

LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES FRENTE A EE.UU. Y LA UE: EL ROL DEL MERCOSUR¹

*Darío M. Pereyra*²

5.1. Introducción.

El presente capítulo tiene por objeto abordar la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) desde la óptica del MERCOSUR, y sus efectos en las relaciones externas del Grupo. El paso de un mundo bipolar a uno unipolar, tras la caída del muro de Berlín, el desmembramiento de la ex Unión Soviética y el surgimiento de EE.UU. como única potencia política, económica y militar³, como así también el afianzamiento de la democracia en América Latina y la adopción de las recomendaciones económicas emanadas del Consenso de Washington de 1990, marcaron el panorama sobre que se establecieron los acuerdos comerciales y de integración al amparo del nuevo regionalismo.

5.2. El nuevo Regionalismo y la década del '90. Cuestiones Fundamentales.

Desde los inicios de la década del '90, las economías de América Latina comienzan a desarrollar un proceso de cambio y transformación, que marcará el destino de las mismas durante casi 10 años, y cuyas consecuencias se sentirán durante los primeros años del nuevo milenio. Desde el punto de vista político, todos los países de Latinoamérica excepto Cuba habían retornado a la senda de la democracia, o estaban en proceso de hacerlo. Tras la caída del comunismo, el respeto a la democracia y al estado de derecho pasó a ser la regla y no la excepción. Y el panorama económico también cambió.

¹ Este trabajo forma parte de la versión preliminar del libro "Cuestiones de Economía Mundial" publicado en Agosto de 2008 por editorial Prometeo. Fue redactado en 2005, por lo que debe entenderse a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) como la actual Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

² Lic. en Comercio Internacional. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales. Docente e investigador de la Universidad Nacional de La Matanza.

³ Téngase presente que la Unión Europea comenzó su afianzamiento en el año 1992, tras la finalización de la conformación del mercado único y la firma del Tratado de Maastricht.

El nuevo regionalismo desarrollado al amparo del Consenso de Washington y la negociación de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994), la cual culminó con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, favoreció el florecimiento de una serie de acuerdos comerciales entre los países desarrollados y países en desarrollo, que de alguna manera derribaron las barreras de la integración sur-sur. Un ejemplo claro de ello es la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés) entre Canadá, EE.UU., y México, el acuerdo de Cotonou entre la UE y los países ACP (África, Caribe y Pacífico), o el proceso del APEC en la cuenca del Pacífico.

A diferencia del viejo regionalismo, el cual se caracterizaba en general por el elevado nivel de aranceles para el comercio de mercaderías, la industrialización a partir de la sustitución de importaciones (ISI), la intervención del mercado cambiario y el débil y renuente apoyo político al proceso de integración⁴; el nuevo regionalismo se fundamenta en la apertura comercial, el fomento a las exportaciones, la apertura del mercado de capitales, la multiplicidad de temas negociados⁵, que van más allá que meramente el comercio de bienes, y el compromiso político.

Bajo este nuevo regionalismo se tejieron una gran cantidad de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras y mercados comunes; y se reformularon la gran mayoría de ellos. Ejemplo de ello es el nacimiento en el Hemisferio del MERCOSUR en 1991, la firma del NAFTA en 1994, el proyecto del ALCA, los acuerdos firmados por Chile, y el renacimiento del Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Como así también la negociación, más reciente, del CAFTA o Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y EE.UU.; y los acuerdos que éste último país viene desarrollando con sendos países de la región.

⁴ El caso más plausible fue el fracaso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y su recambio en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980.

⁵ Entre ellos podemos mencionar el comercio de servicios, la agricultura, las compras del sector público, los derechos de propiedad intelectual ligados al comercio, etc.

Asimismo, el MERCOSUR se encuentra inmerso en una serie de negociaciones en diferentes frentes comerciales, sobre los que puede obtener importantes beneficios, pero también persiste la incertidumbre sobre los costos que tendrá que asumir el bloque sudamericano de alcanzarse un acuerdo en estos escenarios. En este sentido, los intereses comunes de los socios del MERCOSUR en las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC, en las negociaciones con la Unión Europea, o en las negociaciones hemisféricas, sentarán las bases para la elaboración de una política común externa en futuras negociaciones, no solo en el campo económico, sino también en el político. Del balance costo-beneficio que realice el MERCOSUR al finalizar las mencionadas negociaciones, se obtendrán los futuros lineamientos de acción que vinculen al bloque con el resto del mundo.

Según Devlin y Estevadeordal⁶, “el objetivo de la integración regional en América Latina se ha adecuado a los avances de la región en pos de estrategia de desarrollo económico sustentable. En esencia, el nuevo regionalismo de los '90 constituye una parte integral del proceso de reformas estructurales llevadas a cabo por los países de la región desde mediados de los '80.” Las características centrales de la actual estrategia incluyen la apertura al comercio internacional, la promoción de iniciativas del sector privado, y la renuncia del Estado en forma directa a intervenir en la economía. En gran medida, Argentina y Chile invocaron estas razones en el desarrollo de su política comercial externa durante los '90, en mayor proporción que países como Brasil⁷. Bajo este escenario el MERCOSUR comenzó a desarrollar su estrategia y agenda de negociaciones comerciales externas, punto este que abordaremos en el siguiente acápite.

⁶ Devlin, Robert & Estevadeordal Antoni. “What's new in the new regionalism in the Americas”. BID / INTAL. Working Paper 6, May 2001.

⁷ Es importante destacar la actitud de Brasil en foros internacionales, como ser la Reunión de Foro Económico Mundial de Davos de 2004, su invitación a la Cumbre del G7 del mismo año, como líder de las Naciones en Desarrollo, o la tentativa de acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, téngase presente la actuación de Brasil en el proceso de desarrollo de las Cumbres de Presidentes de América del Sur, que de algún modo sentaron las bases del actual proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones.

5.3. La inserción internacional del MERCOSUR en América Latina.

Desde la concepción misma del MERCOSUR, plasmada en la firma del Tratado de Asunción en 1991, el bloque ha llevado adelante negociaciones comerciales con terceros países o bloques comerciales, al amparo de una agenda asentada en los principios del regionalismo abierto. Si bien el MERCOSUR ha desarrollado acuerdos marco con la UE, India o la Unión Aduanera Sudafricana (SACU). También ha desarrollado una ambiciosa agenda con sus vecinos latinoamericanos.

Al amparo de los mecanismos de vinculación que establece la ALADI⁸, el MERCOSUR ha firmado acuerdos con Chile en 1996 y con Bolivia en 1997. Ambos acuerdos delinean una asociación estratégica entre el MERCOSUR y sus vecinos, no solo por el contenido de los mismos en materia de comercial, sino también desde el punto de vista de la integración física y la cooperación política.

Mediante el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) de ALADI N° 35, se fijaron las bases para el establecimiento y estrechamiento de relaciones económicas entre Chile y el MERCOSUR, creando una zona de libre comercio entre ambas partes. En este sentido, Chile tendría un acceso preferencial a un mercado de casi 200 millones de personas, y por su parte el MERCOSUR, gozaría de ventajas, no solo comerciales, sino también físicas, al facilitarse las exportaciones de mercaderías de origen MERCOSUR hacia el mercado del Sudeste Asiático por puertos chilenos.

Cuando se iniciaron las negociaciones del MERCOSUR y se firmó el tratado de Asunción, Chile fue invitado a unirse al bloque como miembro pleno, sin embargo este país siempre ha expresado su voluntad de establecer un acuerdo de libre comercio con los países del MERCOSUR. Su postura se explica básicamente por dos razones:

⁸ Básicamente ALADI establece tres tipos de formas de vinculación entre sus miembros. Una es la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), que establece el otorgamiento de beneficios arancelarios entre los países. Otro elemento son los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) que se firman entre algunos miembros, pero que están abiertos a la suscripción de todos, e incluyen entre otros a los Acuerdos de Complementación Económica, como por ejemplo el Tratado de Asunción. El Tercer instrumento son los Acuerdos de Alcance Regional (AAR) en el participan todos los miembros, y se establecen en materias específicas.

