria y del sector empresarial uruguayo.

El ex presidente uruguayo y actual Senador por el Partido Colorado, Julio María Sanguinetti, considera que la firma de un acuerdo comercial con Estados Unidos es ineludible para asegurar el desarrollo del país y evitar quedar dentro del MERCOSUR en una posición de subordinación y a merced de los socios mayores. En la misma línea dijo que la interna del gobierno no puede tomar de "rehén" al futuro del país y debe alinearse detrás del presidente Tabaré Vázquez.¹⁰

El juego en el nivel internacional

1- Los objetivos de Estados Unidos

Mientras que el interés de Uruguay se centra en ampliar su inserción internacional para aumentar los mercados en que puede colocar sus productos, el interés estadounidense en alcanzar un acuerdo comercial ampliado responde a objetivos político-estratégicos antes que económicos. Si ya a partir de la IV Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Mar del Plata en noviembre del 2005 la relación entre Esta-

¹⁰ La República, versión digital, N° 2293, [Montevideo, Uruguay](#), lunes 28 de agosto de 2006, Política, página 5.

dos Unidos y el MERCOSUR se había deteriorado a raíz de la negativa del bloque a continuar las negociaciones sobre el ALCA, con la entrada de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno el 04 de julio de 2006, la situación pasó a ser de choque. No son pocas las opiniones que señalan que a Estados Unidos solo le interesa firmar un TLC con Uruguay porque cuadra en su estrategia para debilitar a Hugo Chávez y fisurar al MERCOSUR cooptando a sus miembros más desfavorecidos en materia económica.

Siguiendo esa línea argumental, no sería casualidad que durante el transcurso de la IV Cumbre de las Américas, cuando el MERCOSUR ponía fin al ALCA y, desde la III Cumbre de los Pueblos de América, el presidente venezolano Hugo Chávez pregonaba el ALBA (Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe)¹¹, Estados Unidos y Uru-

¹¹ A modo de síntesis sobre los lineamientos y objetivos generales de esta propuesta, retomo los conceptos salientes de la exposición de Fernando Ramón Bossi, Secretario de Organización del Congreso Bolivariano de los Pueblos, en el Foro que se realizó en la III Cumbre de los Pueblos, Mar del Plata, 3 de noviembre de 2005, bajo el título "10 puntos para conocer el ALBA. CONSTRUYENDO EL ALBA DESDE LOS PUEBLOS".

"(...) Si bien nace como propuesta alternativa al ALCA, el ALBA responde a una vieja y permanente confrontación entre los pueblos latinoamericanos caribeños y el imperialismo. Monroísmo versus Bolivarianismo, tal vez sea la mejor manera de plantear los proyectos en pugna. El primero, aquel que se resume en "América para los americanos", en realidad "América para los norteamericanos". Ese es el proyecto imperialista, de dominación, saqueo y rapiña. El segundo es la propuesta de unidad de los pueblos latinoamericanos caribeños, la idea del Libertador Simón Bolívar de conformar una Confederación de Repúblicas. En síntesis: una propuesta imperialista enfrentada a una propuesta de liberación. Hoy ALCA versus ALBA (...)

La mesa del ALBA está asentada en cuatro elementos, que son impensables dentro de los parámetros del capitalismo:

- a) Complementación: Aquí se encuentran entre otros los acuerdos de Argentina y Venezuela. Argentina produce alimentos que hoy Venezuela necesita y Venezuela tiene combustibles que para la Argentina de hoy son indispensables. Complementación en base a nuestras potencialidades.
- b) Cooperación: Acuerdos petroleros entre Brasil y Venezuela. Brasil se especializa en la explotación petrolera "mar adentro"; Venezuela en la producción en "tierra firme". Ahí entonces se produce un acuerdo de cooperación, cada uno socializa sus conocimientos en las áreas que más se ha especializado.
- c) Solidaridad: Petrocaribe. Los países caribeños tienen muy poca riqueza en hidrocarburos. Venezuela, de manera solidaria –sin regalar nada–, ayuda a estos países a adquirir combustibles a precios justos.

guay firmaran un Tratado de Protección de Inversiones (TPI) ratificado por Uruguay en diciembre y por el Senado norteamericano en septiembre del presente año.

A partir del fracaso formal del ALCA Estados Unidos ha centrado su estrategia en alcanzar acuerdos bilaterales con países sudamericanos y esto ha creado una estructura de red que facilita la apertura bilateral horizontal y regional de países que acuerden entre sí TLC formales, utilizando las reglas ya pactadas. Los TLC firmados por Estados Unidos con Chile, Perú y Colombia permiten que la CAN (Comunidad Andina de Naciones) reintegre a Chile por su condición a partir de septiembre de este año de miembro asociado desde el punto de vista institucional y, al mismo tiempo, lo integra como socio comercial pleno en la medida que Perú y Colombia tienen ahora adecuaciones normativas y disciplinas similares a las chilenas. Estados Unidos pretende continuar con este tipo de convenios bilaterales y la propuesta hecha a Uruguay apunta a la firma de un tratado de libre comercio similar al firmado con Perú y por la vía rápida. La firma de un TLC en forma bilateral por países miembros de un organismo de integración regional debilita dicho proceso ya que provoca desvío de comercio, quiebra la unión aduanera y disminuye la capacidad de negociación conjunta.

d) Respeto a la soberanía: Todos los acuerdos sin excepción se realizan respetando la soberanía y el derecho a la autodeterminación de cada nación firmante (...)

