

Análisis del Documento Estratégico Regional 2007-2013 de la UE aplicable para el MERCOSUR: una lectura crítica.

Echaide, Javier.

Cita:

Echaide, Javier (2009). *Análisis del Documento Estratégico Regional 2007-2013 de la UE aplicable para el MERCOSUR: una lectura crítica*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-089/322>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ezpV/qeq>

Análisis del Documento Estratégico Regional 2007-2013 de la UE aplicable para el MERCOSUR: una lectura crítica

Por Javier Echaide

“No creáis, señores, que al hacer la crítica de la libertad comercial tenemos la intención de defender el sistema proteccionista.”

Karl Marx, *Discurso sobre la cuestión del Libre Cambio* (1848)

Introducción

El *Documento Estratégico Regional 2007-2013 de la UE aplicable para el MERCOSUR* (en adelante DER) es el tercero en su clase. Los períodos anteriores fueron cubiertos por otros documentos que abarcaron las fechas entre 1992-2002 primero, entre 2002-2006 después, y siendo el período 2007-2013 el actualmente en curso.

Nuestro objetivo es analizar el documento no en una forma lineal ni meramente descriptiva. Entendemos que el documento puede describirse por sí solo y que existen ya trabajos a los cuales referirse acabadamente (Bouzas, 2003). Nuestra intención es más bien realizar un aporte crítico al análisis del documento. Una lectura comprendida de los alcances y relaciones que se desprenden del DER, para abonar a conclusiones propias que ayuden a reflexionar el sentido y el camino de la integración regional en América Latina, no sólo del MERCOSUR, pero tampoco prescindiéndolo.

Asimismo, y dado que nuestro objeto de análisis es el DER, nuestro punto de vista de análisis resulta en una perspectiva *desde la UE*. Es decir, intentar analizar las razones por las cuales la UE entiende como conveniente profundizar sus relaciones con el MERCOSUR, y no al revés (en qué le serviría al MERCOSUR profundizar sus lazos con la UE). Siendo que la redacción del documento es de la Comisión Europea no nos cabe, al menos en este trabajo, indagar en las necesidades internas del MERCOSUR. Para ello, se requeriría analizar un documento oficial del MERCOSUR similar al estudiado aquí, lo cual implica otra tarea de la que encaramos en el presente trabajo.

Para ello, nuestro punto de partida es un estado de situación de escenarios diversos:

- a) La integración en América Latina es múltiple y muchas veces entrecruzada, habiendo interposiciones entre miembros y bloques de integración.
- b) Algunos bloques de integración regionales son más dinámicos que otros, lo cual dificulta el pensar en relaciones inter-bloques de manera simétrica, siendo además que los países miembros de cada bloque también arrastran situaciones de asimetría con muchos de sus socios, pero además con los países de los bloques con los que intenta relacionarse.
- c) La estrategia norteamericana en la región para desarrollar un bloque regional (esto es el Área de Libre Comercio para las Américas, o ALCA) ha virtualmente fracasado, con procesos de negociaciones que comenzaron a ser problemáticas desde 2003 y terminaron por tener un resultado en la práctica nulo en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en 2005.

-
- d) La estrategia norteamericana, lejos de quedar estancada en un ALCA fallido, fue reconvirtiéndose a medida que el ALCA hallaba sus tropiezos. Actualmente, los EEUU desarrollan una estrategia de integración del estilo “eje y rayos” (*hub & spokes*) mediante la firma de tratados de libre comercio bilaterales o regionales (TLCs) con casi todo el conjunto de países de la región.
 - e) Frente a este fracaso del ALCA y esta reconversión de TLCs, la Unión Europea (UE) ha tenido su propia acción y su propia estrategia de inserción en la región, y no ha permanecido al margen de intentar establecer un modelo propio de relación con América Latina. Es en esta estrategia en la que se enmarcan los DER.
 - f) Paralelamente a esto, los países de la región sudamericana han comenzado a establecer al menos cuatro proyectos para el desarrollo formas de integración. Estos son: 1) las firmas de TLCs con la potencia hemisférica, los EEUU. 2) la constitución de bloques regionales que datan de una decena de años al menos, como ser el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o bien la Comunidad Andina de Naciones (CAN). 3) la construcción de una integración subcontinental (una integración “al estilo brasileño”) que estaría plasmado en el proyecto del UNASUR. 4) el desarrollo de mecanismos de cooperación con vías a establecer un proceso de integración más sólido (aunque esto esta a definirse más allá de los simples dichos oficiales) entre países cercanos al Caribe, y que estaría plasmado en el Área Bolivariana para las Américas o ALBA.

Hacia el final ofreceremos algunas conclusiones del estudio del documento analizado.

Objetivo del DER

El DER cuenta con tres objetivos claros declarados en su documento y establecidos dentro de lo que denomina “prioridades”, a saber:

- a) Un fortalecimiento del proceso MERCOSUR como bloque regional como también de su institucionalidad;
- b) Lograr un Acuerdo de Asociación (AdA) entre la UE y MERCOSUR;
- c) Consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil dentro del proceso de integración del MERCOSUR a fin de otorgar una mayor legitimidad al mismo.

Del desarrollo del documento resalta el interés en lograr un AdA UE-MERCOSUR. Este es el núcleo del DER que estamos analizando, punto que tomaremos más adelante. Sin embargo, este AdA no logrará seguramente los niveles de éxito pretendidos por la UE si el acuerdo se logra con un bloque poco integrado, sin un desarrollo político o institucional y con una legitimidad insuficiente por parte de la sociedad civil de los países involucrados. El apoyo al proceso de integración del MERCOSUR debe ser muy amplio y fuerte, como para posibilitar el surgimiento de un polo político-económico-comercial sólido y atractivo como para justificar un acuerdo de asociación con la UE, que ya se percibe como ventajoso.

Este grado dentro de las prioridades no surge solamente de una conclusión deductiva, sino que también está reflejada en los montos del presupuesto destinado en el documento para el alcance de dichos objetivos. El monto total para la cooperación 2007-2013 de la UE para con el MERCOSUR es de unos **50 millones de euros**, dentro de lo cual el **70%** de los fondos será destinado a “la profundización del MERCOSUR y

la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR”. Las otras dos prioridades se llevan respectivamente el 20% (aumento de participación de la sociedad civil) y 10% (apoyo a la institucionalización del MERCOSUR). Esto también se corresponderá al momento de analizar los ejes de acción a desplegar para el cumplimiento de los objetivos y prioridades fijadas en el documento.

En varias partes del DER se destaca que la implementación del AdA habrá de ser el primero entre dos regiones, lo cual implica para la UE asumir desafíos importantes para su realización. Evidentemente, su situación geográfica respecto de la región –un continente separado de otro- pretende ser corregido por la cercanía cultural existente entre las regiones –máxime siendo el MERCOSUR un bloque de países ex coloniales de dos de los miembros de la UE-. Ese es un factor que aventaja a la Unión Europea respecto de otros competidores (EEUU o los países asiáticos), y la UE lo sabe y lo explota con resultados no menores.

Hay objetivos no dichos en cuanto a celebrar una asociación inter-bloques a fin de intentar establecer beneficios excepcionales a la cláusula NMF. Seguramente la aceptación de un acuerdo inter-bloques dentro del art. 24 del GATT sentaría el primer precedente para comenzar a establecer relaciones de la más diversa índole, así como lo fue la anotación del primer TLC bilateral. Pero el objetivo es conseguirlo *antes* que los competidores de la UE. Es por ello que las negociaciones de la Unión Europea se llevan paralelamente que las negociaciones con los EEUU (antes lo era a nivel hemisférico con el ALCA, hoy en algunos casos lo es a nivel bilateral, como es el de Uruguay con la firma del Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones o TIFA, por sus siglas en inglés).