- ❖ Al ser un miembro pleno del MERCOSUR, limitaría seriamente la libertad que tiene Chile de establecer aranceles a su comercio con el resto del mundo. Chile viene desarrollando una reducción unilateral de sus aranceles, lo que facilita la política de este país de firmar acuerdos de libre comercio con una gran cantidad de países o bloques económicos.⁹
- ❖ Adoptar el arancel externo común del MERCOSUR podría tener un impacto negativo en la economía chilena, dado que en algunos sectores el AEC es más alto que la tarifa uniforme de Chile, la cual en promedio se ubica en el rango del 7%.

De esta manera, Chile propuso su asociación al MERCOSUR la cual se inició en el año 1995. Como condición para alcanzar un acuerdo, Chile y MERCOSUR han establecido que el 90% de los productos que comercializan, pagarán un 40% menos de derechos de importación a partir de la firma del acuerdo, y por un período de transición de dos años. Posteriormente, en un plazo de 8 años se debía alcanzar la zona de libre comercio.

Además, Chile exigió que Argentina exima a las importaciones trasandinas de textiles y calzados del pago de derechos específicos. Dado que Chile está estrechamente ligado a los mercados del Sudeste Asiático, esta medida tiende a proteger a los fabricantes argentinos ante posibles casos de dumping. Asimismo, otra firme posición sostenida respecto a la baja de aranceles para los productos agrícolas proveniente de algunos países del bloque. Los chilenos bajarían sus aranceles un 40% promedio. Las carnes, arroz y cereales permanecerían protegidos, evitándose así la competencia entre MERCOSUR y Chile hasta 2011.

El acuerdo tenía como objetivos:

- ❖ Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico

⁹ Chile ha alcanzado acuerdos de libre comercio con Canadá, México, EE.UU., la UE, el Mercado Común Centroamericano, Corea, y con la gran mayoría de los países sudamericanos, entre ellos el MERCOSUR.

ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios, y a la mejor utilización de los factores productivos.

- ❖ Formar una zona de libre comercio en un plazo de 10 años.
- ❖ Liberalizar gradualmente el comercio de servicios.
- ❖ Promover el desarrollo y uso de infraestructura física.
- ❖ Promover la circulación de capitales e inversiones.

Por su parte, el acuerdo con Bolivia – ACE N° 36 – plantea facilitar el acceso de los países del MERCOSUR, en especial de Brasil, a recursos energéticos (gas), promoviendo de esta manera la integración de infraestructuras comunes que posibiliten disminuir la dependencia de recursos energéticos de terceros países. Bolivia por su parte, no solamente obtiene acceso preferencial al mercado del MERCOSUR, sino que el acuerdo se convierte en una vía de acceso preferente o salida al mar para sus productos¹⁰, en especial en lo referente al comercio con la UE.

Los objetivos del acuerdo son similares a los del firmado con Chile, y tienden a:

- ❖ Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios.
- ❖ Formar una zona de libre comercio en un plazo de 10 años.
- ❖ Promover el desarrollo y uso de infraestructura física.
- ❖ Promover el desarrollo de inversiones.

La incorporación de Chile y Bolivia como Estados Asociados al MERCOSUR responde a la agenda de vinculación y estrechamiento de lazos que lleva adelante el MERCOSUR, no solo desde el punto comercial, sino también desde el político. En este sentido, el establecimiento de posiciones afines en diferentes temas, consolidan el poder de acción de estos países, ante diferentes situaciones económicas internacionales. Tanto es así, que en el año 1998, se buscó un acuerdo de vinculación entre el MERCOSUR y

¹⁰ Tómesese en consideración el conflicto entre Bolivia y Chile con respecto a la salida al mar de aquél país.

la CAN, con miras a establecer una zona de libre comercio entre ambos bloques. Volveremos sobre este tema más adelante.

Además de las asociaciones de Chile y Bolivia, MERCOSUR llegó a un acuerdo sectorial con México en lo referente al comercio automotor en el año 2002. Este acuerdo de integración sectorial supone la liberalización del comercio automotor y el establecimiento de reglas de origen entre ambas partes. El interés en este acuerdo radica fundamentalmente en Brasil, que por las características de su industria en el sector automotor se vería mayormente más beneficiado. Si bien Argentina podría obtener algunas concesiones importantes, perdería el status de exclusividad que podría llegar a tener con Brasil, si el régimen automotor del MERCOSUR estuviese consolidado.

Por otro lado, el MERCOSUR ha incorporado recientemente como miembro asociado a Perú, bajo los mismos lineamientos de los acuerdos de asociación que ha firmado con Chile y Bolivia, es decir, promover la integración comercial, haciendo especial énfasis en la integración fronteriza y de infraestructura. La zona de libre comercio entre ambas partes está supeditada a partir de la convergencia entre los programas de liberalización comercial negociados entre los países. El Programa de Liberación Comercial contiene 3 cronogramas de desgravación arancelaria:

- ❖ Cronograma general.: Argentina y Brasil eliminarán aranceles en un plazo de 8 años partiendo de una preferencia del 30%; Perú eliminará aranceles en un plazo de 10 años partiendo de una preferencia del 15%. En forma lineal.
- ❖ Patrimonio Histórico (preferencias de acuerdos anteriores): Argentina y Brasil eliminarán aranceles en un plazo de 6 años; Perú eliminará aranceles en un plazo de 10 años. También en forma lineal.
- ❖ Productos sensibles: Perú eliminará aranceles en un plazo de 15 años partiendo de una preferencia del 10% ó 0%. Excepciones: azúcar y glucosa.

Al mismo tiempo, Venezuela se integró al MERCOSUR como miembro pleno, es decir, no conformando solamente una zona de libre comercio, sino también avanzando en la unión aduanera, y en un posterior y eventual mercado común.

5.4. La conformación del ALCSA y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

Para analizar el proceso de conformación del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), como puntapié económico/comercial de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), es preciso comenzar con el análisis de las negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN, por lo que haremos una breve mención a la forma de negociación que ambos bloques pretendieron llevar adelante. Cabe aclarar que en particular el MERCOSUR no cuenta con una estructura institucional solidamente consolidada que le permita desarrollar una política exterior común. Asimismo, a consecuencia de esto, los dos socios mayoritarios (Argentina y Brasil) tienen posiciones divergentes en cuanto a la forma de negociación. Por otro lado, la CAN en principio desarrolla una política exterior común, cuyo mayor exponente es la conformación del Arancel Externo Común (AEC) para las negociaciones con terceros países o bloques de países, y por otro, el grado de supranacionalidad que revierten las instituciones andinas. En este sentido, ambos bloques establecieron sus condiciones con respecto a la forma de negociación:

- ❖ El MERCOSUR propicia el modo de negociación 4 + 1, es decir los cuatro países del MERCOSUR más la CAN. Esta es la modalidad con la que el bloque ha negociado con otros países o grupos de países, y se desarrolla fundamentalmente debido a la intergubernamentalidad que revierten las instituciones del MERCOSUR.
- ❖ La CAN propicia el modo 4 + 4, es decir los cuatro países de la CAN (excepto Perú) más los cuatro del MERCOSUR. Este modo de negociación fue el que prevaleció cuando se iniciaron las negociaciones entre ambos bloques, pero pronto las mismas se estancaron.

El acuerdo entre ambos bloques establecía dos etapas. En la primera etapa, ambos bloques alcanzarían acuerdos preferenciales sobre productos denominados “históricos”, es decir aquellos productos, que componían el grueso del intercambio comercial entre ambas regiones. Una vez alcanzado este punto, la segunda etapa se completaría mediante el establecimiento de una zona de libre comercio.

Como mencionáramos *ut supra*, las negociaciones entre ambos bloques entraron en un callejón sin salida, por lo que el proceso se estancó. Posteriormente, Brasil tomó la iniciativa de reactivar el proceso, por lo que celebró diferentes acuerdos de complementación económica con los países de la CAN. Paso seguido, Argentina siguió el camino de Brasil, celebrando acuerdos de este tipo con los países andinos. En este punto cabe hacer un paréntesis y mencionar el acuerdo alcanzado entre el MERCOSUR y Bolivia, bajo la modalidad 4 + 1. En virtud de la decisión 322 de la CAN, los países miembros del bloque pueden negociar acuerdos con terceros países, cuando éstos no pudieran alcanzarse en conjunto. Como dijéramos, también Chile también alcanzó un acuerdo con el MERCOSUR bajo la misma modalidad de 4 + 1.