Lo primero que hay que hacer, en la nueva propuesta de integración, es romper con la lógica capitalista, la lógica del lucro y la ganancia, la lógica de la competencia, la lógica de la economía como crematística. El ALBA debe partir de la integración, en primera instancia, desde lo político y desde lo social. Y esto implica la movilización popular. (...)Cada vez es más necesario que las fuerzas políticas y sociales de la América Latina Caribeña, las fuerzas democráticas, patrióticas, antiimperialistas, revolucionarias, se constituyan en un poderoso movimiento popular latinoamericano y del Caribe y actúen coordinadamente, como verdadero Estado Mayor de la revolución en Nuestra América. Esa es la propuesta del Congreso Bolivariano de los Pueblos (...)

El ALBA deberá actuar también como barrera de contención ante las nuevas tácticas que el imperialismo utilizará para dominarnos. Por ejemplo: ante la derrota imperial de querer imponer el ALCA de un solo manotazo, aparecen los "alquitas", los Tratados de Libre Comercio (TLC) como un camino indirecto para alcanzar el ALCA."

En una nota escrita para “La República” el 08 de septiembre, el senador uruguayo Alberto Couriel señaló que “en el segundo semestre del año 2005 MERCOSUR y Venezuela enfrentaron al ALCA porque, entre otros motivos, los subsidios agrícolas no entraban en la negociación.(...)Estados Unidos cambió su estrategia e inició procesos de tratados de libre comercio bilaterales con distintos países de la región(...)Estados Unidos no puede tener intereses económicos importantes en el Uruguay, pero sí intereses políticos como por ejemplo afectar el MERCOSUR.(...)Es verdad que el MERCOSUR aceptó un TLC de Uruguay con México, pero éste no tiene ni el poder ni las exigencias que plantea Estados Unidos sobre compras gubernamentales, ni sobre liberalización de servicios, ni sobre propiedad intelectual ni tiene subsidios agrícolas”¹².

Actualmente Uruguay tiene en vigencia varios tratados de cooperación con Estados Unidos, dirigidos por el Comando Sur norteamericano, que abarcan diferentes campos. El “Programa de Estado Asociado” favorece el intercambio de especialistas en relaciones públicas, de guardias costeras y de sistemas de emergencias; el “Laboratorio Nación” es un equipo móvil de personas con conocimientos informáticos que apoyan a los institutos en juegos estratégicos; el “Programa de ayuda humanitaria” está dirigido a aumentar las capacidades de la sociedad para enfrentar situaciones de desastre o emergencia, con participación de órganos gubernamentales civiles; y otro programa de apoyo a la instrucción aún no ejecutado. En materia económica, en los últimos cinco años Estados Unidos ha sido el mayor comprador de productos uruguayos, superando al MERCOSUR y a la Comunidad Europea y, contrariamente a lo que ocurre con el balance comercial con la región, el saldo ha sido ampliamente favorable para los uruguayos. El acuerdo más importante firmado entre ambos países es el Tratado

¹² La República, versión digital, N° 2304, [Montevideo, Uruguay](#), viernes 08 de septiembre de 2006, Comunidad, página 28.

de Protección de Inversiones (TPI) del 2005, recientemente ratificado por el Senado norteamericano y considerado por la Secretaria de Estado norteamericana Condoleezza Rice un instrumento que “ayudará a promover la prosperidad de ambos pueblos a través de la creación de trabajo y un importante paso hacia la profundización de nuestra relación económica y comercial”¹³. (En inglés en el original, traducción de la autora)

El 13 de junio de este año en un memorando ejecutivo del “The Heritage Foundation” escrito por Stephen Johnson y Ana Isabel Eiras se señalaba que ese tratado de inversión bilateral “no sólo reforzaría la inversión y el comercio entre Estados Unidos y esta nación sudamericana amigable de 3.4 millones personas sino que también podría ayudar a promover la libertad económica en otras partes del continente al tiempo que algunos países (por ejemplo Venezuela y Bolivia) han asumido economías cerradas”¹⁴ (en inglés en el original, traducción de la autora). El TPI garantiza igual trato para empresas de ambos países en amplios sectores comerciales y establece los protocolos necesarios para la resolución de controversias comerciales. Como la reglamentación del MERCOSUR prohíbe a los países miembros celebrar tratados de libre comercio por fuera del bloque so pena de perder esa condición y Uruguay mostraba claras intenciones de querer avanzar por esa vía, los autores especulaban con la posibilidad de una modificación en la normativa mercosuriana que permitiera a sus integrantes la concreción de TLC bilaterales con Estados Unidos e impulsara nuevamente al ALCA y aprovechaban para acusar a Cuba, Bolivia y Venezuela de ser regímenes retrógrados, autoritarios, represivos y con políticas de odio.