Análisis de la UE sobre el MERCOSUR

El análisis que la UE hace del MERCOSUR es de un mercado interesante, que ha dado grandes pasos hacia la integración regional, pero que sin embargo muestra todavía falencias importantes en cuanto a su proceso de toma de decisiones, su capacidad para implementar y hacer cumplir la legislación común, profundizar los siguientes pasos de la integración y ampliar el campo de la participación social dentro del proceso (pág. 4).

La UE entiende como favorable el apoyo que ha otorgado en el pasado a la consolidación del MERCOSUR como bloque regional, fomentando permanentemente la integración económica e impulsando los flujos de inversión extranjera directa (IED) en la región. De hecho, este documento rescata como base el *Acuerdo Marco de Cooperación Interregional UE-MERCOSUR* firmado en Madrid en 1995 (de aquí en más Acuerdo Marco) destinado a apoyar el proceso de integración del MERCOSUR.

Esta conclusión surge de cómo son interpretadas las declaraciones oficiales de los líderes del MERCOSUR cuando sostienen que el bloque es algo más que simplemente un bloque comercial, sino que es un “espacio catalizador de valores, tradiciones y un futuro compartido” al tiempo que es “una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación” (pág. 6 y 7). La UE reconoce, tras estos dichos, que el MERCOSUR ha adquirido una dimensión política más fuerte y que la región ha tenido un relanzamiento a partir del 2002.

La UE califica de “impresionante” la lista de avances institucionales realizados y previstos por el MERCOSUR. Sin embargo analiza que el proceso de integración está lejos de completarse y califica de “endémicos” los conflictos comerciales de la región, con muchas medidas comerciales unilaterales con poca consulta previa a los demás miembros de la región, a pesar de la “afinidad” (así la llama) de los partidos de izquierda moderados que se encuentran hoy en el poder dentro de los cuatro países miembros del bloque (pág. 7).

Aquí hay varias apreciaciones para hacer. Primeramente resulta claro que los gobernantes de los países socios del MERCOSUR han pretendido algo más que un simple bloque regional de integración. La integración siempre ha sido concebida desde un punto de vista en donde las relaciones comerciales se ubican en un lugar central, pero que no obstante no sirve de límite para lo que puede entenderse como integración regional. Entenderse como “un espacio catalizador de valores” es, no obstante, algo bastante indeterminado a la fecha, pero bien vale al momento de lanzar las aspiraciones deseadas para con este espacio de integración.

Es mucho más relativa la apreciación que puede hacerse en cuanto a los efectos benéficos de las IED en la región. Es comprensible que la UE haga un análisis favorable del tema siendo que las principales empresas participantes de los procesos de privatización en América Latina (ya no solamente el MERCOSUR) durante los '90, hayan sido precisamente europeas. El flujo de remesas de estas empresas de la región hacia Europa ha sido altamente importante durante esta última década, y en algunos casos el entramado de integración empresaria haya quizás sido favorecido por esta cuestión: siendo que, en ramas como la telefonía y comunicaciones, el grupo español Telefónica tiene gran parte del mercado latinoamericano acaparado. Este “desarrollo de la inversión” no ha significado, empero, una “inversión para el desarrollo” tal como era auspiciado durante los '90 para propiciar la atracción de los capitales externos a la región. Estas inversiones externas no han servido, hasta el momento, para la consolidación de capitales locales, incluso muy a pesar de algunos de los gobiernos de la región que siguen anclando sus modelos económicos en la capacidad de las “burguesías nacionales”. Por el contrario, tales capitales se han arraigado en la región remitiendo sus remesas a las casas centrales, con lo cual, si bien puede comprenderse que el tratamiento de las IED en América Latina pueda tener un saldo positivo desde el punto de vista europeo, quizás tenga que ser matizado al considerar el mismo análisis desde el punto de vista nacional o regional.

Las pretensiones del MERCOSUR en cuanto a su avance institucional si son ambiciosas, aunque no con el nivel de consolidación pretendida. Esto es algo en lo que coincidimos con el DER. El avance en cuanto a la firma de protocolos a partir del “relanzamiento” de 2002 (casualmente en un momento de profunda crisis regional) asume compromisos por parte de los países del bloque hasta el año 2010, lo cual denota altas aspiraciones en cuanto a los logros de profundizar la integración, al menos en el aspecto institucional. Sin embargo, esta institucionalidad ha sido postergada muchas veces a la cambiante agenda regional. Esta agenda, tan “volátil” en ocasiones, no solamente corresponde a los cambios de ritmo de cada uno de los gobiernos de la región (y ya no sólo hablamos del MERCOSUR aquí), sino también a los procesos encarados

nacionalmente para hallar una diferenciación de la honda trama neoliberal que abarcó a todos los gobiernos latinoamericanos durante los años '90 y más. En tal sentido, no son pocos los países que han entrado en procesos de reforma constitucional que han sido profundas en cuanto a las modificaciones efectuadas. Esto no es siquiera mencionado en el DER, lo cual denota el énfasis en los temas que considera de relevancia al momento de establecer las prioridades. Pero esto lo retomaremos cuando desarrollemos el punto del Acuerdo de Asociación.

Lo que sí se relaciona lo antedicho es, y ahora sí para el caso mercosuriano, el aspecto de “afinidad” de los gobiernos de “izquierda moderada” en tres de los cuatro países miembros (pág. 7).

Sin desear entrar en análisis sobre las distintas apreciaciones de los gobiernos de la región y sus políticas en curso, vale sí aclarar que el documento de referencia fue redactado en 2007, cuando el presidente de la República del Paraguay era Nicanor Duarte Frutos, proveniente del conservador Partido Colorado. Si bien puede caracterizarse a la presidencia de Duarte como “progresista” (con toda la amplitud que refiere el término), no es tan sencillo calificar de tal al partido de donde éste provino. Distinto sí sería la calificación del partido Alianza Patriótica que candidateó al actual presidente Fernando Lugo (aunque cabe esperar un poco aún del desarrollo del mandato de Lugo para calificar realmente su política). Seguramente este es el caso de excepción que el documento parece apreciar. No obstante, algo similar podría decirse del PT de Lula en Brasil, o del Frante Amplio de Tabará Vázquez en Uruguay. Son quizás a los que mejor cabe la connotación de “izquierda moderada”, aunque su relación con la izquierda sea cada vez más una asociación con las raíces que dieron nacimiento a ambos partidos, y su moderación sea cada vez más una constante en la política de estos gobiernos. En cuanto a la caracterización del gobierno de Néstor Kirchner –y actualmente de Cristina Fernández de Kirchner- creemos que cabría en un análisis mucho más profundo de las complejidades que acarrea el peronismo como fuerza política en Argentina, y que por obvias razones es imposible agotar aquí, como para sacar conclusiones acerca de su posicionamiento ideológico.

Más allá de las apreciaciones que realizamos aquí, con esto queremos argumentar las razones por las que esa supuesta “afinidad” de los gobiernos de la región no es tan automática como en principio supone la UE. Ello no es una falencia del MERCOSUR ni mucho menos. Sus razones tal vez están dadas en otros motivos, lo cual resulta entonces un serio error de diagnóstico de cómo es vista la realidad latinoamericana y regional en cuanto al bloque. Creemos, por tanto, que la simple apreciación de todos los partidos gobernantes, así sin más, como de “izquierda moderada” no atiende en forma suficiente a las complejidades políticas de la región, como si desde aquí se hiciera también una asociación inequívoca entre partidos rojos y verdes, o socialcristianos y socialdemócratas en Europa.