Visto que se estaban negociando una gran cantidad de acuerdos de complementación económica en el marco de la ALADI entre los países del MERCOSUR y la CAN, las negociaciones formales entre ambos bloques se reactivaron en 1998, a fin de establecer la zona de libre comercio, la cual incluiría a todos los acuerdos de alcance parcial alcanzados por los países, y así poder avanzar hacia el ALCSA a la que se sumarían Chile, Guyana y Surinam.

Uno de los puntos que condicionan las negociaciones, o de alguna manera las limitan, hace referencia a las diferentes estructuras productivas que componen la base industrial de ambos bloques. Esto conlleva a la existencia de diferentes patrones de especialización, lo cual indudablemente afecta a los términos del intercambio comercial. De acuerdo a los criterios de clasificación de desarrollo económico de la ALADI, Argentina y Brasil son considerados países de mayor desarrollo económico relativo. Al contrario, los países de la CAN son catalogados como países de desarrollo intermedio. Esto sin duda hace que los países del MERCOSUR exporten hacia la CAN

productos industriales, o con mayor valor agregado. Por su parte la CAN exporta en gran medida al MERCOSUR *commodities*, haciendo que la balanza comercial sea en sendas ocasiones, deficitaria para el bloque andino.

Otro elemento a tener en cuenta en las negociaciones se refiere a los intercambios comerciales tanto intrazona como extrazona. Tanto en el MERCOSUR como en la CAN, los niveles de intercambio comercial intrazona han experimentado un rápido crecimiento durante la década del '90. Para los países del MERCOSUR, las exportaciones de cada país miembro al bloque representan el primer y segundo destino respectivamente, evidenciando un mayor desvío de comercio hacia dentro del MERCOSUR. Lo mismo sucede en el caso de la CAN. Si nos referimos el comercio extrazona, tanto en las exportaciones del MERCOSUR, como en las de la CAN, estos bloques no constituyen un mercado de destino prioritario. Por el contrario son destinos ubicados después de EE.UU. la UE, Chile o México.

Sin embargo, este pronóstico no es del todo desalentador. El MERCOSUR, y en especial Brasil, representa un mercado interesante en términos de demanda para la CAN. En este sentido, la CAN buscará consolidar los productos existentes (o históricos), y posteriormente incorporar nuevas partidas a la negociación. Por su parte el MERCOSUR, parece tener un interés más bien político en la asociación con el bloque andino. La propuesta de Brasil de constituir el ALCSA persigue como objetivo prioritario establecer un bloque comercial sólido, a fin de restarle liderazgo a EE.UU. en las negociaciones hemisféricas para la constitución del ALCA. No obstante, hay que tener en cuenta que EE.UU. cuenta con la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), la cual la CAN podría utilizar como estrategia de inserción en un hipotético escenario de ALCA en su negociación con la potencia del norte (o viceversa).

Otro punto destacado en las negociaciones entre los bloques sudamericanos es el de la integración física. Los proyectos de infraestructura conjuntos constituyen una herramienta fundamental para alcanzar la integración. Brasil y Venezuela ha desarrollado proyecto de pavimentación de rutas internacionales a fin de incrementar el transporte terrestre y los flujos comerciales, en especial de la zona franca de

Manaos. Ecuador y Brasil han elaborado planes de infraestructura en la cuenca amazónica, tendientes a conectar los puertos del pacífico con los del atlántico, vía el río Amazonas. Proyectos energéticos entre Bolivia, Brasil y Argentina apuntan a afianzar la integración física, como medio de integración económica.

Finalmente hay que tener en cuenta el asunto de las crisis económicas internacionales que han golpeado en gran medida a los procesos de integración. En el caso del MERCOSUR, la crisis del Real de 1998, y la crisis argentina de 2001 han contribuido a estancar el proceso de integración y retrasarlo. En la CAN sucedió algo similar, con la retirada del Perú y su posterior reincorporación al proceso. Estas crisis posibilitan un importante deterioro en los términos de intercambio, aumentando la vulnerabilidad del sub-continente. Pero no sólo se ven afectados los términos de intercambio entre ambos bloques, sino también los intercambios intrazona. El uso creciente de medidas unilaterales restrictivas para paliar los efectos de las crisis económicas repercute negativamente dentro del proceso de integración. En el caso de la CAN se han conformado diferentes subgrupos dentro de la Comunidad.

Antes de su retiro de la CAN Venezuela y Colombia habían avanzado mucho más que sus otros socios en materia de afianzamiento del proceso de integración, dado que aplican un AEC al 95% de las exportaciones con terceros países. Por otra parte Perú no forma parte de la Unión Aduanera, sino que mantiene una zona de libre comercio con sus socios. Bolivia, y recientemente Perú han avanzado en un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR.

Por ello todas estas cuestiones constituyen elementos de análisis muy importantes que hay que tomar en consideración al momento de analizar las negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN. Las cuestiones de índole comercial, y los instrumentos para armonizar las posibles controversias constituyen quizás el eje de toda negociación, sin dejar de lado obviamente otras cuestiones de carácter político, económico y social. Es en este punto, donde se deberán concentrar los mayores esfuerzos para alcanzar una verdadera integración sudamericana, aunque justamente es este tema el que mayor

grado de conflicto genera al interior de los procesos, particularmente en el caso del MERCOSUR.

El proceso de negociación de la Comunidad Sudamericana de Naciones comienza a tomar forma en las Cumbres Sudamericanas de Presidentes. En este sentido, la 1° Cumbre Sudamericana de Brasilia tuvo como objetivo sentar las bases para la construcción de un espacio común sudamericano y la configuración en Sudamérica “de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración, y desarrollo económico y social compartidos”; a avanzar en la cohesión de América del Sur con miras a favorecer su inserción en la economía mundial y a coadyuvar a enfrentar en mejores condiciones los desafíos de la globalización; y a apoyar la consolidación e instrumentación de una identidad sudamericana, como contribución constructiva al compromiso de la integración de América Latina y el Caribe. En suma, así fuere sin mencionarla, se puso en marcha la idea de una Comunidad, que incluya el ALCSA con aspiraciones más allá de un acuerdo de libre comercio.

La 2° Cumbre de Presidentes Sudamericanos, se desarrolló en Guayaquil, donde los presidentes sudamericanos reiteraron su voluntad de seguir impulsando acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común sudamericano, y en este sentido reafirmaron el conjunto de postulados que se han establecido en las distintas cumbres que han celebrado. Entre los logros de esta Cumbre caben mencionar los siguientes: a) se adoptó una declaración sobre la zona de paz sudamericana; b) se realizaron progresos en la implementación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura en Sudamérica (IIRSA), con la identificación de 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones.¹¹

Pero fue recién en la Cumbre de Cusco de 2004 donde formalmente se lanzó el compromiso de crear la CSN. Con representantes de todos los países sudamericanos, más autoridades de la MERCOSUR y la CAN, los gobernantes aprobaron un documento que creó la CSN, y que propone nada menos que integrar a largo plazo las economías,

¹¹ SELA, 2002

el comercio, la diplomacia, el sistema financiero y la infraestructura en el subcontinente. Antes de cumplir con tales proyectos – en especial por el escepticismo de algunos especialistas que referencian la CSN con la UE – los objetivos a cumplir son más módicos: se acordó impulsar 31 obras internacionales de conexión vial, ferroviaria y energética, y poner en práctica tratados existentes para ampliar las ventas entre los países. Entre ellos figura la consolidación del MERCOSUR y la CAN, y el acuerdo entre ambos bloques que crearía el ALCSA.