La ley de creación del “fast track” está especificada entre las secciones 151 a 154 de la Ley de Comercio de 1974 promulgada por el Congreso norteamericano. De conformidad con ese permiso, el Congreso la implementó en la legislación de la Ley de Acuerdos de Comercio de 1979 y estuvo vigente hasta 1994. El 27 de julio de 2002

¹³http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/September/United_State_Senate_Approves_US_-_Uruguay_Bilateral_Investment_Treaty.html

¹⁴ <http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/em1003.cfm>

la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó por mayoría de 215 votos contra 212 el segundo período de vigencia de la Trade Promotion Authority (TPA), que fue ratificada por el Senado el 1° de agosto de ese año con 64 votos a favor y 34 en contra. Consiste en una autorización presidencial "bajo la cual cualquier futuro acuerdo comercial internacional será sujeto a un voto de aceptación o rechazo, pero no enmendable, en el Congreso. TPA promoverá un cambio más libre dando a otros países la confianza en que los acuerdos que negocian con Estados Unidos no serán sometidos a subsecuentes re-negociaciones. Traerá ventajas económicas importantes a Estados Unidos y a sus socios. Esta autoridad será utilizada para poner en ejecución los acuerdos comerciales que animarán el comercio y la inversión, incluyendo mercancías ambientales y servicios"¹⁵. (En inglés en el original, traducción de la autora). El 1° de julio próximo es el día de vencimiento de esta modalidad, fecha que podría extenderse si así lo decidiera el Congreso norteamericano, pero en caso de no hacerlo retomaría la facultad de modificar y enmendar los textos.

A Estados Unidos le interesa avanzar sobre un TLC por la vía rápida y, para ello, el acuerdo debe ingresar al Congreso norteamericano a principios de abril, de forma que los 90 días que se establecen para su aprobación transcurran antes de julio. Si bien las negociaciones podría continuar luego de ese plazo, fuera de la TPA debe negociarse directamente con un Congreso que puede modificar totalmente el texto y empantanar indefinidamente las negociaciones, más teniendo en cuenta que en las elecciones norteamericanas celebradas el martes 07 de noviembre de 2006 los demócratas recuperaron luego de 12 años la mayoría en la Cámara de Representantes (234 bancas contra 201 para los republicanos)¹⁶ y, como suelen ser más proteccionistas que los republicanos, lo previsible sería que no se aceptaran

¹⁵ <http://www.state.gov/g/oes/rls/fs/2002/12953.htm>

¹⁶ La Tercera, versión digital, Santiago, Chile, miércoles 08 de noviembre de 2006, Mundo.

fácilmente las concesiones que pedirá Uruguay y que se optara por un acuerdo más tradicional y no tan beneficioso para las aspiraciones charrúas.

2- El interés de Paraguay

Paraguay y Uruguay son los socios menores del MERCOSUR y, si es cierto eso de que “la unión hace la fuerza”, su postura a favor de otorgarle a Uruguay un permiso especial para llevar adelante un eventual TLC Montevideo-Washington es completamente lógica. En ausencia de magros resultados en el plano multilateral y en la integración regional, no debiera sorprender que países de tamaño pequeño y mediano busquen negociaciones de libre comercio con economías industrializadas como Estados Unidos o la Unión Europea, para tener acceso a mercado en economías de gran tamaño. En los últimos meses Paraguay ha sido junto a Uruguay el país que más ha reclamado a los socios mayores la falta de políticas que permitan superar las asimetrías del bloque.

Entre los miembros del MERCOSUR hay divergencia de intereses, ya que mientras que Argentina y Brasil necesitan de aranceles externos comunes altos para defender sus industrias, Paraguay y Uruguay quieren los menores aranceles posibles. Los socios mayores tienen políticas nacionales que divergen de las de los gobiernos regionales, lo que genera problemas tributarios, ya que algunas regiones ofrecen incentivos especiales a las empresas. Según el ministro uruguayo Danilo Astori, el bloque puede solucionar sus problemas, pero para eso sería necesario que los países busquen bilateralmente una mayor inserción con otras regiones sin que sea incompatible con el MERCOSUR.

A principios de julio el titular de la Unión Industrial Paraguaya (UIP), Gustavo Volpe aseguró que la permanencia de Paraguay en el MER-

COSUR ha significado un enorme perjuicio para los sectores público y privado, que la promesa del mercado ampliado quedó sólo en eso e insistió en que si el país no puede acceder a un mercado mucho más importante que el estrecho mercado local, es imposible que se consigan inversiones de importancia que desarrollen la economía y generen puestos de trabajo. Dado que el MERCOSUR no funciona para los socios menores, a fines de ese mes Paraguay y Uruguay solicitaron conjuntamente una medida excepcional que les permitiera, sin abandonar el bloque, desarrollar acuerdos comerciales con otros países.

En agosto, la entonces canciller Leila Rachid se reunió en Washington con la representante de Comercio de Estados Unidos Susan Schwab y el embajador norteamericano ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) Peter Allgier y les planteó en nombre de Paraguay más acceso al mercado norteamericano de productos paraguayos. El planteamiento paraguayo, casi en coincidencia con el de Uruguay, se realizó en un momento difícil para el MERCOSUR, donde los socios menores amenazaban con estrechar más lazos comerciales con los Estados Unidos porque los socios grandes del bloque mantienen sus trabas a las exportaciones, especialmente de Paraguay hacia terceros países. "Así como está el MERCOSUR, no ha beneficiado a nuestro país, aunque no hay dudas de que tampoco podemos abandonar totalmente el bloque, básicamente por nuestra situación mediterránea; pero debemos tener el derecho de buscar mejores alternativas, tanto por nuestras limitaciones demográficas como por los pésimos resultados obtenidos después de 15 años de vigencia del Tratado de Asunción"¹⁷, "el MERCOSUR tendría que crear la flexibilidad necesaria para que los socios menores, como Paraguay y Uruguay, puedan encontrar los caminos para negociar acuerdos con otros mercados más convenientes que, en principio, no sean del interés de los consocios mayo-

¹⁷ ABC Color, versión digital, Asunción, Paraguay, martes 15 de Agosto de 2006, Economía.

res (Argentina y Brasil). En este sentido, coincidimos plenamente con la posición asumida por el Uruguay que ya está más avanzado que nosotros en los contactos realizados"¹⁸, afirmó el titular de la Federación de la Producción la Industria y el Comercio (Feprinco), Max Haber a ABC Color en agosto del 2006. Según un informe presentado por la UIP este país es el que más depende en su comercio exterior (importación y exportación) del bloque regional.

