

Luces y sombras en el MERCOSUR

La formación de bloques regionales

Un proceso dual de globalización económica, financiera, política y cultural del mundo, combinado con su verso, el proteccionismo, han generado procesos muy complejos en las economías del mundo. Una de las iniciativas para contrapesar los efectos negativos y apropiarse de los positivos es la formación de bloques regionales. Una apertura entre los países del grupo permite realizar políticas para orientar y condicionar el comercio y otras ventajas potenciales con el resto de bloques. Más aún, dada la íntima vinculación entre comercio exterior y desarrollo económico, los bloques de países desarrollados trazan sus estrategias para prevalecer en las ventajas de la globalización: especialización productiva, economías de escala y la incorporación de tecnología.

La medición del impacto de los bloques sobre el comercio ratifica estas hipótesis. Se relaciona el avance del comercio intra-zona por sobre la relación extra-zona. Y el resultado es muy claro, el comercio hacia adentro de la región es una proporción cada vez mayor de su comercio total. Y aunque permanecen "abiertas", las regiones lo hacen a través de negociaciones centralizadas desde donde se monitorea y se negocia cada "tornillo" que entra o sale de ella.

La formación de estos agrupamientos regionales supone un sendero de profundización. Desde su forma más elemental: ALC (Asociación de Libre Comercio) donde se negocian sólo aranceles de listados específicos de mercancías, pasando por un arancel externo común (Unión Aduanera), una apertura interna de bienes, capitales y personas (Mercado Común), hasta llegar a formas superiores. En el caso de Europa a una moneda, un banco central y una constitución común: la Unión Económica.

Hacia afuera, uno de los objetivos de estos agrupamientos son las negociaciones inter-bloques. Cuando una de las partes es un agrupamiento de países desarrollados (NAFTA y Unión Europea) aparecen variantes en la forma ALC. A estos convenios han incorporado junto a los bienes, negociaciones específicas de apertura en materia de servicios (tecnológicos, financieros, reales, culturales, etc.); movimientos de capitales (garantías para las radicaciones) y compromisos en materia de compras gubernamentales (apertura en licitaciones públicas).

Han sido los casos de la propuesta del ALCA y de la Unión Europea realizada al Mercosur. Y las dificultades que plantean han empantanado las negociaciones en ambos casos.

En un informe anterior nos hemos referido al caso ALCA. En el actual, trataremos de profundizar el caso de las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea.

Los avances en el Mercosur

Aunque de manera recurrente se presentan crisis en el seno del Mercosur, el agrupamiento ha seguido avanzando en la relación con países y otros bloques regionales.

Las crisis se originan en diferencias en el vector de costos de industrias de Brasil y Argentina. Los subsidios directos e indirectos a la manufactura brasileña provoca esta asimetría, a lo que Argentina responde con salvaguardas. También son fuente de conflicto algunas fallas de origen debido a la ausencia de instituciones para la resolución sistemática de conflictos.

Sus éxitos devienen de la concreción de zonas de libre comercio con países del área latinoamericana (Chile, Bolivia, México, Venezuela, etc.) y fuera de ella (India, Sudáfrica, etc.). Pero estos son acuerdos con países aislados. Los de mayor importancia, son las negociaciones con otros bloques regionales. Son los casos de creación de zonas de libre comercio con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), las negociaciones con el ALCA y con la Unión Europea.

Con el primero de ellos ya ha sido concretado el 18-10-04. El CAN está formado por cinco países sudamericanos (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela) y el acuerdo tiende a la construcción de un espacio económico sudamericano.

Pero su importancia estratégica estaba mucho más allá. Y esto fue percibido por el representante de Argentina en el Mercosur, que a partir de este acuerdo impulsó, junto a Brasil, una estrategia más global:

"La Comunidad Sudamericana de Naciones será realidad en un futuro muy próximo. Concluido el proceso de protocolización del Tratado de Libre Comercio entre los países del Mercosur y la

Comunidad Andina, el paso siguiente será la **unidad política de las diez naciones del subcontinente**.

Al izarse sus diez pabellones, quedará plasmado lo que considero será el acontecimiento político más importante de la década en nuestra región. Las máximas autoridades políticas de nuestros países habrán hecho realidad lo que hasta hace pocos años parecía el sueño de afiebradas mentes idealistas.

La **unión de Sudamérica** es la única posibilidad que tienen nuestros pueblos de enfrentar con éxito los desafíos que plantea un mundo cada vez más interrelacionado, donde se esfuman las distancias, caen fronteras y actúan bloques poderosos, centrados en sus propios intereses.

Esta Comunidad Sudamericana que hoy se perfila con nitidez no es tan sólo producto de la fatalidad histórica sino también, y por sobre todas las cosas, un viejo anhelo. Tan antiguo, al menos, como las gestas de la Independencia, que no se llevaron a cabo en nombre de un puñado de naciones aisladas aún inexistentes sino en pos de un **proyecto de vida soberana en común.**" [. . .]. (Dr. Eduardo Duhalde. La Nación, 18/10/04)

Poco tiempo después, el 08-12-04, todos los países soberanos del área firmaron en Cuzco el acta que da origen a la Unión Sudamericana. El espacio reunirá a los cuatro países del Mercosur (Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina), a los cinco de la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador), más Chile. Se adosarán áreas aún con status colonial como Guyana y Surinam.