La CSN representa para Brasil un proyecto estratégico para afianzar sus aspiraciones de liderazgo regional e internacional, y establecer así un contrapeso sólido en las discusiones comerciales con EE.UU. El acuerdo alcanzado en la Cumbre de Cusco incluye los siguientes temas:

- ❖ Impulsar la concertación y coordinación política y diplomática "que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas".
- ❖ Profundizar la convergencia entre el MERCOSUR, la CAN y Chile. Los gobiernos de Surinam y Guyana se asociarán a este proceso.
- ❖ Promover "la integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores".
- ❖ Se aprueba el impulso a 31 obras de infraestructura. Involucran a la Argentina el tren trasandino Cristo Redentor, el ensanche de la ruta 14, el gasoducto del Norte y el puente Salvador Mazza-Yacuiba.
- ❖ "La Comunidad Sudamericana de Naciones establecerá e implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros."
- ❖ La Comunidad Sudamericana de Naciones se conforma teniendo en cuenta la historia compartida y solidaria de las naciones; el pensamiento político y

filosófico nacido de su tradición, y "la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad".

- ❖ Declara su "compromiso esencial" con la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y el acceso de todos a la salud.
- ❖ Destaca su identificación con los valores de la paz y la seguridad internacionales, a partir de la afirmación del multilateralismo. A diferencia del proyecto del ALCA, el tema de la seguridad no figura entre los primeros de la agenda. Es más este punto es una clara alusión contra el unilateralismo de EE.UU. en el manejo de conflictos internacionales como el de Irak.

El proyecto es en sí ambicioso y Brasil no duda en atribuirse el crédito por tal iniciativa. El Gobierno de Lula heredó del de Cardoso una prerrogativa: que su país fuera el líder de América del Sur. Lo es, a los ojos del exterior, pero los avances de Venezuela, así como la competencia con la Argentina, han obrado en su contra. A tal punto que las cumbres del subcontinente organizadas por Brasil desde 2000 no han podido fraguar esa condición¹². Si cada país atendiera con mayor énfasis estos temas, así como la inequidad en el ingreso y en la distribución de la riqueza, y la debilidad de las instituciones, quizá sea más fácil vislumbrar el acero y el carbón, como la Unión Europea, para fraguar un bloque único de 12, émulo de los 25, en el cual nos entendamos los unos a los otros. Primero, dentro de nuestros países. Después, entre socios regionales. Y sólo después entre todos. Mientras tanto, el mensaje político entusiasma más que los problemas reales.

5.5. EL MERCOSUR y el proyecto del ALCA.

Desde la finalización de la Reunión Ministerial de Miami, de 2004, en la que los Ministros de Comercio del Hemisferio buscaron avanzar y acelerar las negociaciones para la concreción del ALCA en 2005, poco y nada se ha logrado en materia de avance comercial, en especial luego de la Cumbre de las Américas de Jefes de Estado y de Gobierno que se desarrolló en Mar del Plata en Noviembre de ese año. Luego del

¹² Diario LA NACIÓN, Buenos Aires, 2004.

fracaso de las Reuniones Ministeriales de la OMC en Cancún y Hong Kong, las posiciones en cuanto a temas sensibles han polarizado las negociaciones; y esta polarización se ha trasladado a las negociaciones hemisféricas del proyecto del ALCA.

En este punto explicaremos las dos principales posiciones asimétricas que se desarrollaron en el seno de las negociaciones del ALCA. Por un lado, la de EE.UU., y su área de influencia, es decir el NAFTA, Centroamérica y el Caribe, que abogaba por un ALCA restringido; y por el otro lado la del MERCOSUR, liderada por Brasil, quien intenta hacer eco de sus ideas a la CAN. Por su parte Chile mantiene una posición ambivalente, ya que posee acuerdos comerciales con casi todos los países del hemisferio, inclusive con EE.UU.

El Gobierno del presidente George W. Bush ha obtenido la autorización del Congreso de su país para negociar acuerdos comerciales bajo la denomina “vía rápida” o fast track. Mediante este mecanismo, el Presidente de EE.UU. negocia, a través de su representante de comercio, acuerdos comerciales con diferentes países o regiones. Una vez negociados éstos, el Congreso de EE.UU. sólo puede aprobarlos o rechazarlos, pero no puede enmendarlos. Es precisamente con esta carta que el Gobierno estadounidense se ha comprometido con el proceso de integración hemisférico. Sin embargo, desde las últimas reuniones ministeriales, el panorama se ensombreció.

Como dijéramos, EE.UU. abogaba por un Área de Libre Comercio restringida a unos cuantos sectores, dejando al margen a la agricultura, debido a dos puntos estrechamente conexos: por un lado su política de subsidios al agro, materializados en la aprobación de la *U.S. Farm Bill* de 2003; y a que su política en el sentido de reducir los subsidios, es avanzar en la liberalización de este sector en el marco de las negociaciones multilaterales de la OMC. Es justamente este tema el genera mayores fricciones entre EE.UU. y los países sudamericanos, dado que el grueso de las exportaciones de estos últimos se componen de productos agrícolas.

Otro tema que genera tensiones entre el MERCOSUR y EE.UU. corresponden a la industria siderúrgica, debido a las crecientes medidas proteccionistas impuestas por

este último país. Particularmente, Brasil ve perjudicadas sus exportaciones destinadas al mercado estadounidense, reflejando su reclamo en la OMC. Asimismo, ante el eventual proceso de desgravación arancelaria que suponía el ALCA, EE.UU. se vería mayormente beneficiado en este punto, particularmente, porque este país posee niveles arancelarios más bajos que el resto de los países del Hemisferio. No obstante, la cuestión no pasa solamente por los aranceles, sino también por el establecimiento de barreras no arancelarias, donde justamente EE.UU. se basa para proteger sus sectores.

Las áreas de interés para EE.UU. en la negociación de la zona de libre comercio hemisférica se resumen a sectores considerados estratégicos, como los servicios, las inversiones relacionadas al comercio, las compras gubernamentales, y las cuestiones ambientales y laborales, tal como lo estipulan el NAFTA y el CAFTA. Más que clara es la posición de los países sudamericanos: liberalización del comercio agrícola, acceso a los mercados, inversiones y trato diferenciado para los países más pequeños o economías menos desarrolladas.

Por su parte, MERCOSUR se encuentra en proceso de negociación con la CAN de un acuerdo de libre comercio, que incluirá a Chile, a fin de conformar el ALCSA. Ya ha alcanzado acuerdos con Chile, Bolivia y Perú. Venezuela ya se ha integrado al mercado del Cono Sur. En general, la estrategia que viene desarrollando el MERCOSUR aparenta quedarse en mareas declaraciones de buenas intenciones, pero los hechos demuestran otra cosa. La conformación del ALCSA y la CSN se fundamenta más bien en criterios políticos y culturales, que económicos, dado que los flujos comerciales entre el MERCOSUR y la CAN son poco significativos.

El MERCOSUR carece de acuerdos significativos con EE.UU.¹³ y parece quedar cada vez más aislado, dado que si tenemos en cuenta que casi todos los países del Hemisferio cuentan, o están en proceso de hacerlo, con acuerdos comerciales con EE.UU., incluso Uruguay. Canadá, México y Chile, desarrollan estrategias similares a la

¹³ Salvo SGP en algunos productos, y un acuerdo de 1991 que creó el Consejo de Inversiones entre MERCOSUR y EE.UU., sin resultados importantes hasta la fecha.

EE.UU. Por lo que MERCOSUR deberá replantearse su estrategia de negociación de un Área de Libre Comercio de la que cada vez está más lejos. Para ello, es menester superar los conflictos internos entre Argentina y Brasil, tanto sectorial, como el escepticismo argentino al proyecto de CSN. El reforzamiento del marco institucional del MERCOSUR y la consolidación económica del bloque son condiciones sine qua non para que el MERCOSUR se convierta en un interlocutor fuerte, y ejerza el liderazgo de los países sudamericanos. En este sentido, la diplomacia brasileña deberá jugar sus mejores cartas con sus pares argentinos para alcanzar una verdadera cohesión interna, para así transformar al círculo vicioso en que se encuentra el proceso del MERCOSUR, en un círculo virtuoso. En concordancia con Roberto Bouzas “por lo que toca a las relaciones externas, el principal desafío para el MERCOSUR se deriva de la multiplicidad de negociaciones preferenciales en curso, en un marco en el que aún no se cuenta con prioridades definidas y una estrategia de negociación operativa”.