En el mismo mes viajó a Uruguay una comitiva industrial, encabezada por el presidente de la UIP Gustavo Volpe y el vicepresidente Eduardo Felippo para interiorizarse sobre las negociaciones comerciales de dicho país y Estados Unidos. Luego de mantener una serie de reuniones con el ex presidente de Uruguay, Luis Alberto Lacalle Herrera, con el actual vicepresidente Rodolfo Nin Novoa y con el ministro de Industria Jorge Lepra y el secretario general de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) Dr. Didier Operti, el dirigente de la UIP, Raúl López, manifestó que las autoridades uruguayas con que se reunieron expresaron su interés en lograr alguna alianza estratégica con Paraguay en la búsqueda de mercados que sirvan de oxígeno para ambas economías ante el sometimiento de ambos, al estar inmersos en un bloque en que los socios más grandes imponen las reglas de juego y son los que siempre salen beneficiados.

El vicepresidente de Paraguay, Luis Castiglioni, afirmó el jueves 14 de septiembre en Montevideo que su país "sigue de cerca" el avance de los contactos entre Uruguay y Estados Unidos en la búsqueda de un acuerdo comercial de libre comercio. "Tanto en Paraguay como en Uruguay reconocemos que todavía tenemos que avanzar muchísimo para alcanzar alguna de las metas propuestas hace 15 años con el Tratado de Asunción, y en ese sentido un trabajo conjunto de los dos

¹⁸ ABC Color, versión digital, Asunción, Paraguay, martes 22 de Agosto de 2006, Economía.

países puede ser muy beneficioso"¹⁹. "La búsqueda de acuerdos comerciales más allá del MERCOSUR es importante para el desarrollo de Uruguay y Paraguay"²⁰, señaló Castiglioni tras entrevistarse con el vicepresidente uruguayo y presidente del Parlamento, Rodolfo Nin Novoa. En el mismo mes el viceministro de Relaciones Económicas Emilio Giménez F. entregó en Brasilia durante la reunión del Grupo Mercado Común los reclamos y sugerencias según la visión paraguaya para que su país no sea más perjudicado por las asimetrías del proceso de integración. El documento presentado por Paraguay tiene una lista de ejes de proyectos que se resumen en: a) fomento al desarrollo y la infraestructura, b) acceso a los mercados, c) mejoramiento de la competitividad y d) mejoramiento institucional del MERCOSUR. El Gobierno paraguayo reclamó, además, una mayor cooperación técnica y transferencia de tecnología dentro del bloque.

Si bien para Paraguay el MERCOSUR es una prioridad y según su actual canciller Rubén Ramírez Lezcano el país no está negociando acuerdos de carácter comercial que puedan obstaculizar la construcción comunitaria del bloque, sí tiene una relación muy dinámica con diversos países. Esas relaciones están fundadas en que el Paraguay sea reconocido en un trato diferenciado y con un comercio más equitativo en el mundo. Ramírez Lezcano descartó la salida de Paraguay del MERCOSUR como insistentemente vienen reclamando los sectores empresariales de su país.

3- La disyuntiva del MERCOSUR

¹⁹ ABC Color, versión digital, Asunción, Paraguay, jueves 14 de Septiembre de 2006, Internacionales.

²⁰ La República, versión digital, N° 2311, Montevideo, Uruguay, viernes 15 de Septiembre de 2006, Política, página 7.

El MERCOSUR es consciente de que sus integrantes no están en un plano de igualdad. Sin un trato adecuado de las asimetrías, los países más pequeños sienten que la actual integración no es el mejor camino para cubrir sus necesidades de crecimiento económico y diversificación exportadora. Los socios grandes se han comprometido a brindar una solución a los reclamos de los socios menores del bloque para equilibrar de alguna manera las diferencias en el tamaño económico de los países parte. Entre las propuestas para reducir las asimetrías entre los socios del bloque, Brasil y Argentina han ofrecido reducir la burocracia para el acceso a sus mercados e impulsado la creación de los llamados Fondos de Convergencia Estructural (FOCEM), con recursos de 100 millones de dólares, que se destinarán a financiar proyectos industriales o de infraestructura en Uruguay y Paraguay quien, según anuncios de su Cancillería, comenzará a recibir los primeros 48 millones de dólares a partir de marzo de 2007. Pero con eso no alcanza. El bloque subregional sudamericano necesita ser mejorado y transformado para atender a las necesidades de acceso a los mercados internacionales, pero tampoco puede obstaculizar el relacionamiento económico de un país y su proyección hacia una dinámica comercial más intensa. Para entender cuál es la disyuntiva a la que se enfrentan los Estados-miembros del MERCOSUR hay que referirse a las disposiciones presentes en las normativas institucionales sobre el funcionamiento del bloque, principalmente, las del Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Decisión CMC N° 10/92, la Resolución GMC N° 35/92 y en especial las de la Decisión N° 32/00. El Tratado de Asunción es el tratado constitutivo del MERCOSUR. Fue firmado el 26 de marzo de 1991 por los gobiernos de la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. En su artículo 1° establece que "este Mercado Común implica: el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con rela-

ción a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales” y en el 4º indica que “en las relaciones con terceros países, los Estados Partes asegurarán condiciones equitativas de comercio. A tal efecto, aplicarán sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal. Paralelamente, los Estados Partes coordinarán sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial”. Por último, el 8º inciso “b” indica que “evitarán afectar los intereses de los demás Estados Partes o los objetivos del Mercado Común en los acuerdos que celebraren con otros países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración durante el periodo de transición”²¹.