Esto, por ejemplo, se hace muy visible en el caso de la admisión de Venezuela al MERCOSUR. Desde la perspectiva de “el bloque tiene gobiernos de izquierda” resultaría casi incomprensible el entender las razones que hacen que Venezuela todavía no sea miembro pleno del MERCOSUR, habiendo una reticencia desde los propios miembros del bloque. Aquí vemos esa la afinidad no automática. Los gobiernos en cada

país del MERCOSUR son también coaliciones progresistas que abarcan incluso fuerzas políticas cuyo grado de “progresismo” puede ser muy cuestionado. Y esas coaliciones disparan juegos de poder que, vistos desde la geopolítica externa, son completamente obviados.

Así es como la UE bien nota el estatus anómalo siendo que los países miembros del MERCOSUR aceptaron formalmente el pedido venezolano el 7 de diciembre de 2005 y adoptaron el Protocolo de incorporación de Venezuela el 23 de mayo de 2006. No hay un análisis en el DER que intente arriesgar el por qué de esta situación. Simplemente lo toma como un dato basado en que, según los mecanismos propios del MERCOSUR para la adopción de decisiones, el protocolo de adhesión debía pasar a la incorporación interna dentro de cada país miembro para efectivizar el ingreso de Venezuela al bloque. Al día de hoy (noviembre 2008) ni Brasil ni Paraguay han realizado tal incorporación, por lo que Venezuela se encuentra en un estado a medio camino entre ser miembro pleno y país meramente asociado al bloque¹. El DER destaca a su vez que, una vez incorporada Venezuela al bloque regional, contará con cuatro años de plazo para adoptar la legislación MERCOSUR, su Código Aduanero y su arancel externo común, y realizar las modificaciones domésticas que sean necesarias del caso. Ello hace prever que la incorporación plena y con efectos cumplidos respecto de Venezuela al bloque no está prevista por la UE como algo inmediato.

Sobre la dimensión internacional del MERCOSUR, la UE considera que nuestro bloque no había sido lanzado inicialmente con una, sino que fue adquiriéndola con el tiempo. Rescata que actualmente el MERCOSUR está haciendo esfuerzos concertados para actuar como bloque en los distintos foros internacionales, puesto que su objetivo –según indica- es hacer del bloque regional un actor mundial de peso como China, India o Rusia. Pero especialmente indica que el MERCOSUR ha mostrado diferentes grados de cohesión, espacialmente en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto ha quedado evidente tras los desencuentros entre Argentina y Brasil en la última reunión mini-Ministerial² ocurrida en el mes de julio de 2008 en Ginebra.

Precisamente en dicha oportunidad el grado de discrepancias no fue menor. El acuerdo de mantener posiciones como bloque dentro de la OMC se puso en riesgo cuando la posición de Argentina y de Brasil respecto de la agenda de Acceso a Mercados No Agrícolas y bienes industriales (NAMA, por sus siglas en inglés) no reflejaban el mismo grado de acuerdo que las posiciones de ambos países en Agricultura, por ejemplo. Mientras que en Agricultura, ambos forman sólidamente parte del G-20, en el caso de NAMA Argentina es uno de los países líderes del grupo NAMA-11, manteniendo coeficientes de liberalización de la “fórmula suiza” de 35, mientras que su

¹ Venezuela participa de las reuniones del MERCOSUR como si fuera miembro pleno, y posee voz dentro de las mismas. Sin embargo, carece de voto al momento de la toma de decisiones del bloque.

² Más allá del nombre formal de la reunión en cuestión, entendemos que, siendo las Conferencias Ministeriales llamadas cada dos años aproximadamente para congregar al total de países miembros de la OMC (los 153) para aprobar los textos negociados hasta el momento y mandar nuevamente a la organización para la continuidad o aprobación definitiva de la Ronda en curso, la mencionada reunión ocurrida en julio de este año solamente reunió –y por invitación- a 35 países miembros, es decir el 23% de la membresía de la organización. Entendemos que ello dista mucho de un nivel de “consenso” como el que la OMC predica que logra para la toma de sus decisiones como organización. Es por ello que hemos decidido denominar a esta reunión como “mini-Ministerial”.

socio regional –Brasil- negociaba por separado dentro del G-7 coeficientes menos (de un nivel de 23) y con niveles de flexibilidad no acordados con la Argentina (Correa, 2008). Esta “mesa chica” (*green room*) de negociaciones que se desarrolló dentro del despacho del Director General, Pascal Lamy, fue criticada por la delegación argentina, aún (o quizás por dicho motivo) cuando ésta contara con la presencia de su socio regional (Stancanelli, 2008). Esta situación de “roce” entre los socios estratégicos del MERCOSUR justificaron la necesidad de una reunión presidencia bilateral entre Cristina Fernández de Kirchner e Ignacio “Lula” Da Silva para “limar asperezas”.

Empero, la lectura sobre la situación de integración latinoamericana frente a la propuesta norteamericana –el ALCA- está plenamente reflejada en el DER:

“(…) Desde el principio surgieron diferencias en el planteamiento entre los EEUU y el MERCOSUR relativas al ámbito del acuerdo: el MERCOSUR se centraba en el acceso a los mercados agrarios y los EEUU insistían en otros aspectos tales como servicios, inversión y derechos de propiedad intelectual. Desde la Reunión Ministerial de Miami de noviembre de 2003, las negociaciones se encuentran en un callejón sin salida debido a la imposibilidad de lograr un consenso en lo que constituiría el conjunto de derechos y obligaciones comunes. Desde entonces (...) las negociaciones no han avanzado.” (pág. 8 y 9).

Este es un análisis para nada menor al interés de la UE sobre la región y la mención del ALCA dentro del análisis de la situación exterior del MERCOSUR no es para nada casual. La estrategia de acercamiento de la UE con América Latina es precisamente inversa a la planteada por los EEUU para la región: mientras EEUU intentó en vano la firma del ALCA que agrupase a todos los países del hemisferio (excepto Cuba) y lanzó al ruedo una estrategia de firmas de tratados de libre comercio (TLCs) bilaterales o sub-regionales que dejan al MERCOSUR como última opción; la estrategia europea es acercarse a la región teniendo al MERCOSUR como puerta de entrada regional. Mientras EEUU emplea una estrategia de aislamiento del bloque frente a sus TLCs, la UE utiliza su acercamiento para la firma de un Acuerdo de Asociación asegurándose para sí lo que EEUU está dejando como última opción.

La cuestión económica y comercial

Ya a partir del análisis de la situación económica del MERCOSUR, el documento comienza a adentrarse en las cuestiones comerciales. El DER resalta que el MERCOSUR es el cuarto mayor grupo económico del mundo, pero que también evidencia una gran disparidad hacia adentro de sus socios: solamente Brasil represente el 79% del PIB del bloque, seguido por Argentina con un lejano 18%, mientras que los aportes de Uruguay y Paraguay significan el 2% y 1%, respectivamente.