5.6. El MERCOSUR y la CAN, y la negociación con la UE.

Desde que se afianzó la unión aduanera por los años '70 en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), el viejo continente buscó entablar acuerdos con otras regiones del mundo. Sin embargo, no fue hasta mediado de la década del '80 – con el ingreso de España y Portugal a la CEE – que el bloque comenzó a interesarse más en la región latinoamericana. Con establecimiento del mercado único y la conformación de la Unión Europea (UE) como hoy la conocemos, tras la firma del Tratado de Maastricht en 1992, junto con la conformación del MERCOSUR a inicios de los años '90 y la transformación del Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el proceso de acercamiento entre ambas regiones tomó impulso.

La solidez alcanzada luego de la conformación del mercado común en la UE y el establecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) constituyen elementos importantes que dan al bloque europeo unidad en las negociaciones internacionales que lleva adelante. Solidez ésta que no se percibe en el marco de

las negociaciones llevadas adelante por el MERCOSUR y la CAN, particularmente por la carencia o ineficiencia de instrumentos que armonicen la labor de las instituciones comunitarias con los intereses nacionales de los Estados. El MERCOSUR carece de un instrumento común en materia de negociación en bloque con otras regiones, la CAN por otro lado, posee una Política Exterior Común, pero limitada a ciertas áreas particulares que tienen más que ver con la negociación sectorial en el marco de la unión aduanera, que con una negociación global.

El objetivo del presente trabajo es analizar las relaciones políticas y económicas entre la UE y los dos bloques económicos sudamericanos: el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, dando especial énfasis a la situación del MERCOSUR. Asimismo, se hará un paralelismo entre el relacionamiento externo de ambos bloques con la UE, identificando semejanzas y diferencias, con el fin de establecer algunas propuestas o líneas de acción a seguir en este sentido. Primero analizaremos las relaciones entre el MERCOSUR y la UE, luego haremos lo propio con las relaciones entre la CAN y el bloque europeo. A continuación identificaremos las similitudes y diferencias en las negociaciones entabladas entre los bloques para finalmente concluir con algunas propuestas a seguir.

5.6.1. Las relaciones entre el MERCOSUR y la UE

En el año 1994 comenzaron las negociaciones para alcanzar un amplio acuerdo de cooperación política y económica entre el MERCOSUR y la UE. El mismo se firmó en Diciembre de 1995 y abarcaba desde el establecimiento de comisiones conjuntas de seguimiento para impulsar la cooperación política, hasta la realización de estudios de factibilidad comercial que pudiera traer beneficios a ambas partes. En materia netamente comercial, el acuerdo marco contemplaba la posibilidad de alcanzar una zona de libre de comercio entre ambas regiones, luego de finalizada la etapa de acercamiento y estudios.

En resumen, las negociaciones del acuerdo comprendían (INTAL 2000):

- ❖ El establecimiento de un Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) integrado conjuntamente por la UE y el MERCOSUR. En manos de este Comité se pondría la conducción general del proceso de negociación, siendo éste directamente responsable de las tratativas a realizarse en materia comercial.
- ❖ Bajo su dependencia directa se decidió constituir un Subcomité de Cooperación, encargado de la conducción específica de las negociaciones en materia de cooperación interregional.
- ❖ A su vez se propuso constituir diferentes Grupos de Trabajo en función de lo que el Comité considerase oportuno. Estos Grupos se encargarían de ejecutar las tareas necesarias para llevar adelante las negociaciones, debiendo informar de sus resultados directamente al CNB.
- ❖ Se constituirían dos Secretarías de Coordinación, integradas por representantes de la Comisión Europea y de la Presidencia del MERCOSUR respectivamente. Su labor sería netamente administrativa.

Las negociaciones MERCOSUR – UE abarcan una amplia variedad de temas que van desde los productos agrícolas, hasta los industriales, servicios, inversiones y propiedad intelectual. Estos últimos temas cobraron importancia luego de la culminación de la Ronda Uruguay del GATT y el nacimiento de la OMC. Si bien el contenido del acuerdo entre ambas regiones es bastante ambicioso, no se han fijado cronogramas y calendarios precisos en cada uno de los grupos de trabajo. Tres años después de iniciadas las negociaciones solo se produjeron avances en materia de estudios de los flujos de comercio entre las dos regiones.

A inicios de 1999, la UE trató de conseguir un mandato para comenzar a negociar la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias para 2001, pero Francia vetó esta iniciativa por recelo a los incentivos internos aplicados a la agricultura en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), aludiendo que las negociaciones

deberían iniciarse en el año 2003, tras la finalización de la Ronda Doha de la OMC, cuando el tema de los subsidios al agro quede negociado en el marco multilateral. A la fecha de escribirse estas líneas, aun no se ha concluido la Ronda Doha, estando las negociaciones comerciales internacionales en un impasse.

El tema agrícola, y la negativa europea a reducir los subsidios al agro, se vieron profundizados con el ingreso de 10 países al bloque en 2004, siendo la mayoría de ellos grandes potencias agrícolas como Polonia o Hungría. Asimismo es dable tener en cuenta que la importancia que este sector tiene para el MERCOSUR, dado que representa más del 40% de sus exportaciones, hace que las negociaciones se tensen cuando no se logran avances sustantivos en esta cuestión. Ejemplo de ello lo constituye la postura asumida por el MERCOSUR en las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC.

Desde la UE el reclamo principal recae en los aranceles aplicados por el MERCOSUR a los productos industriales. Brasil es el principal defensor de mantener aranceles altos para este tipo de productos. De hecho, Brasil ha consolidado en la OMC un tope del 35% para la importación de productos industriales. Este arancel es el que negoció al momento de establecerse el arancel externo común del MERCOSUR. De no lograrse avances sustantivos en la cuestión agrícola, difícilmente los países más grandes del bloque sudamericano accedan a reducir sus aranceles a los productos industriales de la UE.

Los primeros intercambios de ofertas entre ambos bloques comenzaron formalmente en 2001. En este sentido, la oferta del MERCOSUR se agrupó en 6 categorías diferentes (A, B, C, D, E) sujetos a diferentes plazos de desgravación. Por su parte la UE propuso que se adoptara su sistema de cuatro canastas de bienes (A, B, C, D) en el que además se proponía la desgravación inmediata de sectores como el farmacéutico, muebles o juguetes, altamente sensibles para el MERCOSUR. En el siguiente cuadro se pueden observar los plazos previstos por el MERCOSUR para la desgravación arancelaria.

Tabla 1 Cronograma de desgravación arancelaria por canastas, presentado por el MERCOSUR a la UE en 2004

Canasta	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
A	100%										
B	50%	50%	100%								
C	11%	22%	33%	44%	55%	66%	77%	88%	100%		
D		10%	15%	25%	30%	40%	50%	60%	70%	85%	100%
E			10%	15%	25%	35%	45%	55%	70%	85%	100%

Fuente: confederación nacional de la industria, mayo 2004

En materia netamente agrícola, la UE hizo una propuesta modesta que no cumplía con los principales lineamientos que solicitaba el MERCOSUR. Esta situación la podemos apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 2: Cupos ofertados por la UE por productos y diferencias con lo pedido por el MERCOSUR

Producto	N° de posiciones	Pedido MERCOSUR*	Oferta total UE	Cuota ofrecida 1° fase	
				Tn.	Millones de Euro
Carne bovina fresca y congelada	11	350.000	100.000	60.000	227,73
Carnes y despojos de aves fresca	83	250.000	75.000	45.000	90,78
Leche en polvo	31	50.000	13.000	6.500	12,36
Manteca y materias grasas de leche	8	20.000	4.000	2.000	2,92
Quesos	37	60.000	20.000	10.000	58,08
Ajos	1	20.000	10.000	6.000	6,71
Trigo y derivados	1	4.600.000	200.000	120.000	14,93
Maíz y sorgo	7	700.000	700.000	400.000	53,10
Arroz	24	300.000	40.000	26.000	13,79
Carne porcina	19	80.000	11.000	6.000	18,52
Bananas	1	60.000	30.000	30.000	18,83
Etanol	2	3.000.000	1.000.000	600.000	344,30

*Pedido para la 2° fase. Fuente Informe MERCOSUR N° 10, INTAL.