El Protocolo de Ouro Preto de 1994 que reglamenta la estructura institucional del MERCOSUR y las funciones y atribuciones de sus distintos organismos establece en el artículo 19 que “a la Comisión de Comercio del MERCOSUR, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países”²².

Por intermedio de la [decisión N° 32/00 del MERCOSUR \(Relacionamiento Externo\)](#) y considerando “que la constitución de un mercado común implica, entre otros aspectos, la necesidad de contar con una política comercial externa común; que los Estados Partes han manifestado la necesidad de preservar, por un período adicional, las prefe-

²¹ <http://www.portaldeabogados.com.ar/mercosur/tratadoasuncion.htm>

²² http://www.merco-sur.net/documentos/ouro_preto.htm

rencias comerciales negociadas bilateralmente con los países miembros de la ALADI con los cuales no se ha concluido la negociación de un marco normativo que regule las relaciones comerciales entre ellos y el MERCOSUR; que los Estados Partes entienden que resulta necesario priorizar las negociaciones como agrupación estableciendo una fecha límite para la negociación de acuerdos bilaterales, el Consejo Mercado Común establece:

Art. 1 - Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

Art. 2 - A partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el MERCOSUR²³.

Hay que diferenciar entre el acceso a mercado, que es un acuerdo bilateral por el cual los países negocian aranceles preferenciales para el ingreso de ciertos productos, y el acuerdo de libre comercio (Free Trade Agreement en inglés), que establece arancel cero para los dos países para cierto tipo de productos. Mientras que el acceso a mercado no se le puede negar a ningún Estado negociar tratados de libre comercio con terceros países violaría el principio de la unión aduanera y el arancel externo común. Hoy ningún miembro puede a título individual, como país, concretar acuerdos comerciales bilaterales con terceros países si no es autorizado antes por todos los demás miembros. Uruguay, al igual que cualquier otro integrante del bloque regional, precisa un permiso o "waiver" de sus socios para negociar por su cuenta. Pero hay varias opciones con relación al permiso: la primera es que los cinco países del MERCOSUR se pongan de acuerdo para

²³ <http://www.cancilleria.gov.ar/comercio/mercosur/normativa/decision/2000/dec3200.html>

liberarse y puedan establecer acuerdos bilaterales fuera del bloque y no solo exclusivo para Paraguay y Uruguay; la segunda es que el MERCOSUR retroceda de la unión aduanera y vuelva a zona de libre comercio, estado que le permite a los cuatro países negociar acuerdos bilaterales sin solicitar permisos especiales; la tercera opción es que los socios grandes como Argentina y Brasil concedan temporalmente permiso a Paraguay y Uruguay para que negocien ventajas comerciales para sus países. El MERCOSUR ya autorizó en el pasado a Montevideo a negociar en solitario un tratado de libre comercio (TLC) con México, que ya está en vigencia y, según el ex presidente uruguayo Julio María Sanguinetti "cuando se firmó ese acuerdo, se informó al MERCOSUR y nadie se alarmó. Se fue negociando y creo que ahora hay que hacer lo mismo. No dudo de que Brasil y Argentina entenderán que Uruguay está necesitando un apoyo de este tipo"²⁴.

A fines de enero del 2006 el presidente argentino Néstor Kirchner aseguró que ni Argentina ni Brasil se opondrán a una posible negociación entre Uruguay y Estados Unidos para alcanzar un tratado de libre comercio. "Si entre la Argentina y Brasil no podemos darle a Uruguay lo que Uruguay necesita, no está mal que ellos firmen un tratado con los Estados Unidos. No queremos estados gendarmes. Le dije a Lula que teníamos que ser flexibles y él me respondió que estaba de acuerdo"²⁵, señaló Kirchner luego de la cumbre que mantuvo con los presidentes de Brasil, Lula da Silva y de Venezuela, Hugo Chávez.

El domingo 14 de mayo del 2006, en una entrevista realizada en Washington por Daniel Herrera Lussich y publicada en el Diario "El País" de Montevideo, Uruguay, el ex ministro de Economía de Argentina Roberto Lavagna señalaba que "la eventualidad de que el Uruguay, de miembro pleno y fundador pase a ser miembro asociado,

²⁴ ABC Color, versión digital, Asunción, Paraguay, domingo 13 de Agosto de 2006, Internacionales.