La pregunta que cabe es ¿por qué una búsqueda de integración entre los dos bloques, sin duda mucho más dificultosa, y no simplemente una relación bilateral UE-Brasil? Es evidente que el mercado más estructurado y mejor conformado dentro del MERCOSUR es el hermano país brasileño, por lo que una búsqueda de relaciones bilaterales sería algo mucho más razonable que arriesgar la firma de un AdA a la negociación inter-bloques. La respuesta se encuentra quizás en el compromiso asumido que poseen diversas multinacionales europeas en la región, pero particularmente en Argentina. La firma de un AdA –así como la firma de un TLC- sirve más para asegurar las inversiones ya realizadas que para garantizar la atracción de otras y el advenimiento de nuevos

negocios. Teniendo esto en cuenta, el sentido de la ecuación se invierte: es conveniente un AdA para asegurar las inversiones europeas en Argentina y eventualmente potenciar, desde el MERCOSUR como bloque regional, un incremento de los negocios en el Brasil. No caben dudas que Brasil es el mercado a ganar, pero es importante tener en cuenta que Argentina es el mercado *ganado*. La firma de un acuerdo de asociación sin Argentina no cerraría la ecuación para lograr un acuerdo comercial que incluya *garantizar* las inversiones europeas en la región, las cuales generalmente están dadas por mecanismos de solución de controversias que plantean la extraterritorialidad de los procesos arbitrales.

La política de “desendeudamiento” llevada a cabo por los gobiernos de la región también lleva elogios por parte de la UE, sobre todo luego de la declaración de *default* dada por Argentina en plena crisis de 2002. Sin embargo remarca que estos programas de estabilización y reforma fueron fuertemente apoyados por acuerdos financieros del FMI, lo cual es relativo. Es claro que resulta imposible la reestructuración de las deudas externas sin lograr un acuerdo de refinanciación con los organismos multilaterales de crédito, pero el crecimiento económico no fue causado por el aliviamiento del pago de servicios de la deuda, aunque también es necesario. Empero, no hay un análisis que implique una revisión de las deudas contraídas. Siendo los valores democráticos tan importantes para la UE así como que éstos sean tomados por las naciones de otros continentes, llama la atención que no existe siquiera un renglón que mencione el carácter odioso de esas deudas al ser contraídas por dictaduras militares en la región.

El documento de la UE sí da, en cambio, perfecta cuenta de la recuperación económica regional tras la crisis de 2001-2002 que tuvo como epicentro a la Argentina, pero que se extendió al resto de los países del bloque³. El análisis de la recuperación habida desde mediados de 2003 en la región es explicada básicamente por tres factores: un aumento en la competitividad conseguido mediante la baja en el tipo de cambio y la devaluación de las monedas locales; un aumento en el flujo del comercio logrado a raíz de las depreciaciones monetarias; y un alza en el precio de las *commodities*, principales productos de la exportación del MERCOSUR, proveniente del mercado internacional y que ofreció una coyuntura favorable al bloque. Ello se suma a las bajas en las tasas de interés y un fuerte aumento en la recaudación –a veces emparentado con los flujos de comercio exterior, como ocurre en el caso argentino con las retenciones a las exportaciones de granos-.

Los niveles de crecimiento de los países del MERCOSUR que indica el documento son ampliamente favorables, aunque a un año de ser redactados ya no resultan así de auspiciosos. En el caso argentino, el índice pasa de un crecimiento del 3,6% entre 1994-1998 a un 9% entre 2003-2005, pasando por un decrecimiento importante de casi el 5% en 1998-2002 (momento de la crisis). Pero en términos regionales el resto de los países miembros demuestra índices mucho más fluctuantes. El caso uruguayo es paradigmático en esto: pasa de un crecimiento negativo del 4,8% en 1998-2002 a un exorbitante 11,8% de crecimiento en 2004, para luego caer a un 6,6% al año siguiente.

³ Luego de diciembre de 2001 Brasil también debió devaluar su moneda, Paraguay vivió jornadas de fuerte agitación social, mientras que Uruguay sufrió también un régimen de inmovilidad de los depósitos bastante similar al “corralito” vivido en Argentina.

Con ello, es comprensible que con el crecimiento logrado se verifique un aumento en el nivel de inflación. Empero, esta situación, sumada a la dificultad de Argentina de acordar el canje de deuda con sus acreedores bonistas, la balanza de pagos brasileña – que considera frágil- y el grado de dependencia de las economías uruguayas y paraguayas respecto de sus otros dos socios, son las preocupaciones que caben en el análisis europeo.

Consideramos que es muy certera la conclusión emitida en el DER sobre la vulnerabilidad de los cuatro países respecto de las dificultades en la reducción de la pobreza, la desigualdad de ingresos, las posibles bajas de los precios internacionales de sus productos de exportación, como así también de un aumento repentino de las tasas de interés en los países industrializados. En definitiva, uno de los mayores riesgos es el grado de apertura de las economías regionales respecto de la posibilidad de vaivenes en las economías centrales, algo que ya ha dejado de ser una especulación en el actual contexto de crisis económico-financiera que estamos viviendo actualmente. Cuanto mayor resulta el grado de apertura de una economía, más expuesta está a los efectos contagios de las crisis provenientes del exterior. Sin embargo este argumento parece no contrariar los intereses de arribar a un acuerdo de asociación con la región, so pena de abrirla aún más. Recordemos que el DER está redactado por la Comisión Europea y refleja los intereses de la UE hacia el MERCOSUR. Estas percepciones sobre las posibles amenazas que enfrenta la región reflejan más que nada las posibles causas del riesgo de inversión para las transnacionales europeas. Solamente en ese marco es razonable pensar en la “necesidad” de un AdA con una región cuyo grado de inestabilidad se halla aún no resuelta.

El Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR

¿Por qué querer entonces un AdA con el MERCOSUR? Aquí llegamos al punto central del documento estudiado. La respuesta quizás podemos hallarla en el siguiente párrafo:

“La participación del MERCOSUR en el comercio internacional representó sólo un 1,05% del total durante el período de 2002-2005. La UE es socio comercial principal del MERCOSUR, con un total del 24,6% de su comercio en 2005, seguida por los EEUU con el 20%.” (pág. 12).

Nuevamente se hace evidente la necesidad de garantizar ese mercado con preferencias a los competidores de Europa a nivel internacional, principalmente EEUU. El contexto es casi ideal: las negociaciones del ALCA se han parado; el MERCOSUR ha experimentado un crecimiento exponencial luego de la crisis de principios de milenio; existe una cooperación estable desde la UE para con el MERCOSUR; la UE entiende que el desarrollo institucional del bloque es significativo para lograr acuerdos interbloques, y es la UE la que pretende estar en el primer lugar de la fila; etc. Una intención –no escrita pero clara- de la UE en este sentido es fijar un acuerdo comercial preferencial con el MERCOSUR antes de que lo hagan los EEUU, pretensión a su vez favorecida por el contexto de un proyecto ALCA fracasado.

El análisis del comercio intra-MERCOSUR es, comparado con el NAFTA o la propia UE, bajo: 15% frente al 45% o 66%, respectivamente. Ello evidentemente resulta del grado de integración comercial (es decir de bienes y servicios) del MERCOSUR.