Bajo esta situación, los países intentaron acercar posiciones, pero el resultado fue negativo, observándose cierta reversión en lo ofrecido por la UE (INTAL 2005) y también por el MERCOSUR, en especial en lo referido al sector automotor.

Teniendo en cuenta estas dos cuestiones, es decir el sector agrícola y el industrial, nos encontramos ante un intercambio comercial caracterizado en general por la asimetría, en la que el proteccionismo practicado por la UE acrecienta aún más la brecha asimétrica y el déficit de la balanza comercial para el bloque sudamericano. Esta cuestión parece tener escasa importancia para el grupo europeo dado que el comercio con el MERCOSUR supera ligeramente el 5% del total (INTAL, 2002), pero del lado del bloque sudamericano, la cuestión es mucho más importante dado que la UE es el primer destino de las exportaciones del bloque.

Además de estas cuestiones, es importante tener en cuenta que ambos bloques se comprometieron a negociar el futuro acuerdo, bajo la modalidad del compromiso único o *single undertaking*, como en principio se iba a negociar el acuerdo del ALCA. Esta modalidad de negociación implica que el acuerdo sea indivisible frente a los diferentes temas y sectores que incluye la negociación, es decir, que no puede avanzarse en la negociación de un sector, mientras la negociación de otro queda relegada. Asimismo, el MERCOSUR solicitó que se establezca un trato especial y diferenciado para los países miembros, sobre la base de las asimetrías existentes en materia económica.

Las crisis económicas suscitadas en Brasil en 1999 y en Argentina en 2001 significaron un duro revés al proceso integrador en el MERCOSUR. La devaluación del Real brasileño y la apreciación del tipo de cambio en Argentina ahondaron las fricciones que persistían desde la implementación de la zona de libre comercio. Sumado a esto, y a diferencia de la UE, el MERCOSUR no había sido capaz de desarrollar una estructura institucional que responda a los intereses

del bloque por encima del de los estados miembros. Asimismo, el proceso de internalización de normas comunitarias, y su posterior puesta en práctica demoraban los avances de la agenda interna. Desde esta óptica, MERCOSUR se convertiría en un interlocutor débil en sus relaciones con terceros países o grupos económicos. Tanto es así, que después de las mencionadas crisis, la UE pensó en que podría ser una posibilidad viable la negociación país por país, en vez de negociar con un bloque que parecía encaminarse hacia la fragmentación.

La firma del Protocolo de Olivos en 2002 y la creación de la Comisión de Representantes Permanentes (CRP) aparecieron dando nuevos aires al proceso de integración. Sin embargo, la agenda interna continuó teniendo altibajos durante los primeros años del nuevo milenio. Los marginales avances, y posterior estancamiento del proceso del ALCA, supusieron que el acuerdo MERCOSUR – UE tendría un nuevo impulso, no obstante, como mencionáramos *ut supra*, la cuestión agrícola volvió a paralizar la agenda birregional.

Pero más allá de estos asuntos, analicemos cuáles son las implicancias políticas que motivaron el acercamiento entre las dos regiones, así como también los resultados que se esperan en este sentido. Como mencionáramos en la introducción del presente trabajo, el acercamiento entre la Europa comunitaria y el Cono Sur comenzó a tomar fuerza tras el ingreso de España y Portugal al mercado europeo. La consolidación de la democracia en el Cono Sur, junto con la apertura económica suscitada a inicios de la década del '90 fueron los principales puntos que hicieron que la UE mirara hacia esta región de América del Sur.

El MERCOSUR también encontró en Europa un interés sustancial para acercarse política y económica a aquel continente. La conformación del mercado único para los 15 miembros y la consolidación de la UE como una potencia comercial a nivel mundial constituyeron los principales argumentos que suscitaron los intereses del MERCOSUR. Las ampliaciones de 2004 y 2007 significaron dos situaciones diversas para las exportaciones del MERCOSUR. Por un lado significó la

ampliación del mercado europeo a 27 países, con todo lo que ello conlleva al crecimiento de las exportaciones. Pero por otro lado, estas ampliaciones pueden convertirse en un nuevo instrumento de protección por parte de la UE, en especial por la ampliación de los subsidios y ayudas internas que la UE debe otorgar a los nuevos países miembros.

Esto, sumado a la competencia que generan países como Polonia o Rumania a los productos del MERCOSUR ensombrece el panorama para el bloque sudamericano. Por lo que, las ampliaciones de la UE pueden generar oportunidades de negocios que traigan beneficios a los países del MERCOSUR, pero también amenazas proteccionistas que mermen no solo la capacidad negociadora – ya debilitada – del MERCOSUR, sino también sus posibilidades de incremento del comercio con Europa.

5.6.2. Las relaciones entre la CAN y la UE

Antes de comenzar a analizar las relaciones entre la CAN y la UE es preciso comentar brevemente el desarrollo de la Política Exterior Común (PEC) que los andinos han llevado adelante en el marco del proceso de integración. Desde sus comienzos la CAN se ha caracterizado por incrementar el acceso de sus productos a otros mercados. Con la consolidación del Arancel Externo Común (AEC), la Comunidad negoció en bloque con diferentes países y grupos, como por ejemplo los acuerdos alcanzados en el marco de la ALADI con el MERCOSUR.

A lo largo de la década del '90, la CAN sentó posiciones comunes en diferentes foros como la OMC o las negociaciones con EE.UU. en el marco de las preferencias comerciales andinas. De estas situaciones, y teniendo en cuenta los acuerdos alcanzados a nivel presidencial y ministerial con respecto a la agenda interna, en febrero del año 2000 se aprobó Decisión 475 la cual instauraba una Política Exterior Común. Esta Decisión define una amplia gama de campos de acción desde la esfera política (democracia, seguridad, lucha contra el

narcotráfico), hasta la económica (promoción del comercio, las inversiones y la cooperación internacional). En ese mismo año, el Consejo de Cancilleres aprobó la Directiva 475 donde se regula la ejecución de la PEC.

Como mencionáramos *ut supra* la PEC ha sido un instrumento sumamente importante al momento de sentar posiciones comunes y negociar con terceros países o Grupos. En este sentido, hay que destacar que desde los años '90 la UE beneficia a los países andinos con el denominado Sistema de Preferencias Comerciales Andinos (SGPA).

Las conversaciones formales para la negociación de un acuerdo marco de cooperación económica entre la CAN y la UE, comenzaron en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe, buscando plasmar un acuerdo similar al alcanzado con el MERCOSUR, basado en tres pilares, cooperación, diálogo político y comercio. En el año 2007 comenzaron las rondas de negociaciones tendientes a establecer las áreas prioritarias de cooperación en materia política y económica entre ambos bloques. En este sentido, y en materia estrictamente económica, es dable destacar que las negociaciones se desarrollan teniendo en cuenta las asimetrías que existen entre ambas regiones, razón por la cual – y al igual que en el caso del acuerdo con el MERCOSUR – las cuestiones más espinosas rondan sobre el sector agrícola y el acceso a los mercados, con la diferencia que estos países son menos competitivos que los países del MERCOSUR en este sector, por lo que el papel de las asimetrías juega un rol importante, por lo que la negociación se lleva a diferentes velocidades, de acuerdo a las características de cada uno de los países andinos.

No obstante, más allá de los intercambios de notas y puntos de interés entre ambas partes, aún no se ha alcanzado un compromiso específico, sino que las negociaciones continúan. Al parecer, y esto es aplicable al caso del MERCOSUR

también, las negociaciones parecen estar supeditadas a los avances que se den en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Finalmente es dable destacar en el plano político, que la UE, y en especial Francia y España, han manifestado un inusitado interés en el proceso de negociación e intercambio humanitario de rehenes que está llevando adelante el Gobierno colombiano con la guerrilla de las FARC. Esto implica un fuerte espaldarazo para la Administración del Presidente Álvaro Uribe, contrarrestando de esta manera los embates recibidos desde el Gobierno del Presidente Hugo Chávez, quien había sido designado en un principio como mediador en la cuestión.