El acuerdo se orienta a:

En el largo plazo, lograr un espacio económico de 360 millones de habitantes y 17 millones de kilómetros cuadrados de superficie:

Profundizar la concertación regional política y diplomática

Integrar la infraestructura y los recursos naturales. Se identificaron 31 proyectos de infraestructura común tendientes a la integración física, energética y de comunicaciones regionales

Integrar el comercio, garantizando para 2007 la liberación del 90% del comercio intrarregional y a poner en marcha un proceso de desgravaciones adicionales que se espera habrá de culminar quince años después con la desgravación total de ese intercambio

Las limitaciones en el Mercosur

Junto a este éxito aparecen dificultades: la paralización de las negociaciones en la formación de áreas de libre comercio con bloques regionales de países desarrollados: ALCA y Unión Europea, que debieron estar en funcionamiento a inicios de este año.

Aunque ya hemos tenido oportunidad de ocuparnos de las negociaciones con el ALCA, aquí reiteramos las causas de su fracaso de manera resumida. El análisis diferencial entre ambos casos nos ayudará a ubicarnos en las dificultades del convenio con la Unión Europea.

Es interesante señalar que el "Informe Mercosur 2003-2004" del INTAL (Instituto para la Integración de América Latina del BID – www.iadb.org–) resalta una aparente similitud de causas en el fracaso de ambas negociaciones:

"Las negociaciones en el ámbito del ALCA y de la Unión Europea, en las que el MERCOSUR se ha involucrado, registraron pocos avances. De hecho, al presente las negociaciones en estos dos frentes se encuentran virtualmente paralizadas, conocidas las dificultades para la obtención por parte del MERCOSUR de concesiones en el área agrícola y también como resultado del escaso alcance de las ofertas del bloque sudamericano, no sólo para el acceso a los mercados de bienes, sino también en otras áreas de interés, como por ejemplo los servicios y las compras gubernamentales" (Pág 89).

Los escollos derivan de la especificidad que adquieren las negociaciones de un ALC (listados de concesiones arancelarias mutuas en el mercado de bienes), cuando una de las partes es un bloque de países desarrollados. Tal como hemos visto, exigen la inclusión de concesiones mutuas en áreas de servicios, propiedad intelectual, inversiones y compras gubernamentales.

El calificativo de "mutua" es sólo formal. La realidad económica mundial nos dice que los beneficiarios casi exclusivos de este tipo de apertura son los países avanzados. El rubro servicios, históricamente reputado como no susceptibles de comercio exterior, hoy llega al nivel de ¼ del total de las mercancías exportadas en el mundo. Casos similares, son las regalías derivadas de la

propiedad intelectual, los flujos de capital internacional y los suministros en contratos gubernamentales. En el caso específico de los servicios, casi el 90 % de las exportaciones mundiales tienen su origen en países desarrollados.

La preeminencia de los países desarrollados en estas áreas ha impulsado a los no desarrollados a imponer regulaciones restrictivas, sobre todo a la participación del capital extranjero. Se convierten en áreas "sensibles"

El convenio con el ALCA

En la negociación ALCA (en la práctica, una relación del NAFTA con el resto de los países americanos), las dificultades de implementación habían derivado hacia un esquema "light" que funcionaría en dos niveles: un acuerdo marco dentro del cual se podían (o no) firmar acuerdos bilaterales entre grupos de dos o más países con compromisos específicos.

En la práctica, cada país podría asumir diferentes niveles de responsabilidades de acuerdo a su tamaño, nivel de desarrollo, modelo socio-económico, etc. Incluso las dificultades eran de tal nivel que ni siquiera se llegó a debatir sus contenidos.

Dentro de ese esquema, Estados Unidos anunció que en los convenios específicos, la apertura de sus mercados estaría condicionada a las concesiones en las áreas "sensibles". La respuesta del Mercosur, fue de rechazo al criterio y realizó un contra-planteo:

la negociación de la apertura en servicios y similares contra la eliminación de los subsidios agrícolas.

la negociación del Mercosur como bloque único (el denominado "4+1")

Dado que un objetivo clave del ALCA era la negociación individual con cada país, y que la autorización de la "vía rápida" legislativa otorgada al Presidente Bush incluía la prohibición expresa de otorgar ventajas en materia de subsidios agrícolas, no fue difícil vaticinar el fracaso de la negociación ALCA.

La respuesta de Estados Unidos estuvo centrada en que su prioridad eran los acuerdos agrícolas en la OMC y por tanto, los compromisos a asumir debían quedar supeditados a esperar sus resultados, que tardarían varios años más.

El fracaso de esta negociación tuvo escasa repercusión. Es que el intercambio comercial del Mercosur con la región NAFTA y más específicamente con Estados Unidos es relativamente reducida respecto a otras áreas económicas del mundo. Y aquí encontramos una diferencia clave con las negociaciones realizadas con la Unión Europea.