En el análisis individual, se denota que Brasil a cambiado paulatinamente su nivel de integración comercial con el bloque: ha disminuido su participación en el comercio con el MERCOSUR mientras que ha aumentado sus exportaciones hacia otros mercados del mundo, extra-regionales. Pero esto no es algo que solamente involucra a Brasil: Argentina también ha hecho lo mismo en cuanto a las exportaciones que realizaba hacia otros países del MERCOSUR y las ha redireccionado hacia China particularmente. Sin embargo, ello no ha evitado que en el intercambio directo con su par regional, Brasil, la Argentina mantenga una balanza comercial negativa, cuando su balanza comercial general es positiva. En ello se ve claro el peso propio que significa Brasil en términos regionales y en su relación con Argentina específicamente. No obstante el análisis del DER se efectúa en cuanto a hallar respuesta al aumento de importaciones argentinas desde Brasil, relacionándolo con un nivel mayor de crecimiento económico que su socio y la evolución de los tipos de cambio del peso frente al real. La respuesta del gobierno argentino a este flujo ha sido desarrollar una estrategia de intervención fuerte para la regulación de dicho flujo, algo que figura en el documento como “comercio gestionado” y que se lo relaciona directamente con los muchos conflictos comerciales actuales, pero no con el aumento de la recaudación fiscal, como vimos.

En el examen de políticas comerciales que la OMC realizó sobre Argentina, en enero de 2007 y publicado un mes después, la OMC realizó un análisis similar. En aquel informe abundan los elogios para el crecimiento al 9%, para cancelación de pago de la acreencia con el FMI, refinanciación de la deuda externa en un 76% (que incluso obligaba a la Argentina a mantener un superávit primario del 3%), balanza de pagos con superávit (de un 3,3% del PIB -superando así los compromisos externos- con un aumento sustancial en la recaudación), aumento de la demanda interna, etc. (OMC, 2007); pero al momento de analizar las causas que posibilitaron esas políticas tan deseables para la organización, se encuentran las críticas: alta intervención del Estado en la economía, impuestos a las exportaciones (retenciones) a fin de aumentar el ingreso fiscal, con el que también se acumulan las reservas para el pago de deuda, aumento de la inflación, etc. Y sin embargo, la referencia explícita a que “*la contracción económica experimentada entre 1998 y 2002 resultó en un deterioro generalizado del bienestar de la población*” (OMC, 2007:5) vuelve confuso un análisis realmente adecuado de la compleja situación. Por supuesto que las “respuestas de tarima” ensayadas por el primer mandatario argentino desde entonces tampoco es algo deseable, pero bien cabe una autocrítica seria tanto a las políticas de liberalización *per se* como a los actores que las impulsan.

Parecería si no, que el progreso social que la UE encuentra en su DER respecto de toda la región no tiene razón de ser. Que serían hechos de la naturaleza, o explicables solamente por la Providencia, que sonrió esta vez así como en 2001 volvió su rostro a la realidad social. Nosotros entendemos que no es así. Que los hechos encuentran causa en las políticas aplicadas, que todas merecen sus críticas, pero no aceptando los resultados sin medir dentro de los mismos las causas. Es como talar un árbol que uno diagnostica enfermo mientras come su fruto y se lo califica de delicioso. Hay algo errado en ese análisis: o el fruto no es tan delicioso o el árbol no está tan enfermo.

Así, cuando la UE analiza la evolución social del MERCOSUR (pág. 12 y 13), Argentina es el país mejor posicionado en toda Latinoamérica ocupando el lugar nro.

34, según el índice de desarrollo humano de la ONU, seguido por Uruguay en el puesto 46, Brasil en el 63 y Paraguay en el 88. Sin embargo continúan preocupando los índices de pobreza, indigencia, distribución del ingreso, empleo, niveles salariales, inflación, poder adquisitivo de la población, etc.

Otras preocupaciones expresadas en el DER es la temática medioambiental. Y la destrucción de ecosistemas es una constante en los cuatro países del MERCOSUR. El monocultivo, la agricultura extensiva, la deforestación causada por la expansión de las fronteras cultivables y la explotación de recursos es común a los cuatro países. La reforestación con especies no autóctonas (el documento menciona coníferas y eucaliptos, nosotros podemos agregar pinos a dicha enumeración) causa un consumo de agua por encima de las capacidades de recarga del suelo, lo que causa daños ambientales irreversibles –algunas organizaciones ambientalistas y campesinas hablan de “desiertos verdes” (Federovsky, 2006; Vía Campesina, 2008)-. Un especial tratamiento merecen los recursos hídricos y el Acuífero Guaraní dentro del documento. Subraya a la cuenca del Amazonas y la del Río de la Plata como fuentes de recurso de agua potable para consumo humano, como recurso hidroeléctrico y de navegación únicas en la región, pero que no por ello se hayan tomado medidas suficientes dentro del MERCOSUR para su protección de las amenazas de contaminación que pesan sobre ellas. Quizás Uruguay sea el único país de la región que ha modificado su legislación nacional en torno a la protección del agua potable poniendo además un límite a su mercantilización. En cuanto al Acuífero Guaraní, el DER menciona explícitamente las iniciativas tomadas por el MERCOSUR en su Carta de Foz de Iguazú, calificándola de “particularmente interesante e innovadora” y en la que se declara al agua como “un bien ambiental y social de los pueblos de los países donde se encuentra”. Es alentador que la Comisión Europea halle estos avances como innovadores (pág. 14). No obstante es difícil obviar el accionar que las empresas de agua europeas han llevado a cabo en la región, especialmente la francesa Suez, con gestiones no muy conformes a estos principios de respeto, cuidado, saneamiento y no contaminación que la UE ha rescatado con beneplácito.

Estos temas adquieren centralidad cuando debemos referirnos al Acuerdo de Asociación. El fomento y garantía de las inversiones europeas en la región no puede estar disociado con los estándares ambientales pretendidos, tanto por el bloque MERCOSUR como por la Unión Europea. Este es un punto que hasta el momento no ha sido resuelto, pues a favor de la atracción de capitales externos, los países de la región han sido relativamente permisivos en materia ambiental. El caso de la pastera finlandesa (Finlandia es país miembro de la UE) Botnia en territorio uruguayo (Uruguay es miembro del MERCOSUR) es tan solo uno de los que se pueden mencionar, que incluyen proyectos de similares características dentro del propio territorio argentino. El tipo de tecnología, procesamiento e industria que se “exporta” desde Europa hacia América Latina no es ni el más avanzado ni el menos contaminante dentro de industrias tan agresivas para con el medio ambiente como lo es la de producción de celulosa, una de las cinco más contaminantes del mundo según informes de la ONU (Federovsky, 2006). Paradójicamente la radicación de esta industria en particular se da en uno de los Estados más respetuosos en cuanto a legislación pro-ambiente. Ello nos lleva a cuestionar hasta qué punto acuerdos que pretenden incentivar las grandes inversiones de

empresas transnacionales en la región son compatibles con las declaraciones ecologistas del cuidado al medio ambiente que se efectúan desde ambas costas del océano.

Acercándonos ya al análisis específico del acuerdo, el AdA consta de tres pilares o partes a negociar (pág. 23): 1) un capítulo sobre dialogo político; 2) un capítulo sobre cooperación y 3) un capítulo sobre comercio. En el DER se explicita que el Acuerdo de Asociación está siendo negociado actualmente, pero que además cuenta de una historia de cooperación: el presente DER 2007-2013 es el tercero que se efectúa dentro de los proyectos de cooperación asignados por la UE para el MERCOSUR. El primero fue de 49.3 millones de euros entre el período 1992-2002, el segundo fue de una cifra similar: 48 millones de euros pero para un período mucho más intensivo: 2002-2006, y el tercero (el que se analiza aquí) implica un monto de 50 millones de euros y abarca el período ya mencionado (pág. 19).