5.6.3. MERCOSUR y CAN: semejanzas y diferencias en la negociación con la UE

Sintéticamente hemos descrito el proceso de negociación que la UE está llevando adelante con el MERCOSUR y la CAN, estableciendo los puntos centrales. Dado que el acuerdo de asociación con el MERCOSUR se ha alcanzado hace ya más de diez años, el avance ha sido superior en este caso que en el caso de la CAN, cuyas negociaciones han comenzado recientemente. Sin embargo, podemos establecer algunos puntos coincidentes y otros divergentes entre ambos procesos negociadores.

Desde el punto de vista económico – comercial, tanto el MERCOSUR como la CAN cuentan con demandas similares en materia agrícola y de acceso a los mercados, salvando los niveles de productividad que existen entre ambos bloques sudamericanos. No obstante, el nivel de asimetrías existente entre la CAN y la UE es bien diferente entre el que existe entre el bloque europeo y el MERCOSUR. Razón por la cual, la UE ha aceptado negociar a diferentes velocidades con los países andinos.

Desde el punto de vista europeo, la UE presiona a los países del MERCOSUR por una apertura “más generosa” en el mercado de productos industrializados, servicios, inversiones y propiedad intelectual, sectores éstos de relevancia estratégica para países como Argentina y Brasil. La cuestión energética y de biocombustibles no es un elemento menor, dado que los europeos en un principio se mostraron escépticos, pero con el interés manifestado por EE.UU., han cambiado su parecer.

Políticamente, ambas regiones sudamericanas se verán beneficiadas de un acuerdo con la UE, si se tiene presente que EE.UU. ha preferido la negociación individual de acuerdos. En este sentido, la pluralidad de temas que se tratan con la UE va más allá de las cuestiones relativas a la seguridad o el libre comercio, como lo marca la agenda de EE.UU. La cooperación en materia educativa, en ciencia y tecnología, defensa del medio ambiente, migración, etc, enriquecen el espectro de cooperación política entre los dos continentes.

Salvando las sensibilidades existentes en materia agrícola y de acceso a los mercados, según vaya evolucionando la Ronda Doha de la OMC, el acuerdo de asociación entre el MERCOSUR y la UE, y la CAN y la UE, traerá beneficios económicos a los bloques sudamericanos, diversificando su actual dependencia del mercado estadounidense, y fortalecerá las posiciones de estos países frente a su vecino del norte. Por su parte la UE deberá lidiar con sus propias pujas internas, especialmente luego de las dos últimas ampliaciones, a fin de moderar sus exigencias en materia de bienes industriales y servicios, y abriendo sus mercados agrícolas para los países del América del Sur, en base al principio de reciprocidad, y respetando las asimetrías existentes.

5.7. Comentarios Finales.

El ALCA representó un gran reto para la heterogeneidad de los países negociantes, donde su gran mayoría presentan serias limitaciones de escala económica frente a EE.UU. o Canadá. La consolidación y perfeccionamiento de los esquemas de integración existentes representa otro aspecto de sensibilidad para los países de la región. Bajo estas condiciones resulta fundamental desde una perspectiva estratégica y económica, la coordinación de intereses y posiciones entre los distintos esquemas de integración frente a las negociaciones, no sólo hemisféricas, sino también de la OMC.

Como resume un informe del SELA, “desde las perspectiva latinoamericana y caribeña, el ALCA puede representar significativos beneficios y costos para la región. En cuanto a las ventajas potenciales se pueden mencionar: a) el mayor acceso al mercado de EE.UU., objetivo que podría conducir a la consolidación de la apertura y a obtener mayores flujos de inversiones; b) el estímulo a la inversión que significaría una mayor dimensión del mercado y la consolidación de políticas macroeconómicas; c) la disminución del riesgo país; d) el mayor acceso a los mercados de otros países latinoamericanos no incluidos en los propios esquemas de integración; y e) el aumento del poder de negociación frente a otras áreas y terceros países, en especial la UE.

Entre las desventajas podemos mencionar: a) mayores costos de ajustes y la necesidad de reconversión más acelerada de actividades industriales, teniendo en cuenta la existencia de aranceles más altos, estructuras de precios diferentes y mercados de productos financieros y de trabajos segmentados; b) la pérdida de preferencias en los esquemas subregionales a favor de EE.UU. y Canadá; c) las dificultades para obtener una rápida liberalización del sector agrícola; d) la exigencia de cambio de la legislación interna, en especial en lo referente a cuestiones laborales, de inmigración, de competencia y ambientales; y e) las obligaciones más estrictas en temas relacionados las inversiones y a la propiedad intelectual.¹⁴

¹⁴ SELA 2001.

Sin embargo, más allá de estas cuestiones regionales, cada país cuenta una realidad económica y social diferente a los otros. Y Argentina es uno de ellos. Por lo que procederemos a evaluar cuáles serían los beneficios y las amenazas de conformarse el ALCA y la CSN para nuestro país desde la perspectiva del MERCOSUR. Primeramente creemos importantes mostrar algunos datos presentados por ALADI en su informe “El impacto del ALCA sobre la economía de los países miembros de ALADI: un análisis de equilibrio general”¹⁵ en anexo presentamos dos matrices del informe que ilustran la situación para Argentina bajo un hipotético esquema de ALCA completo, y bajo uno de ALCA restringido.

En términos netamente comerciales, esto es teniendo en cuenta las reducciones de aranceles y barreras no arancelarias, el estudio indica que bajo un esquema de ALCA completo, “se destaca la disminución de la importancia del MERCOSUR como destino de las exportaciones argentinas: pasa de recibir el 36% en el equilibrio general inicial, a representar el 27% en el escenario del ALCA. El MERCOSUR continua siendo, sin embargo, un destino importante de varios productos argentinos, especialmente entre las manufacturas intensivas en capital, como vehículos y sus partes (86%) y maquinaria y equipo (65%)”.

En este sentido, los sectores que más contribuyen al crecimiento de las exportaciones argentinas son la industria alimenticia, productos derivados de la carne, azúcar, metales y productos lácteos. En el extremo opuesto se ubican vehículos y sus partes, cereales, maquinarias y equipos, y vegetales y frutas que realizan una contribución negativa al crecimiento de las ventas externas. Asimismo, el estudio destaca el nuevo perfil exportador de Argentina, el cual se centra en las manufacturas intensivas en recursos naturales y en trabajo.

Bajo la conformación del ALCA en sus términos completos, el país que mas aumenta su importancia como destino de las exportaciones argentinas es EE.UU. que pasa de recibir el 8%, a recibir el 14%, casi un 70% más que en el escenario actual. Los

¹⁵ ALADI/SEC/dt 457, 8 de marzo de 2004.

sectores productivos para los que el país del norte aumenta considerablemente su importancia como destino de las exportaciones argentinas son la industria alimenticia, azúcar, productos lácteos, otros productos agrícolas y productos químicos. Como vemos el grueso de las exportaciones, con una importante incidencia el PBI, lo componen en general productos agrícolas. Bajo un esquema de ALCA completo, como abogan los países del MERCOSUR, esto sería positivo para Argentina, en especial en lo que respecta al acceso al mercado estadounidense. Sin embargo, el planteo actual de las negociaciones de ALCA apuntaba a una zona de libre comercio restringida.

Bajo el esquema de ALCA completo, Argentina incrementa la producción de todas sus manufacturas intensivas en recursos naturales. Entre las manufacturas intensivas en trabajo aumenta la producción de productos de cuero, al mismo tiempo que cae la producción de textiles e indumentaria, y otras manufacturas livianas, en especial por la competencia que suponen los países centroamericanos. Asimismo, aumenta la producción de algunos sectores agrícolas. Sin embargo, ninguna de las exportaciones de manufacturas intensivas en capital incrementa su producción, destacándose la caída en la producción de maquinaria y equipos (-5%), y vehículos y partes (-3%). En este sentido, el informe de ALADI observa que Argentina intensificaría su patrón de ventajas comparativas tradicionales, pero no las competitivas, teniendo en cuenta su relativa productividad en la industria manufacturera.

Por otro lado, el informe identifica que bajo un ALCA restringido Argentina muestra menores incrementos en la producción de lácteos, industria alimenticia y productos de cuero, y en cambio, mayores incrementos en la producción de otras manufacturas livianas y, entre las manufacturas intensivas en capital, se destacan los metales, productos metálicos y vehículos y sus partes. Vemos entonces menores incrementos en la producción de manufacturas intensivas en recursos naturales y trabajo, concluye el informe.