²⁵ El País digital, Montevideo, Uruguay, miércoles 25 de Enero de 2006.

sumada al acceso pleno de Venezuela, le haría perder al MERCOSUR notoriamente imagen en dos terrenos fundamentales: 1º) su contenido democrático y si va a estar o no organizado bajo una economía de mercado; y, 2º) si se incorpora Venezuela no sumaría esos dos factores, máxime retirándose Uruguay. Se daría un retroceso muy serio en la integración del Cono Sur²⁶. Opinó que no consideraba que la firma de un TLC entre Uruguay y Estados Unidos fuera incompatible con el MERCOSUR ni que el primero debiera abandonar el bloque, postura que volvió a sostener en agosto al declarar al término del evento organizado por la Fundación José Batlle y Ordóñez en el Palacio Legislativo que

“Argentina y Brasil tienen que hacer el esfuerzo de habilitar para que Uruguay, si lo desea, negocie un Tratado. De hecho, ya hay un Tratado entre Uruguay y México que ha sido aceptado; jurídicamente se puede y hay que poner la voluntad política de hacerlo y lo estoy diciendo, partiendo a su vez de que Uruguay va a hacer un acuerdo sin querer al mismo tiempo retirarse del MERCOSUR”²⁷.

Esta posición inicial de aceptación y comprensión fue cambiando paulatinamente entre los principales miembros del bloque, que comenzaron a cuestionar los tratados de este tipo por considerarlos incompatibles con el MERCOSUR y un instrumento de Washington para sortear los problemas que tiene para lograr un Área de Libre Comercio (ALCA). El presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, se reunió en mayo con su par estadounidense, George W. Bush, y ambos manifestaron su interés por un acuerdo comercial bilateral ampliado y un posible tratado de libre comercio, lo cual generó rechazo inmediato de Argentina y Brasil. El ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Celso Amorín afirmó el 23 de junio que Brasil considera que Uruguay no

²⁶ El País digital, Montevideo, Uruguay, domingo 14 de Mayo de 2006.

²⁷ La República, versión digital, N° 2296, Montevideo, Uruguay, jueves 31 de Agosto de 2006, Política, página 6.

debería permanecer en el MERCOSUR si firma un tratado de libre comercio con Estados Unidos y señaló que se trató de un error la firma de acuerdos de países de la región con México. El presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Carlos "Chacho" Alvarez, criticó el miércoles 19 de julio los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados por países sudamericanos con Estados Unidos. Durante la reunión de ministros de Economía del MERCOSUR que se realizó en Río de Janeiro a fines de agosto, se aceptó la posibilidad de que los miembros del bloque negocien con otros países sin vulnerar el acuerdo regional. El embajador brasileño en Uruguay, José Felicio, afirmó antes de la reunión de Río, que un eventual TLC de Uruguay con Estados Unidos sería incompatible con el MERCOSUR.

El pasado 21 de agosto, el presidente uruguayo Tabaré Vázquez anunció en conferencia de prensa que intentaría dialogar con su homólogo brasileño para que éste, en su calidad de presidente pro t mpore del MERCOSUR, colabore en que el bloque otorgue a Uruguay la autorización necesaria para firmar acuerdos comerciales bilaterales con Estados Unidos, China e India. La necesidad de contar con el apoyo se debe a que las normas internas del MERCOSUR impiden la negociación individual de los socios con países o regiones fuera del bloque si se carece de la aprobación de las mismas por parte del resto de los miembros. Tabaré Vázquez considera que el MERCOSUR sigue teniendo un valor estratégico fundamental para su país, pero en las condiciones actuales no atiende las necesidades y prioridades de países de economías menores como Uruguay y Paraguay. Considerando las negociaciones con Estados Unidos y la cláusula del MERCOSUR que exige contar con el aval de los países socios para cerrar acuerdos bilaterales, dijo que hay que tener "bien claro" que los uruguayos "debemos desarrollar intelectualmente nuestra fuerza como nación. El Uruguay nació para ser un país libre, independiente y soberano. Y seguiremos siendo un país libre, independiente y soberano,

defendiendo todos nuestros derechos con fuerza en el marco del derecho nacional, regional e internacional; y en el marco de la fraternidad con los pueblos latinoamericanos”²⁸.

El Asesor de Cooperación Económica de la Unión Europea para Uruguay y el MERCOSUR, el español Esteban García de Motilola, considera que “el MERCOSUR está en una encrucijada, es un momento de tomar decisiones valientes y coherentes, hay que utilizar por parte de los países grandes una palabra que nosotros en Europa la hemos sabido utilizar adecuadamente, y se llama solidaridad. Hay que ayudar a los países pequeños, porque en el fondo ayudando a los países pequeños, te beneficia tu también; se amplían los mercados, se amplía la estabilidad, y eso es lo que tienen que entender Argentina y Brasil en el MERCOSUR”²⁹.

El secretario de Relaciones Económicas de Argentina, Alfredo Chiaradía señaló que el MERCOSUR no pondrá trabas a un eventual acuerdo entre Uruguay y Estados Unidos siempre y cuando el mismo no prospere más allá de los beneficios o normas pactadas entre los socios del bloque y cuyos resultados no afecten al arancel externo común, lo cual implicaría no avanzar hacia un TLC.

Sorpresivamente, Tabaré Vázquez anunció el jueves 28 de septiembre que Uruguay planteó la firma de un TIFA que tiene por objetivo “mejorar el intercambio comercial con los Estados Unidos”. El Mandatario consideró que el “fast track” (mecanismo que vence el 1º de julio del 2007 y que habilita al presidente estadounidense George W. Bush a firmar acuerdos comerciales que luego el Congreso aprobará o rechazará sin modificaciones) para un TLC no era “un camino adecuado” y que ante la negativa de Washington a otra propuesta, se inclinó por un acuerdo que dará trato preferencial a Uruguay en el

²⁸ El País digital, Montevideo, Uruguay, sábado 26 de Agosto de 2006.