El convenio con la Unión Europea

Efectivamente, la relación comercial con la Unión Europea es la más importante del Mercosur y de Argentina en particular. Alrededor de 1/4 del comercio total (exportaciones + importaciones) del Mercosur se realiza con ésta área. El comercio exterior total de Argentina señala a la UE como primera en el ranking de las relaciones comerciales que se realizan fuera del Mercosur.

Las negociaciones entre el MERCOSUR (MS) y la Unión Europea (UE) comenzaron con una propuesta de la UE en 1995 para un acuerdo de cooperación técnica y comercial y fue presentado como un instrumento "para apoyar el desarrollo del MS". Esto significa en términos de negociaciones internacionales, un trato "especial y diferenciado". Más aún. El informe del Instituto de la Integración (citado) plantea con un ejemplo concreto, las diferencias respecto al ALCA:

"El acuerdo entre el MERCOSUR y la UE difiere de aquel que viene siendo negociado en el ámbito del ALCA, una vez que incluye también intercambio científico y tecnológico y expansión de los entendimientos políticos. Eso porque la integración intercontinental pretenda abarcar, además de las relaciones comerciales, las relaciones políticas y de cooperación entre las dos regiones." (pág. 91).

A medida que avanzaron las conversaciones, el sentido de tratamiento especial se fue diluyendo y se aplicaron los criterios convencionales de otros acuerdos que negociaba la UE. De hecho, los negociadores del MS aceptaron esos desvíos.

Más aún, terminaron por incluirse todos los planteos "fuertes" de la UE en su carácter de bloque de países desarrollados: apertura en servicios, inversiones y compras gubernamentales.

El 01/07/99 se firma un Acuerdo de Cooperación Interregional, destinado a preparar las negociaciones para alcanzar un área de libre comercio entre ambos bloques, pero ya bajo los criterios convencionales en este tipo de acuerdos.

En el mes de Junio de 2001 se realizó el primer intercambio de ofertas de liberalización. La principal expectativa del MS radicaba en los productos agrícolas. Del total de las exportaciones de la región hacia la UE, aproximadamente la mitad del valor corresponde a productos agrícolas y manufacturas de base agropecuaria. En el caso de Argentina, el 83,8 % (2004) de las exportaciones hacia la UE corresponde a dichos rubros

Y en ese sentido la propuesta europea resultó muy modesta, no sólo porque este flujo es importante para el Mercosur, sino que su potencialidad sería enorme. Pero está limitada por las políticas proteccionistas en la UE: subsidios del sector público, tanto directos al productor como a las exportaciones; precios "protegidos" (subsidios pagados por el consumidor); políticas arancelarias y técnicas para-arancelarias tales como cupos, prohibiciones y restricciones sanitarias.

Como resultado de esta propuesta limitada, en octubre de 2001 el MS presentó la propia sobre accesos, aún más modesta.

Posteriormente (Bruselas, marzo de 2003), se registraron avances significativos. En la propuesta del MS, en particular referida al acceso europeo al mercado de bienes, el cronograma de desgravación se aplicó al 83,5 % de sus importaciones, cuando la anterior había sido sobre el 32,0 %. Otro avance se registró con el inicio de las conversaciones en materia de servicios e inversiones, compras gubernamentales, resolución de controversias y e-commerce, subsistiendo fuertes divergencias.

A pesar del avance en términos nominales, la propuesta aún resultaba poco atractiva para la UE por razones de cronograma y de contenido. Sólo el 10% de las importaciones del MS tendrían desgravación inmediata. En la otra punta del cronograma, el 64,4 % tendría un plazo de entre ocho y diez años para llegar a la desgravación total. Además el 17,2 % de las importaciones quedaba excluido del programa de desgravación.

En ese contexto, la UE presentó demandas por mejores condiciones de acceso y mejoró su oferta inicial. Multiplicó varias veces su listado de productos a desgravar incluyendo algunos en la categoría de desgravación inmediata. En dicha categoría se pasó del 48,8 % al 61,7 % de las importaciones.

A pesar de este espectacular avance, los negociadores del MS no modificaron sus expectativas ya que prácticamente la totalidad de las ofertas de desgravaciones adicionales ya entraban en la UE sin pagar aranceles. El impacto era prácticamente nulo. Por otro lado, la UE en su nueva propuesta aumentaba los ítems fuera de cronograma de desgravación.

Aún con avances de ambas partes en el universo de productos a desgravar, las propuestas eran muy limitadas en términos de plazos de desgravación.

Para el año 2004 se habían previsto varias rondas de negociación y encuentros ministeriales. En la segunda de ellas (Bruselas, Octubre 2004) quedaría concluido el acuerdo para iniciar una zona de libre comercio entre ambos bloques

Las insatisfacciones mutuas

Las negociaciones continuaron presentando dificultades. Los negociadores del MS consideraron que la oferta europea en materia de productos agrícolas (primarios y manufactura de base agropecuaria) que prevé la apertura en un plazo de 10 años para el 87 % de ese tipo de bienes quedaba muy lejos de sus pretensiones.