Pero claro que Argentina posee ventajas comparativas en este tipo de bienes, por lo que la restricción de la zona de libre comercio exigirá una reconversión más rápida de la estructura productiva nacional, a fin de lograr aprovechar los mayores rendimientos

a escala que puedan generarse. Lo mismo podría aplicarse a un futuro acuerdo MERCOSUR – UE.

Ahora bien, cual sería el escenario de oportunidades y amenazas para Argentina bajo el esquema de la CSN. Entre algunos beneficios que la CSN aporta a nuestro país, se pueden mencionar: la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia; y la creciente interacción entre empresas binacionales, como el proyecto de unir a la petrolera estatal argentina ENARSA con PEDEVESA de Venezuela, y así disminuir la volatilidad del mercado energético en Sudamérica.

Cabe destacar, que las exportaciones de productos intensivos en capital se incrementarían, pero en este caso, el grado de reconversión de industrias sería ínfimo, ya que la real competencia en este campo la representa Brasil, país con el cual Argentina ya se encuentra bajo un proceso de integración, y no los países de la CAN. Aunque en menor grado, Colombia y Venezuela pueden implicar algún tipo de compromiso en este sentido.

Entre las desventajas que podría tener para Argentina la CSN se encuentran básicamente las negociaciones agrícolas, por la gran competencia y niveles de protección que presenta; como así también el escaso desarrollo de la infraestructura, el cual planea revertirse, tal como lo destacáramos *ut supra*.

Finalmente, hay que tener en cuenta dos realidades importantes al momento de evaluar el posible éxito que pueda tener la CSN. Por un lado se encuentran los débiles, y a veces marginales, flujos de comercio entre los países sudamericanos. Lo que es más, tanto el MERCOSUR como la CAN, no cuentan con un arancel externo común uniforme a todos los miembros y a todos los productos, lo que dificulta aún más la consecución de las metas comerciales. Estos temas deberán ser evaluados al momento de establecer los logros que pudiera tener el proceso sudamericano.

Por otra parte, la otra realidad que hay que tener en cuenta es la voluntad política que existe. Como destacáramos, Brasil es el principal país promotor de la iniciativa sudamericana, aunque algunos países, como Argentina, y en menor medida Venezuela, son escépticos en cuanto a la capacidad que tendrá la CSN con respecto a desarrollar mecanismo efectivos de lucha contra la pobreza, la exclusión social y la distribución equitativa del ingreso. En este sentido, si no se armonizan posiciones en estos puntos, el proyecto de CSN corre el riesgo de empantanarse en meras declaraciones políticas de buena voluntad, para luego desaparecer, como sucedió en el pasado con ALALC y el proyecto de Raúl Presbich de crear un Mercado Común Latinoamericano.

Por lo que Argentina tendría primeramente aunar posiciones con su principal socio – Brasil – en lo referente a la consolidación institucional y económica del MERCOSUR. Como lo han planteado los europeos en la negociación del acuerdo MERCOSUR-UE, “no sabemos si negociamos con un bloque o con cuatro países”. La unidad hace a la fuerza. Y ante la negociación de tan ambiciosos proyectos, como son la CSN y el acuerdo con la UE, el MERCOSUR debe enfrentar este reto, unido, con posturas bien definidas y acciones concretas a desarrollar en las diferentes áreas. Solo así Argentina obtendrá ventajas y beneficios que redunden en el desarrollo de su economía. Solo así se logrará alcanzar el sueño de la tal ansiada integración latinoamericana. Y es ahí donde deben focalizarse los esfuerzos para sentar las bases sólidas de la CSN, sin dejar ningún elemento a la deriva, en especial en las relaciones exteriores del MERCOSUR y la CAN.

Anexo

El presente anexo transcribe los resultados de las matrices desarrolladas en el informe de ALADI sobre el impacto del ALCA para las economías de los países miembros de la Asociación. Tanto el modelo de ALCA completo, como el restringido, se realizaron en base a modelos econométricos. El presente anexo toma los resultados obtenidos por el modelo IRTS, el cual incorpora rendimientos crecientes a escala y competencia imperfecta en los sectores manufactureros; acumulación de capital en el mediano plazo y externalidades relacionadas al comercio.

Tabla 1ª: Resultados Sectoriales de un ALCA completo en cambio porcentual.

	EXPORTACIÓN	PRODUCCIÓN
Cereales	-16.2	-4.5
Vegetales y Frutas	-22.2	-1.4
Semillas oleaginosas	6.6	1.4
Otros productos agrícolas	35.6	6.6
Productos reino animal	-1.7	3.9
Energía	0.3	0.5
Minería	-14.5	0.7
Productos de la carne	48.6	4.6
Aceites y grasas vegetales	5.5	2.9
Productos lácteos	141.4	6.1
Industria alimenticia	58.9	4.5
Azúcar	825.3	27.4
Textiles e indumentaria	32.0	1.6
Productos de cuero	31.5	8.3
Otras manufacturas liviana	13.4	0.2
Productos de petróleo	-1.6	0.5
Productos químicos	24.5	1.6
Metales	47.6	1.6
Productos metálicos	29.2	0.9
Vehículos y sus partes	-21.8	-3.9
Maquinarias y equipo	-15.5	-6.1

Tabla 1b: Resultados Sectoriales de un ALCA restringido en cambio porcentual.

	EXPORTACIÓN	PRODUCCIÓN
Cereales	-12.8	-3.5
Vegetales y Frutas	-19.5	-1.2
Semillas oleaginosas	15.3	1.7
Otros productos agrícolas	39.0	8.6
Productos reino animal	-5.5	2.7
Energía	0.6	0.4
Minería	-16.6	0.3
Productos de la carne	42.2	4.0
Aceites y grasas vegetales	4.8	2.5
Productos lácteos	38.7	1.8
Industria alimenticia	52.8	3.9
Azúcar	327.7	12.7
Textiles e indumentaria	21.0	0.9
Productos de cuero	27.8	7.4
Otras manufacturas liviana	20.1	2.0
Productos de petróleo	-2.7	0.2
Productos químicos	20.3	1.1
Metales	41.7	1.8
Productos metálicos	36.4	1.6
Vehículos y sus partes	-2.1	0.2
Maquinarias y equipo	-18.7	-6.9

** Cabe aclarar que el modelo de ALCA completo supone reducciones arancelarias completas, es decir, del 100%; mientras que el modelo de ALCA reducido, supone reducciones arancelarias parciales de un 50%.*

Bibliografía

- ❖ “A ALCA e a arquitetura das relações hemisféricas nos governos Clinton e Bush”. Luis Fernando Ayerbe. Revista Pensamiento Propio, N° 18, Año 8. Julio – Diciembre de 2003, Editorial CRIES.
- ❖ “Sur, ALCA y después: ¿hacia la creación de un espacio sudamericano?” Andrés Serbin. www.sela.org
- ❖ “Alcances y límites en la negociación del ALCA” Herminio Blanco & Jaime Zabłudovsky. Iniciativa Especial de Comercio e Integración. INTAL – ITD – STA. Documento de trabajo IECI – 01. BID, abril de 2003.
- ❖ “MERCOSUR: dilemas y alternativas de la agenda comercial” Sandra Polónia Rios. Iniciativa Especial de Comercio e Integración. INTAL – ITD. Documento de trabajo IECI – 06c, diciembre de 2003.
- ❖ “What’s new in the new regionalism in the Americas” Devlin, Robert & Estevadeordal, Antoni. BID / INTAL, Buenos Aires, 2001.
- ❖ “El impacto del ALCA sobre la economía de los países miembros de ALADI: un análisis de equilibrio general” ALADI/SEC/dt 457. Montevideo, 8 de marzo de 2004. disponible en www.aladi.org
- ❖ RAMIREZ DIAZ, Karina “La relaciones comerciales entre la UE y América Latina: especial referencia al MERCOSUR y la Comunidad Andina”. Revista Integración & Comercio N° 16, año 2002. BID/INTAL.