²⁹ La República, versión digital, N° 2301, martes 05 de Septiembre de 2006, Política, página 4.

intercambio comercial de bienes. Vázquez opinó que con el TIFA se escogió “un camino a la uruguaya”, que “no lesiona el corazón del MERCOSUR”³⁰.

¿Por qué este cambio en la estrategia uruguaya? Porque los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela, que junto a Uruguay y Paraguay integran el MERCOSUR, habían manifestado explícitamente su oposición a un TLC Montevideo-Washington. La disyuntiva se había terminado.

Y ahora el TIFA

El cambio de formato del acuerdo comercial Uruguay- Estados Unidos de TLC a TIFA (Trade and Investment Framework Agreement) requiere definir primeramente en qué consiste este último. Un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA en castellano) es una declaración de buenas intenciones para mejorar los diversos relacionamientos que tienen los diferentes países entre sí y con Estados Unidos. Si bien el TIFA es definido como un acuerdo comercial básico, también es el paso previo para un tratado de inversión bilateral o TLC ya que establece los términos para un acuerdo político y legal entre los Estados Unidos y otro país para promover el comercio bilateral y la inversión, trabajando hacia una liberalización más grande. El mecanismo es utilizado principalmente por países que han empezado un proceso de apertura económica a mercados internacionales y a la globalización. Si al finalizar la ronda de discusión de los distintos capítulos del TIFA se llega a establecer un intercambio comercial bilateral de al menos un 90%, de acuerdo a las normas de la Organización

³⁰ ABC Color, versión digital, Asunción, Paraguay, sábado 30 de Septiembre de 2006, Internacionales.

Mundial de Comercio el resultado será considerado como un TLC; en caso contrario, sólo será un sistema de preferencias para algunos productos que podría enfrentar dificultades para lograr la aprobación del Congreso norteamericano y transformarse en un anexo al Tratado de Protección de Inversiones (TPI) firmado por ambos países el 04 de noviembre del 2005, durante la IV Cumbre de las Américas que tuvo lugar en la ciudad argentina de Mar del Plata, y ratificado por Uruguay el 28 de diciembre y por el Senado norteamericano el 12 septiembre de este año.

El 28 de septiembre el presidente Tabaré Vázquez, tras reunirse con los secretarios de Estado que integran el Grupo Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (Giace), informó que debido a que en los últimos días acontecieron hechos trascendentales, se decidió rechazar la búsqueda de un TLC con Estados Unidos. ¿Cuáles fueron esos hechos? El informe del embajador uruguayo en Washington, Carlos Gianelli, sobre las condiciones del departamento comercial norteamericano para continuar las negociaciones comerciales con Uruguay: la firma de un TLC igual al suscrito con Perú, el cual además debería ser discutido en el marco de la vía rápida. La postura del gobierno de Bush causó malestar en la administración Vázquez al considerar que una negociación no puede continuar si la contraparte plantea un único camino posible; y en segundo lugar, porque celebrar un Tratado de Libre Comercio por la vía rápida no hubiera permitido analizar con suficiente tiempo, seriedad y profundidad, los distintos temas para llegar a un acuerdo. En reemplazo de un TLC, el gobierno uruguayo propuso a su par norteamericano avanzar hacia un TIFA que se centrará en la profundización del intercambio de bienes que serán declarados preferenciales y una vez aprobado será anexo al TPI vigente entre ambos países. Estas negociaciones no requerirían la intervención del Congreso norteamericano para su aprobación. Los intereses de Estados Unidos son el incrementar la presencia de sus

servicios y servicios financieros, el comercio electrónico, las telecomunicaciones y las compras estatales, mientras que los representantes comerciales de Uruguay plantearán como capítulos a incluirse en el acuerdo la duplicación de la cuota de ingreso de carnes, cítricos, arándanos y lácteos, y la admisión en condiciones preferenciales al mercado norteamericano de textiles de lana, software y cereales. Vázquez aseguró que con este tratado se pueden dejar de lado temas controversiales como la propiedad intelectual y las patentes de medicamentos, a pesar del interés que esos ítems generan en Estados Unidos. Al quitar estos dos capítulos de la negociación central Vázquez obtuvo elementos para descomprimir el frente interno y regional, ya que las mayores resistencias dentro de la fuerza política de gobierno era la propiedad intelectual y a nivel del MERCOSUR se había hecho especial énfasis en respetar el arancel externo común. De aceptarse la propuesta, el acuerdo se firmaría en un plazo relativamente rápido (entre 8 y 12 meses) e incluso podría habilitar a Uruguay a reintegrarse a una negociación por un TLC en caso de que el Congreso norteamericano prorrogue el "fast track", posibilidad no descartada a largo plazo por el presidente Tabaré Vázquez y el ministro de Economía Danilo Astori.

Esta decisión cuenta con el apoyo de la Asamblea Nacional de la Vertiente Artiguista, que entiende que la definición presidencial permite continuar la búsqueda del incremento e intercambio de bienes en beneficio de las exportaciones, la producción y el trabajo, sin condicionamientos a costos negativos para el país tanto en el ámbito interno como en relación a la postura del MERCOSUR. La central obrera PIT-CNT también manifestó su satisfacción por la decisión de Vázquez.