En primer lugar porque esa oferta estaba realizada bajo la forma de cupos que no debían generar volumen físico de comercio adicional. La reducción de aranceles sólo podía ser capturada bajo la forma de mayores márgenes de rentabilidad para esos productos. Y esos cupos representaban volúmenes que el Mercosur ya estaba exportando a la UE.

En segundo lugar porque el esquema de liberalización del comercio agrícola sería ejecutado en dos etapas. El 50 %, a partir de la firma del acuerdo. El resto, al igual que en el caso del ALCA, quedaba sujeto a los resultados de la actual ronda comercial de la OMC.

Aunque luego fue levemente mejorado (del 50 al 60 % en la primera etapa) pero siempre escalonada en 10 años, la sensación de frustración predominó en los negociadores del MS, que los llevó a pedir la suspensión de las reuniones.

En resumen, en su visión, existen dos limitaciones fundamentales:

Los cupos ofrecidos por la UE están por debajo de lo que el bloque MS ya está exportando a Europa

La implementación de la desgravación en dos etapas, pues la segunda de ellas se desconoce totalmente al quedar condicionada al cierre de las negociaciones en la OMC

Limitaciones adicionales provienen de la pretensión de colocar azúcar en Europa. De manera similar productos agroindustriales con azúcar, leche y/o cacao y automóviles y sus autopartes.

La insatisfacción de los negociadores de la UE, por su parte, radicaba en las ausencias de las ofertas del MS

Mejora significativa en la apertura de mercados de manufactura industrial: calzado, textiles, autopartes y metales ferrosos y no ferrosos.

Ofertas en materia de reconocimiento de privilegios en la identificación de origen (vinos y quesos), servicios, transporte marítimo entre países del MS y participación plena en las compras gubernamentales.

Este último punto es clave ya que los países del Mercosur sólo ofrecieron tratamiento nacional a las empresas europeas radicadas en la región. La pretensión de la UE es la provisión gubernamental y la venta de todo tipo de servicio transfronterizo sin necesidad de que sus empresas se encuentren instaladas en la región y por ende sujetas a las regulaciones locales.

Debemos tener en cuenta que en materia de servicios, la tecnología actual permite las operaciones financieras, venta de seguros, prestación servicios profesionales, etc., por vía virtual.

En materia de servicios profesionales, no se trata sólo de la venta de esos servicios. También está vinculado al mercado de trabajo. Su liberación, permitiría el traslado de trabajo altamente calificado desde las empresas europeas hacia sus filiales radicadas en el área del Mercosur. Para sus gobiernos esto implica una tendencia hacia el agravamiento de los problemas de ocupación

También los europeos están interesados en una apertura sistemática de los servicios de infraestructura sujetos a regulación y con profundas implicancias políticas: tele-comunicaciones, agua y saneamiento y similares. También la apertura de mercados de bienes sensibles y por ende sujetos a fuerte regulación: minería, petróleo y gas, pesca y navegación de cabotaje

Otra diferencia importante surge de la pretensión de los europeos de excluir del acuerdo los bienes sometidos a operaciones de draw-back pues representan un incentivo impositivo a las exportaciones. Brasil, utiliza con mayor vigor este instrumento y alrededor del 30 % de sus exportaciones tiene este beneficio.

Pero la información más impactante que explica el relativo fracaso de las negociaciones es que puntos cruciales de la negociación aún no habían sido ni siquiera abordados a la suspensión de las reuniones. El informe del INTAL citado expresa:

En lo que respecta a las negociaciones agrícolas, a su vez, subsisten una serie de dudas que dificultan el análisis de la oferta de la UE. Entre ellas cabe citar el tema de los subsidios a las exportaciones de ese rubro, el cual todavía no fue abordado en las negociaciones. (pág. 97)

La negativa mutua a mejorar las ofertas con estas limitaciones hizo que ambas propuestas permanecieran inalteradas, aunque de manera informal, ambas partes sugieren mejorar las ofertas, pero dentro de los lineamientos (cupos), que de hecho, adoptó la negociación. El MS otorgaría cupos en etapas, quedando una segunda sujeta a las mejoras que la UE otorgue luego de conocer los resultados de la ronda agrícola (Doha) de la OMC.

Análisis crítico de la negociación

Nuestro punto de partida es que adjudicamos a la relación Mercosur - Unión Europea no sólo la importancia económica que ya posee sino por una particular potencialidad estratégica, en relación al desarrollo de la Unión Sudamericana cuyas bases ya han sido echadas. Y decimos estratégica pues no está abonada sólo porque sus relaciones comerciales son las más importantes sino porque debería abarcar aspectos tecnológicos, culturales sociales y políticos.

Debemos pensar lo que significa la actual tendencia de los gobiernos latinoamericanos a dar prevalencia a objetivos sociales que ha encontrado en los gobiernos europeos la mayor

comprensión en línea con su propia visión del modelo de sociedad. También los graves acontecimientos mundiales de los últimos años han mostrado, de manera reiterada, profundas coincidencias en los objetivos de la política mundial.