En esta altura queremos hacer hincapié en una de las principales preocupaciones manifestadas por la propia UE para su relación con el MERCOSUR. Dentro de los principales defectos del actual conjunto de políticas menciona al “problema de la visibilidad” (pág. 25). La UE manifiesta que sus relaciones han sido percibidas por el público en general así como por la prensa local como un acuerdo centralizado en los aspectos comerciales, a pesar del objetivo europeo de que las negociaciones por un AdA deberían entenderse como que exceden un mero TLC. Manifiestan preocupación porque la opinion pública local no ha recogido los capítulos políticos o de cooperación del futuro acuerdo, y que la UE sea interpretada en la región como una mera entidad comercial, con una imagen perdida de la UE como partidaria de la integración del MERCOSUR y su lejanía en tanto a ser percibida regionalmente como un actor político importante en la escena global.

Aquí vale recordar que el 70% del presupuesto previsto para el presente período 2007-2013 del DER está destinado a la firma de un AdA, y que dentro de los sectores prioritarios (que figuran dentro de la misma página en donde expresaron sus preocupaciones!) figura al comercio y a los aspectos económicos. O que de la partida del período anterior –de 48 millones de euros- 21 millones, es decir casi el 44%, se destinó solamente a apoyar la integración del bloque y acelerar los flujos comerciales interregionales. Este nivel de asignación viene siendo constante, ya que se destinó el mismo porcentaje para el primer DER, aunque el mismo fue mucho más distendido en el tiempo.

Queda claro el interés europeo en la región y el aporte que dio para fomentar un MERCOSUR en tiempos de la crisis. también es evidente que el interés de la UE es de firmar un Acuerdo de Asociación con una centralidad anclada en la cuestión económica y de la liberalización comercial. No es una simple “percepción” –errada o no- de la opinión pública local o una falta por parte de la prensa de rescatar los diversos aspectos que complementan el acuerdo (subrayamos *complementan*), como ser el diálogo político o los programas de cooperación. Son conclusiones fundadas que emanan de los propios datos de la UE.

Razones similares están también expresadas por organizaciones sectoriales de la región:

“Una de las razones principales que dificulta las relaciones UE-MERCOSUR es el sensible sector agrícola europeo. Aunque durante la Cumbre de Río los líderes de la UE y del Mercosur lanzaron formalmente la negociación comercial, el mandato europeo – condicionado por la Política Agrícola Común- exigía comenzar las negociaciones en primer lugar por las tarifas no arancelarias dejando para julio de 2001 las negociaciones en materia arancelaria a condición de que estas últimas no se finalicen antes del fin de la ronda de la Organización Mundial del Comercio (OMC).” (CCSCS, 2001).

Sin embargo, la tan mentada cooperación económica en la región se ve disminuida en comparación con mecanismos indirectos en donde la UE contribuye financieramente, y que figuran en el documento de referencia, como ser el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Este banco destinó en 2005 nada menos que 94 millones de euros en préstamos al MERCOSUR.

No obstante, la UE es, en forma directa, la mayor entidad donante para la profundización del MERCOSUR. Esto también debe diferenciarse en la estrategia que los europeos diseñan al momento de formar bloques con los cuales desea asociarse. La estrategia norteamericana en este sentido es absolutamente contraria a la idea de aportar recursos para la constitución de un socio regional.

Pero a pesar del problema de la “visibilidad” que la UE encuentra, es en el mismo DER que resalta que la negociación de un AdA es la “*pieza central de nuestra política hacia el MERCOSUR*” (pág. 22) que incluye un fuerte capítulo comercial que incorpora temas a los acuerdos de libre comercio básicos y que se asimila bastante a los TLC negociados por EEUU. Aquí reproducimos un cuadro comparado sobre las agendas de negociación y sus principales puntos, para el caso de los TLCs negociados por EEUU, para los AdAs negociados por la UE y para el caso de la Ronda de Doha de la OMC.

Gráfico 1: Agendas comparadas de negociación de la OMC, de EEUU y de la UE

Fuente: elaboración propia

Las agendas en las negociaciones de libre comercio



- Ronda de Doha
- Agricultura
- Acceso a mercados no agrícolas (NAMA)
- Servicios (GATS)
- Propiedad Intelectual (TRIPs)
- Facilitación al comercio
- Reglas de origen
- Solución de controversias
- Trato especial y diferenciado (poco desarrollado)



- Tratados de Libre Comercio (TLCs)
- Agricultura +
- Acceso a mercados no agrícolas (NAMA+)
- Servicios (GATS+)
- **Inversiones (TRIMs+)**
- Propiedad Intelectual (TRIPs+)
- **Compras Públicas**
- Facilitación al comercio
- Reglas de origen
- **Cooperación (poco desarrollado)**
- Solución de controversias
- **Cláusulas laborales**



- Acuerdos de Asociación (AdAs)
- Agricultura +
- Acceso a mercados no agrícolas (NAMA+)
- Servicios (GATS+)
- **Inversiones (TRIMs+)**
- Propiedad Intelectual (TRIPs+)
- **Compras Públicas**
- Facilitación al comercio
- Reglas de origen
- **Cooperación (poco desarrollado)**
- Solución de controversias
- **Trato especial y diferenciado (poco desarrollado)**
- **Diálogo político**

A los temas de base que se negocian en el ámbito multilateral de la OMC, los EEUU y la UE agregan otros que son muy similares: inversiones (en donde pretenden exigir mayores liberalizaciones y protecciones que las garantizadas en el acuerdo TRIMs, lo que convierte a estas negociaciones en una suerte de “TRIMs plus” o “TRIMs+”), compras públicas, capítulos de cooperación, capítulos de solución de controversias (en donde muchas veces recurren a órganos arbitrales como el CIADI que habilita procesos directos entre empresa transnacional inversionista contra Estado donde se radica la inversión, sin tener que recurrir a representaciones estatales para llevar el caso ante la OMC, en lo que se pretende como otorgamiento de garantías o de seguridad jurídica para las inversiones), etc. (Estay y Sánchez, 2005; Echaide, 2005; Echaide y Ghiotto, 2008). Es más, el mismo capítulo de cooperación indicado en el DER incluye aspectos relativos a la creación de nuevas oportunidades comerciales y de inversión (pág. 23).

Surge también del mismo documento que el nivel de elaboración de los capítulo de cooperación y de diálogo político están prácticamente concluidos, siendo el comercial el que presenta el grueso de las negociaciones y el mayor nivel de discrepancias para ser cerrado. Estas negociaciones alcanzaron un nivel culminante en septiembre de 2004, en donde no se alcanzó a cumplir con el nivel de ambición deseado por las partes, pero que seguro reflejó las mismas discrepancias que mostraron las negociaciones de la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, en septiembre de 2003, y en la Ministerial de Miami del ALCA, de noviembre de ese año: los países en desarrollo pidiendo la apertura del sector agrícola de los países desarrollados, y los países desarrollados pidiendo la liberalización del sector de servicios, propiedad intelectual, NAMA e inversiones de sus contrapartes. El clima post-Cancún dejó en *stand by* lo que

supo ser con anterioridad un avance casi automático de las negociaciones de libre comercio: ahora los países en desarrollo serían actores activos de todas las negociaciones (Lal Das, 2004). Esto sería clave para entender el estancamiento de casi todas las agendas de libre comercio tal y como se venían negociando, y posee directa correlación con el actual estancamiento de la Rondade Doha tras la mini-Ministerial de julio de este año en Ginebra (Stancanelli, 2008; Correa, 2008).

Ejes de acción

Dentro de todo este plan se diagramaron los ejes de acción para cumplir con las tres prioridades fijadas en el DER.