Mientras que la mayoría de los sectores del propio Frente Amplio mostró su conformidad con que se haya sepultado la proposición de un "fast track" para un TLC con los Estados Unidos, para blancos y colorados Uruguay perdió la gran posibilidad de crecer y asegurar in-

versiones extranjeras y no esconden su discrepancia con la teoría de un aditivo al Tratado de Protección Recíproca de Inversiones sancionado este año por el Parlamento. Por supuesto que las cámaras empresarias uruguayas se sumaron a las críticas de los partidos conservadores por la decisión finalmente adoptada por el presidente Tabaré Vázquez.

¿La política exterior como un juego de doble nivel?

No hay ninguna duda de que el gobierno uruguayo, mediante las gestiones de sus ministros y principalmente de su presidente Tabaré Vázquez, quien se erigió como el negociador principal luego de las desavenencias ministeriales, buscó reconciliar a un tiempo las exigencias nacionales y las internacionales.

Retomando la línea argumental de Robert Putnam, me atrevo a señalar que al comienzo de las negociaciones el presidente uruguayo apuntaba a lograr la primacía de su concepción de los intereses nacionales a pesar que ésta fuera contraria a la que tenía el conjunto ganador del cual es parte. En la estrategia finalmente adoptada por el negociador principal, tras comprender que el sostenimiento de esa postura en el nivel internacional podía debilitar y perjudicar su posición en el nivel nacional, primó más el mantenimiento de la alianza política frenteamplista que lo condujo a la Presidencia que sus propias consideraciones sobre las ventajas socioeconómicas que implicaría la firma de un TLC con Estados Unidos.

En el plano interno, intentó respetar la idiosincracia de los partidos integrantes de la coalición gobernante, marcadamente de izquierda y contraria a un acuerdo económico que, a su entender, implicaría aumentar la sumisión ante Estados Unidos y propiciar su preeminencia continental. Pero, con la elección de un TIFA que deja la puerta abierta a un acuerdo más amplio, al mismo tiempo trató de no dis-

gustar a los grupos económicos y empresarios uruguayos, marcadamente neoliberales, partidarios de la globalización y de la apertura comercial, principalmente con ese país.

En el plano externo, en pos de maximizar su capacidad para satisfacer las presiones internas y minimizar las consecuencias adversas internacionales, su objetivo primordial fue no desafiar al MERCOSUR avanzando con un tratado de libre comercio contrario a la normativa institucional debido a que afectaría al arancel externo común y que podría haber implicado que Uruguay dejara de ser miembro pleno del bloque. Pero tampoco disgustar al "Tío Sam" (que es el destinatario principal de las exportaciones charrúas) cerrándole quizás la última puerta que le quedaba para desestabilizar al MERCOSUR y enfrentar a un Chávez que continúa aumentando su influencia y disputando la hegemonía norteamericana, ni clausurar definitivamente el camino para un futuro TLC entre ambos países.

El gobierno uruguayo, con Tabaré Vázquez a la cabeza y sus ministros en la segunda línea, intentó que nadie sienta que salió totalmente derrotado y ofreció pagos laterales a todos los jugadores involucrados, pero no sólo dejó el juego sin definición sino que salió del mismo debilitado y poniendo en evidencia su falta de decisión cuando "las papas queman".

Probablemente el juego lo ganó la diplomacia, pero realmente su nivel resulta bastante precario.

Bibliografía

Libros, informes y discursos

*Bossi, Fernando R. "10 puntos para conocer el ALBA. CONSTRUYENDO EL ALBA DESDE LOS PUEBLOS", exposición en el Foro que se realizó en la III Cumbre de los Pueblos, Mar del Plata, 3 de noviembre de 2005.

*Papa, Gabriel y Quijano, José M., con la colaboración de Arocena, Rodrigo y Valente, Gabriel "Enseñanzas del MERCOSUR y Preocupaciones en relación a la negociación de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos"; en *Aspectos de la Inserción Internacional del Uruguay Análisis y Reflexiones*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Comisión Sectorial para el MERCOSUR – COMISEC, N° 1/06, capítulo 9, Montevideo, Uruguay, 1° de junio de 2006.

*Putnam, Robert "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", Olga Gil y Luis Sanz (compiladores); en *Las Fuentes Internacionales de las Políticas Domésticas*, Zona Abierta, N° 74, España, 1996.

Páginas de Internet

<http://www.abc.com.py/>

<http://www.alternativabolivariana.org/>

<http://www.bilaterals.org/>

<http://www.cancilleria.gov.ar/>

<http://www.clarin.com/>

<http://www.congresobolivariano.org/>

<http://www.cumbredelospueblos.org/>

<http://www.elpais.com.uy/>

<http://www.en.wikipedia.org/>

<http://www.guia-mercosur.com/>

<http://www.heritage.org/>

<http://www.ircamericas.org/>

<http://www.larepublica.com.uy/>

<http://www.latercera.cl/>

<http://www.mercosul.gov.br/>

<http://www.mercosur-comisec.gub.uy/>

<http://www.mercosur.int/>

<http://www.merco-sur.net/>

<http://www.miami.com/mld/miamiherald/>

<http://www.mre.gov.br/>

[http://www.portaldeabogados.com.ar /](http://www.portaldeabogados.com.ar/)

<http://www.rau.edu.uy/mercosur/>

<http://www.sice.oas.org/>

<http://www.state.gov/>

<http://www.ustr.gov/>