Pero también debemos partir de las dificultades objetivas que tiene un acuerdo de este tipo. En primer lugar, una relación entre bloques de países con un fuerte desnivel de desarrollo. La mera comparación de la rapidez y eficacia con que el Mercosur realiza acuerdos con países y regiones de niveles de desarrollo equivalente (MS y CAN p.ej.), con los resultados de las negociaciones con el ALCA y la UE, ratifica la importancia de este aspecto como un factor de peso.

En segundo lugar, la exigencia de esos bloques de incorporar a las negociaciones aspectos referidos a los flujos de inversiones, servicios y contratos gubernamentales, profundiza las dificultades pues son los rubros donde la brecha de desarrollo es mayor.

En tercer lugar, se trata del primer caso de formación de una zona de libre comercio entre dos áreas que son uniones aduaneras. Hasta ahora las relaciones entre bloques habían tenido como objetivo la formación de áreas de libre comercio pero facilitadas pues se negociaba entre bloques cuyos acuerdos internos sólo habían alcanzado ese mismo nivel.

En el caso del MS, una unión aduanera –imperfecta-, y la UE, una unión económica que conlleva su forma previa, un mercado común; que a la vez supone su forma previa, una unión aduanera; potencia las dificultades ya que se trata de formas de integración más avanzadas. La existencia de un arancel externo común complica aún más las negociaciones ya que exige una sólida homogeneidad de objetivos hacia el interior de cada bloque.

Y esto nos lleva al cuarto punto de las dificultades objetivas: los problemas internos del Mercosur. Sus limitaciones dificultan negociaciones internacionales como ésta:

Asimetrías no resueltas de manera adecuada y que presentan problemas de manera recurrente: subsidios de Brasil y salvaguardas de Argentina

Ausencia de instituciones que canalicen y resuelvan los reclamos en base a normas estables y no a través de la negociación caso por caso que conlleva un desgaste mayúsculo. De manera similar, la falta de armonización de las normas aduaneras

Expectativas diferenciales entre los países del MS respecto a los resultados de las negociaciones con la UE. La apertura de los '90 en Argentina hace que las mayores dificultades en materia de inversiones y contratos gubernamentales se planten respecto a Brasil. Los problemas derivados de los subsidios agrícolas europeos repercuten con mayor peso en Argentina.

Ausencia de una estrategia común explícita entre los países del MS para este tipo de negociaciones
Fallas en la articulación de objetivos del sector público con el sector privado en cada uno de los países del Mercosur.

La superación de estos problemas requiere de criterios muy fuertes que van mucho más allá del análisis económico. Los problemas hacia adentro de cada uno de los espacios económicos no sólo existen en el Mercosur sino en todos los agrupamientos. Pero todos con una visión estratégica superior frente a la cual los problemas que se van presentando aparecen como un mero incidente técnico a solucionar.

Si esto no fuese así, las dificultades internas del Mercosur ya hubiesen hecho fracasar el bloque. Sin embargo, superó no sólo estas dificultades sino el paso de varios gobiernos con criterios opuestos de política económica y en cada uno de los países.,

Esto que es válido hacia el interior de cada bloque, más necesario resulta cuando se trata de relaciones entre bloques. Un ejemplo de esto es la decisión estratégica por una Unión Sudamericana a partir de la relación entre el MS y el CAN. Y es justamente en esto donde falla la relación del Mercosur con la Unión Europea: la ausencia de criterios estratégicos para relacionarse con bloques de países desarrollados.

Y para muestra [. . .]. Hacia mediados de Enero de este año, el Ministro de Industria de Brasil, Luiz Fernando Furlan, cargó fuertemente contra el Mercosur, por la política económica de Argentina y sus empresarios y las asociaciones con el Grupo Andino. Abogó en cambio por aceptar las condiciones que imponen los bloques de países desarrollados (Información periodística - 14 y 15 de Enero de 2005), poniendo con ello en tela de juicio todo lo hecho por el Mercosur y las políticas explícitas de los actuales gobiernos de Argentina y Brasil en la materia.

Al inicio de las conversaciones con la UE esos criterios estratégicos existieron, tal como fue expresado mas arriba. Se pretendió otorgar a la relación la forma de una cooperación técnica y comercial para que la UE pueda apoyar el desarrollo del Mercosur. Sin embargo, en la medida en que se avanzó en las conversaciones, se abandonó este enfoque y de hecho se otorgó al acuerdo un status convencional.

Esto significó un tratado comercial para mejorar la posición comercial de cada una de las partes en una visión cortoplacista. Cada una de las partes realiza ofertas preferenciales en base a aranceles y cupos y por un método de aproximaciones sucesivas se va llegando a un equilibrio de ventajas mutuas. Estamos a años luz de una visión estratégica abarcativa.

Y esto es lo que se hizo con las negociaciones entre el MS y la UE, donde una profunda relación cultural de siglos se pretendió circunscribir a una tabla comparativa de ofertas.