Tres líneas de acción se pensaron para cumplir con la prioridad de apoyo a la institucionalización del MERCOSUR, para lo cual recordemos que se destinará el 10% del presupuesto incluido en el presente programa, a saber:

- Ayuda al Parlamento del MERCOSUR
- Ayuda al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR
- Ayuda a la Secretaría del FOCEM del MERCOSUR

Un objetivo específico claro de este punto es encausar esfuerzos para la consolidación definitiva del PARLASUR o Parlamento del MERCOSUR, con sede permanente, con partidos políticos organizados, con acceso de los ciudadanos, y con coordinación entre éste y los parlamentos nacionales. Un mecanismo muy similar al que diseñó la UE para sí misma con la creación del Parlamento Europeo.

Otro objetivo específico de igual claridad es el potenciar y consolidar la seguridad jurídica del MERCOSUR, para lo cual el Tribunal Permanente de Revisión debería cumplir un rol esencial. Esto se relaciona directamente con lo que comentábamos recientemente respecto del fomento de las inversiones europeas en la región: no podría condecirse una estrategia de aumentar las inversiones en la región sin que éstas sean protegidas por mecanismos que garanticen su rentabilidad (Echaide y Ghiotto, 2008). Incluso entre los indicadores de éxito ejemplificados en el DER figuran, precisamente, el aumento en la investigación sobre aspectos legales regionales efectuados por centros de investigación nacionales de los países mercosurianos, así como la internacionalización del Protocolo de Olivos referente al sistema de solución de diferencias dentro del MERCOSUR, o el aumento del uso del tribunal para la solución de conflictos comerciales entre los Estados miembros.

La segunda prioridad no es, por el hecho de ser segunda, una prioridad relegada. Como ya analizamos, la profundización del MERCOSUR y la implementación de un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR ocupa el 70% del presupuesto del programa. Este hecho remarca las conclusiones que veníamos elaborando hasta aquí, de que el principal interés de la UE es el de establecer un AdA dentro del cual el capítulo comercial es su columna vertebral. Las líneas de acción para ello son:

- Fomentar la integración del mercado y de la producción del MERCOSUR, incluyendo la supresión de barreras no arancelarias (BNA)
- Seguridad e higiene alimentaria
- Protección del medio ambiente

Para su cumplimiento se prevé un aumento de las inversiones en la región, así como del comercio de bienes y servicios, un aumento en número y porcentaje de las BNA del MERCOSUR suprimidas, la integración de al menos tres sectores dentro del bloque a fin de “ayudar (...) y corregir los obstáculos para la implementación del futuro Acuerdo UE-MERCOSUR” (pág. 34).

Por último, la tercera prioridad, sobre fortalecer la participación de la sociedad civil y resolver el “problema de la visibilidad” comentado anteriormente, la UE ha ideado tres líneas de acción, correspondiente al 20% del presupuesto asignado:

- La creación de 10 centros de estudios UE-MERCOSUR en toda la región
- La promoción del sector cinematográfico y audiovisual del MERCOSUR para fortalecer la identidad regional
- La realización de talleres y actividades dirigidos a dar a conocer la experiencia de la UE en su proceso de integración.

Dentro de estos puntos podrían sumarse las coproducciones cinematográficas con aporte de la TVE, Canal +, o del Ministerio de Cultura de España, que se vienen realizando desde hace varios años y con películas que son éxito de taquilla y de buena calidad artística.

Conclusiones

Hay una primera conclusión, que podríamos considerar de base, y que surge tanto de los mecanismos institucionales que la UE desea fortalecer dentro de nuestro bloque regional, hasta incluso en la realización de actividades propias de la UE que promocionen y den a conocer su historia como bloque, es que el proceso de integración *modelo* es el de la Unión Europea (Iza, 2004). Por ello, el MERCOSUR, para “consolidarse” y ser un “socio regional” a la par de la UE, debe seguir los pasos europeos. Esta parece ser la premisa que sobrevuela por todo el documento analizado: la identidad de la población puede (o debe) ser autóctona, pero la identidad del modelo de integración no, es importado y es el europeo, pues se lo considera como “el más avanzado de los procesos de integración”, medido desde luego desde los parámetros de la propia UE.

Pero cada proceso de integración responde a formas y tiempos que surgen de la propia historia de los países y actores que lo componen e impulsan. En este sentido, bien caben críticas de la “exportación de modelos” cuando se habla de integración, mismo cuando los propios poseen dificultades que hacen complejo referirlos como tales. En ese sentido, el fracaso de la sanción de la “Constitución Europea” por el veto de Francia, Holanda y luego la suspensión directa del proceso de ratificación; o mismo el mecanismo de las “distintas velocidades de integración” dentro de la UE (Iza, 2004), son algo más que un dato: el “modelo” también cuenta con contradicciones propias y que no son reflejadas en el DER, pero no por ello deben ser pasadas por alto, sobre todo si hay tanta impronta de “emular los éxitos de la UE”, como bien dice el documento.

La visión europea sobre la profundización del MERCOSUR como bloque regional está muy arraigada en la propia experiencia de la UE. Expresiones como: “*Hay que lograr*

todavía las ventajas que resultan de un mercado regional, en forma de especialización y de complementariedad de la producción” (pág. 26) son muy discutibles. Primero, porque la teoría del libre comercio es una elaboración nacida desde los países centrales y analizando las relaciones económicas desde esa perspectiva. América Latina no posee países desarrollados. Siquiera Brasil, que es por lejos la economía más grande del subcontinente, es un país del que podemos decir que ha arribado a un estadio de desarrollo. Por el contrario, América Latina –y el MERCOSUR en consecuencia– presenta un grado de subdesarrollo que es necesario considerar no solamente al momento de establecer una integración o un acuerdo de asociación, sino al momento de interpretar las teorías económicas. Si algo ha mostrado el desarrollo del capitalismo en este último siglo, es que, aún contando con un avance tecnológico sorprendente, con indicadores de crecimiento exponenciales para la región, su “adaptación” a una división internacional del trabajo igualmente importada, el crecimiento comercial, el aumento de las exportaciones, etc., la instancia de subdesarrollo para los países de la región parece insalvable. Al menos no con las recetas, modelos y doctrinas ideológicas provenientes de los centros desarrollados, como ser el libre comercio.

Segundo, porque la base teórica para el librecambio –la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo– implica una tendencia irrefutable a la especialización, conveniente quizás en los casos de economías industriales, pero que condenan a la periferia a la producción de bienes primarios con poco (o nada) de valor agregado y tendencias decrecientes en el nivel de precios al largo plazo (Echaide y Ghiotto, 2008). Al margen de lo excepcional (palabra que viene de *excepción*) del ingreso de China al mercado mundial como foco de demanda de alimentos a los que seguro la región –y en particular Argentina– debe estar agradecido, la estrategia regional de desarrollo no puede estar basada en la mera producción de brotes de soja. En este sentido, una diversificación de la producción está de puntas con la teoría de la especialización.

Tercero, porque es posible que en Europa estén dadas las condiciones para una producción diferenciada, condiciones regionales, geográficas, de suelo, de clima. Si bien Argentina presenta una diversidad muy amplia en términos climáticos y geográficos, ¿qué tanto se diferencian las pasturas pampeanas de las del Uruguay? No todos los sectores se encuentran tan diferenciados y muchas veces las producciones intra-MERCOSUR son competitivas, más que complementarias. Esto presenta un problema desde donde iniciar el estudio para una integración económica. La UE no lo ve de ese modo según consta en el DER.

Entre las prioridades definidas por el DER, el poyo a la institucionalización ocupa 12 renglones en su definición; 19 ocupa el de consolidación de la sociedad civil; y 36 ocupa el Acuerdo de Asociación. Esto se ve reflejado del mismo modo en la distribución presupuestaria de las prioridades.

Con ello, el DER demuestra que la UE tiene un objetivo primordial y claro: la firma de un Acuerdo de Asociación con el MERCOSUR, cuya columna vertebral es el aspecto comercial. La preocupación de la UE para diferenciarse de la mala predisposición existente en la población local de una integración asimétrica del tono que el ALCA norteamericano, es fútil. Tal percepción no es ni errada ni imaginaria: persiste porque ese es el núcleo real de los intereses de la Unión Europea para acercarse al

MERCOSUR. Uno de los pocos instrumentos de reducción de la brecha existente entre las propias asimetrías del MERCOSUR, el FOCEM –que incluso está inspirado en los mecanismos de cooperación para la reducción de las asimetrías dentro de la propia UE– solamente parecen merecer el 10% del presupuesto. Eso demuestra el interés de la UE en que la situación asimétrica hacia el interior del MERCOSUR sea superada (ya no hablemos del subdesarrollo de todos los países del bloque). Como contrapunto, el acuerdo comercial se lleva cerca del 70% de los fondos presupuestados. Es más, inclusive la generación de una *imagen* positiva de la integración UE-MERCOSUR merece más apoyo que la reducción de la brecha económica *real* entre los países del MERCOSUR.

Algo muy particular es entender a la “consolidación y aumento de la sociedad civil” destinando proyectos para fomentar el cine o inaugurando centros de investigación o actividades para “*aumentar la sensibilización entre los futuros creadores y artífices de opinión a través de la ayuda de la UE*” para poder suscitar la “*emulación e imitación de los éxitos de la UE*” (pág. 27). ¿Esa estrategia es fortalecer la participación de la sociedad civil en el proceso de integración o favorecer en convencimiento a nivel social de lo ventajoso que es la UE y cómo imitarla? No hay nada de malo en que la Unión Europea desee “exportar” su modelo de integración convencida de sus ventajas. Los reparos quizás estén en manejar conceptos ambiguos a la hora de presupuestarlo y proyectarlo.

El documento es revelador, también por diagnosticar con certeza los avances y dificultades del bloque en cuanto a el prestar atención a resolver temas como la doble imposición arancelaria para muchos productos (pág. 17) que ya debería haber sido resuelta al momento de constituirse el MERCOSUR como unión aduanera. O las dificultades en cuanto a la aceptación de la normativa MERCOSUR en el derecho de cada uno de los países miembros. O en la admisión, de una vez por todas, de nuevos miembros al bloque como es el caso de Venezuela, que ya se ve demorada dos años en ingresar.

Las preocupaciones ambientales son bien fundadas, como también lo es su relación con las inversiones que facilitan ese daño al medio ambiente. La corresponsabilidad de los actores (públicos y privados) dentro del MERCOSUR o de la UE, son fantasmas en el documento analizado.

No obstante, el análisis económico del DER es preciso. La recuperación de la región ha sido notable, pero los indicadores sociales continúan siendo obstáculos a superar por los gobiernos “de izquierda” de la región, según definiciones de la UE.

Todo esto completa un panorama muy complejo. La actual crisis económico-financiera no viene, precisamente, a calmar las aguas de esta complejidad. Al contrario, la percepción es que los flujos comerciales habrán de disminuir por el efecto inmediato de la crisis y por las decisiones políticas de todos los gobiernos del mundo de morigerar el grado de apertura económica a fin de que los efectos de la crisis no se resientan fuertemente en las economías locales. Y con este difícil contexto, todos los procesos de integración y de liberalización comercial –OMC, asociaciones inter-bloques como la

UE-MERCOSUR, o mismo el propio proceso mercosuriano- deberán de enfrentar una verdadera prueba de resistencia.

Bibliografía

- Borón, Atilio (2008): *Socialismo en el siglo XXI: ¿Hay vida después del neoliberalismo?* (Buenos Aires, Ed. Luxemburg).
- Correa, Carlos (2008): “El incierto futuro en la OMC” en revista *Le Monde Diplomatique*, nro. 113, noviembre 2008 (Buenos Aires, Capital Intelectual).
- Echaide, Javier (2005): “Aspectos jurídicos del ALCA y del sistema multilateral de comercio” en Gambina (comp.) *Moloch siglo XXI; a propósito del imperialismo y las cumbres* (Buenos Aires: Ed. del Centro Cultural de la Cooperación).
- Echaide, Javier y Ghiotto, Luciana (2006): “La OMC y la Ronda de Doha: ¿muerte y resurrección?”, en revista *Realidad Económica* (Buenos Aires), número 226.
- Echaide, Javier y Ghiotto, Luciana (2008): *Qué es el libre comercio* (Buenos Aires, Capital Intelectual).
- Estay, Jaime y Sánchez, Germán (2005): *El ALCA y sus peligros para América Latina* (Buenos Aires, CLACSO).
- Holloway, John (2003): “El capital se mueve” en *Keynesianismo, una peligrosa ilusión* (Buenos Aires: Herramienta).
- Iza, Alejandro O. (2004): *Unión Europea: ¿Paradigma de integración?* (Buenos Aires, Facultad de Derecho – UBA).
- Lal Das, Bhagirath (2004): *La OMC y el sistema multilateral de comercio. Pasado, presente y futuro.* (Barcelona, Ed. Icaria / Intermón Oxfam).
- Stancanelli, Néstor (2008): “La Ronda de Doha y la Ministerial de julio: progresos e incertidumbre”, en Revista del CEI Nro. 12, agosto 2008 (Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina).
- Stiglitz, Joseph (2002): *El malestar en la globalización.* (Buenos Aires, Taurus).

Recursos de internet

- Bizzozero, Lincoln (2001): “El acuerdo marco interregional Unión Europea-MERCOSUR: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica”. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierra/bizzozero.pdf> (consultado el 30/09/2008).
- Bouzas, Roberto (2003): “Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR: Entre la lentitud y la indefinición”. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3189_1.pdf (consultado el 30/09/2008).
- Clarín (24/03/2006): “Advertencia de científicos con la contaminación”. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2006/03/24/elpais/p-00702.htm> (consultado el 6/11/2008).
- Comisión Europea (2007): “Documento Estratégico Regional 2007-2013 para el MERCOSUR”. Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/rsp/07_13_es.pdf (consultado el 30/09/2008).
- Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur – CCSCS (6/09/2001): “Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR ante el noveno encuentro CNB”.

-
- Disponible en: http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/docs_sindicales.pdf
(consultado el 6/11/2008).
- Delegación de la Comisión Europea en Paraguay: Cooperación UE-MERCOSUR. Disponible en: <http://www.delpry.ec.europa.eu/contenidos/index.php?Id=125> (consultado el 30/09/2008).
 - Federovsky, Sergio (2006): “¿Contaminan las papeleras?”. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=27039> (consultado el 6/11/2008).
 - La Vía Campesina (2008): “17 de abril: Campaña mundial por la Reforma Agraria”. disponible en: http://www.viacampesina.org/main_sp/index.php?option=com_content&task=view&id=489&Itemid=33 (consultado el 7/11/2008).
 - OMC (2007): “Examen de las políticas comerciales. Argentina”. Informe de la Secretaría de la OMC. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp277_s.htm
 - UE-MERCOSUR (1995): “Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra”. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/vb/r14013.htm> o también en <http://www.fmmeduccion.com.ar/Recursos/Documentos/Mercosur/06merunioneeuropea.htm> (consultado el 30/09/2008).