Y alrededor de este punto resulta válido comparar los fracasos en las conversaciones con el ALCA y con la UE. Los sectores mayoritarios del Mercosur (políticos y sociales, empresarios y trabajadores) han tenido muy claro que una alianza estratégica como la propuesta original del ALCA es inviable para nuestros países. Y no sólo por factores económicos.

Sin embargo, las condiciones políticas internacionales imponen criterios diplomáticos donde no se pueden realizar rechazos de manera implícita, sino que deben ser "justificados" en base a los criterios dominantes: en particular de tipo económico.

Frente a las pretensiones económicas del ALCA respecto a una apertura irrestricta se utilizó, y de manera correcta, el argumento de compensar dicha apertura con la eliminación de los subsidios agrícolas estadounidenses.

De manera consciente se ponía una traba insalvable. La autorización del poder legislativo a Bush para utilizar la "vía rápida", incluía la prohibición absoluta de otorgar ventajas en materia de subsidios. Y esto era sólo la punta de iceberg de una realidad mucho mas profunda. Ese problema en Estados Unidos es más político que económico. La capacidad del voto rural en ese país impide su recorte en el corto y mediano plazo. Y el ALCA naufragó.

En el caso MS-UE donde una relación estratégica fue derivada a un pacto comercial de tipo convencional, sin que mediara ninguna decisión explícita ocurrió algo similar. Cada agrupamiento realizó su lista de ofertas y en relación a los flujos comerciales actuales. De esa manera es casi imposible llegar a un acuerdo por los intereses contrapuestos en la actual coyuntura mundial

Por parte de la UE, el interés fundamental radica en la apertura de inversiones y servicios de la región del Mercosur. A su vez éste espera la eliminación de los subsidios agrícolas en la UE. Y en ese sentido, las propuestas siempre serán insuficientes.

Las opiniones de los técnicos de la Cancillería y de los especialistas (Ver "Negociaciones Mercosur-Unión Europea, Mesa Redonda en el 40º Aniversario de IDEA) son irrefutables: en las condiciones a las que se arribó al término de las negociaciones (cuyos objetivos iniciales fueron desviados), no puede firmarse nada.

Es posible aún la firma del convenio dentro de las pautas en las que se venía desarrollando. El Presidente de Brasil ya ha negociado el retorno a la mesa de negociaciones. Sin embargo, entendemos que sólo sería posible a través de una versión muy "light", incluso dentro de las pautas comerciales ya fijadas. Sería un convenio sólo para salvar las formas y no tener que admitir, ambas partes, un fracaso diplomático.

Propuestas para un cambio de enfoque

El enfoque estratégico

La falla no reside en el análisis económico de los especialistas, sino en la ausencia de criterios políticos fuertes para lograr objetivos de largo plazo. Mientras el Mercosur no detente una estrategia internacional explícita de largo plazo, los especialistas se limitarán a realizar un listado de problemas. Se necesitan objetivos superiores que conviertan esos problemas en meros incidentes técnicos. De esa manera, los asesores de ambas partes recibirán instrucciones muy definidas de negociar soluciones y no realizar una mera confección de listados de problemas.

El fracaso parcial de las negociaciones con la UE la atribuimos a la ausencia de estos criterios. Quizás la explicación debemos buscarla en que la negociación atravesó periodos de gobiernos con

orientaciones muy disímiles en cada país del Mercosur. Habrá que replantear estos temas desde la perspectiva de los actuales gobiernos y desde el Mercosur en su conjunto.

Y así como en su oportunidad hemos descrito las razones estratégicas por las cuales entendíamos que el ALCA no era viable. Esas mismas razones nos dicen a priori que una relación estratégica del Mercosur con la UE resulta crucial para desarrollar la idea superior de la Unión Sudamericana.

Un sólo argumento para apoyar este criterio. Habíamos explicado en una anterior oportunidad que existían razones estratégicas para una negativa al ALCA. Radicaban en que la mera existencia de esta organización, tal como había sido concebida, impedía de hecho la propia existencia del Mercosur. Más aún, la idea de la actual Unión Sudamericana, se convertía en un absurdo.

Y lo que fue una suposición, frente al fracaso del ALCA se hizo explícito. En oportunidad de una reunión preparatoria en el mes de Noviembre de 2004 de la región APEC (área de libre comercio de países con costas al Océano Pacífico), el entonces Secretario de Comercio de Estados Unidos, Robert Zoellick (hoy Sub-Secretario del Departamento de Estado) acusó a los países del MERCOSUR de sabotear la creación del ALCA y amenazó sin disimulo a Brasil con el aislamiento:

"El representante comercial de EE.UU., Roberto Zoellick, lanzó ayer **una durísima advertencia al Mercosur**. Dijo en la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) que se reúne aquí: "El mensaje de la APEC a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay es claro. En el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hubo **socios no ambiciosos** y debimos conformarnos sólo con un acuerdo base que no fue prolífero". Luego precisó: "Tomamos nota que el Mercosur tuvo dificultades en acordar con la Unión Europea", y **luego le dio duro a Brasil**. Según el llamado "señor ALCA", quienes quieren "impulsar a Brasil como potencia deben entender que no está listo si no afronta políticas adecuadas, y deben ayudar a crear incentivos". **Se refirió así al rol de los empresarios brasileños** en empujar al gobierno en dos temas: patentes y los recelos a abrir su sector de servicios. Y a "restricciones políticas" en el Mercosur. En su visión, Chile y Asia son ejemplos de crecimiento vinculado a liberalizaciones en esas materias. [. . .] Sus fuertes declaraciones deben leerse en varios planos. Aquí se reunirán desde mañana 21 presidentes en el foro de la APEC. Y **a EE.UU. le inquieta que, mientras Asia entra en su hemisferio con la pujante China y otros Estados, en simultáneo "el ALCA se frenó"**, como reconoció el funcionario. Por eso señaló con energía y cara de pocos amigos: "El segundo mandato de George Bush planteará una voz clara. Llevaremos el libre comercio (como lo entiende Washington, cabe aclarar) a todo el mundo, abriremos mercados, en especial tras nuestra victoria en estas elecciones". Y emplazó virtualmente al Mercosur al indicar: "Ya tenemos acuerdos comerciales con dos tercios de Latinoamérica". [. . .] Si "la primera gestión Bush empezó con 3 tratados comerciales (Canadá, México e Israel) ahora hay 12 y negociamos 12 más", sostuvo Zoellick, y refirió entonces **los acuerdos que van cercando al Mercosur** (con Chile, países andinos y Centroamérica). Pero en cambio, respecto de las demandas del Mercosur a EE.UU. por subsidios al agro, expresó que hay avances en la Organización Mundial de Comercio, sin otros detalles." (Clarín, 19-11-04).

Las manifestaciones periodísticas de fuente estadounidense no se hicieron esperar, resaltando el nivel de la agresión y la respuesta del Mercosur:

"Los comentarios representan lo que siempre los expertos han sospechado acerca de la posición de Estados Unidos frente a las negociaciones del ALCA, pero "el tono no tiene precedentes", declaró C. Fred Bergsten, director del Instituto para la Economía Internacional en Washington. "En realidad les pasó una aplanadora", dijo Bergsten [. . .]

"El argentino Eduardo Duhalde, que encabeza el Comité de Representantes Permanentes del Mercosur, afirmó hoy que "con subsidios no hay ALCA" en respuesta a una declaración del representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick.

"Mientras haya subsidios agrícolas que impidan el libre comercio, no hay posibilidad de ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)", dijo Duhalde antes de viajar a Santiago de Chile con motivo de la reunión del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico. (Cadena Global/AP 19/11/04)

Por el contrario, y de manera independiente al éxito de este acuerdo, para la Unión Europea, la existencia del Mercosur y de la Unión Sudamericana es muy importante y compatible con su estrategia global. En una entrevista periodística, quien condujo la negociación en representación de

la Unión Europea, Pascal Lamy, evalúa la estrategia de su bloque: "–Los negociadores del Mercosur y usted habían fijado el 31 de octubre de 2004 como fecha para concluir un acuerdo entre los dos bloques. ¿Por qué no fue posible firmarlo? –Creo que lo que nos fijamos como objetivo fue más complicado que lo que esperábamos. No hubiera correspondido al nivel de acuerdo que nos habíamos impuesto, a la ambición que teníamos y creo que tampoco correspondía a la ambición que se plantearon en el Mercosur. Si comparo el proceso de gestación de esta negociación con las que llevé a cabo con México, Chile o Sudáfrica, el Mercosur es un animal de una categoría diferente. De todas maneras una negociación no es un calendario; lo que cuenta son los resultados. Potencialmente, están ahí. Mi sucesor concluirá la negociación con el Mercosur, como yo tuve que concluir las negociaciones que había comenzado mi antecesor.

-¿Qué animal sería el Mercosur?

-El Mercosur es un animal que se está haciendo. En muchas ocasiones tuve el sentimiento de que el Mercosur se construyó con vistas a esta negociación. Hay que tener en cuenta que la Unión Europea más el Mercosur representan la zona de libre intercambio más grande del mundo, con unos 670 millones de habitantes. El Cono Sur es muy importante para la Unión Europea. Sólo el océano Atlántico hace que esa región no forme parte de la política de vecindad de la Unión. La Argentina y Brasil son países cercanos en términos culturales, históricos, lingüísticos y económicos, y hay que subrayar que la UE es el primer inversor y socio comercial de la región.

-¿No cree que hubiera sido más simple firmar acuerdos bilaterales?

-Pero hicimos una apuesta a mediano y largo plazo en favor de la integración amplia. En ciertas ocasiones, algunos países del Mercosur me han sugerido continuar con las negociaciones de manera bilateral. Yo me opuse. En Europa queremos permanecer fieles a ese punto de vista estratégico, que para nosotros tiene un cierto precio. Que el Mercosur exista como una zona económica integrada tiene repercusiones sobre las negociaciones comerciales, pero es un precio que estamos dispuestos a pagar. Hace mucho tiempo que optamos por un Mercosur integrado. Incluso en momentos en que no éramos muchos los que apostábamos en favor de esa posibilidad. Cuando viajaba a la Argentina o Brasil en 2001 y 2002 y hablaba sobre el Mercosur y la Unión me hacían sentir que yo estaba un poco desfasado de la realidad. [. . .] (La Nación, 19-01-05).

Aquí encontramos la diferencia fundamental, que permitirá adoptar una definición estratégica. La compatibilidad económica y comercial entre ambos bloques regionales. A lo que debe sumarse los aspectos culturales, la existencia generalizada en ambos bloques de democracias con fuerte contenido social y las coincidencias básicas alrededor de las difíciles condiciones políticas del mundo actual.

El enfoque económico

Sin embargo, entendemos que al retomar las negociaciones no sólo hará falta un acuerdo estratégico global cuyas condiciones ya están dadas en el marco mundial y que sólo hace falta explicitarlas para coadyuvar a superar las diferencias que objetivamente existen. También hará falta reorientar la estrategia económica y comercial del acuerdo. Aunque iniciadas las conversaciones con un acuerdo estratégico, éste se fue diluyendo en una negociación convencional: las ventajas comerciales de corto y mediano plazo que ambos bloques se otorgan mutuamente.

Debemos asumir que la exigencia de reducción de los subsidios agrícolas fue la coartada perfecta para decir no a un ALCA que hubiese suprimido de hecho el Mercosur, o por lo menos la posibilidad de su avance en profundidad (hacia un mercado común y formas superiores) y su extensión geográfica hacia la América del Sur

Esos subsidios representan una problemática real y actual de nuestro comercio exterior y por ende de las posibilidades de crecimiento. Sin embargo, debemos admitir la casi imposibilidad de lograrlo en el corto y mediano plazo.

Es que los subsidios, no representan para los países industrializados, sólo un mecanismo económico. También forman parte de las condiciones políticas hacia el interior de esos estados. Cualquier gobierno que aceptara una rápida reducción de las múltiples formas de ayuda, sería aplastado por una marea de votos rurales que en esas áreas del mundo tienen preeminencia y saben ejercer el poder político que detentan. Debemos asumir que plantear estas reivindicaciones

implica, de manera automática, llevar a un punto muerto, cualquier negociación con las áreas desarrolladas del mundo.

Pero de la misma manera que nuestras reivindicaciones por Malvinas no imposibilitan las relaciones con Inglaterra bajo el criterio del "paraguas diplomático", existiendo razones estratégicas superiores podemos aplicar dicho criterio a los subsidios y exigir como prenda de negociación la fijación de otros objetivos económicos y compatibles con los fundamentos estratégicos de la negociación.

Además, en el horizonte de largo plazo en que debemos plantear esos requerimientos, la reivindicación de la apertura de los mercados agrícolas se atenúa de manera considerable.

Aunque significaría una descompresión de las condiciones económicas de corto y mediano plazo, en un horizonte mas extenso tiene facetas contradictorias pues supone afianzar nuestro actual perfil de comercio exterior: exportación de agroindustria e importación de la tecnología incorporada en los equipamientos de los bienes de capital.

Cada vez que planteamos la problemática de los subsidios suponemos que nuestro objetivo de largo plazo es el statu-quo de la composición de los flujos comerciales. Y ya nadie pone en tela de juicio que uno de los factores estructurales que ha impedido nuestro crecimiento en el largo plazo, ha sido justamente el perfil de nuestro comercio exterior. Para superarlo, debemos modificar la estructura productiva e incrementar las exportaciones industriales en base al insumo tecnológico

Nuestras exigencias comerciales podrían estar dirigidas a la cooperación económica en materia de tecnología y su financiamiento, desarrollo de la pequeña y mediana empresa, inversiones estratégicas de acuerdo a nuestra estrategia de desarrollo, coordinación de la investigación científica, de la enseñanza universitaria, etc.

Esto no significa que la lucha por la reducción de los subsidios agrícolas no sea correcta. Pero es ingenuo pensar que lo podremos lograr como exigencia de pactos comerciales, con esos mismos países y en el corto plazo. Para ellos es una cuestión central en sus políticas internas. Por ende debemos encararlo por otras vías, tal como se está ya realizando en la formación de poderosos bloques para las negociaciones en las rondas agrícolas de la OMC: Grupo de los 20 junto a los países que ejercerán el liderazgo económico futuro: China, India, Rusia, etc., el tradicional Grupo Cairns, etc.

También la propia transformación del perfil de comercio exterior, implica una parte de la solución de largo plazo: reducir la incidencia de dichos subsidios en nuestro comercio exterior. No a partir de reducir las exportaciones de productos primarios y agroindustriales sino a partir de la reducción de su participación en el comercio exterior del Mercosur por el crecimiento mas que proporcional de los rubros de manufactura industrial con insumos tecnológicos.

Y un acuerdo UE-MS puede convertirse en uno de los instrumentos fundamentales de ese cambio. Para ello debemos realizar un debate previo sobre la estrategia internacional del Mercosur, aún no efectivizado y un cambio en el enfoque estratégico y económico de las negociaciones.

Marzo 07 de 2005.

Lic. Daniel Wolovick