

# LA RELACIÓN ALCA – MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA

Claudia A. Cattaneo\*

## INTRODUCCIÓN

La formación de bloques económicos y políticos fueron dos de los fenómenos más importantes del escenario internacional.

El 26 de marzo de 1991, los presidentes Fernando Collor, Carlos Menem, Luis Lacalle y Andrés Rodríguez, suscriben el Tratado de Asunción, con el objeto de constituir el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

De acuerdo con el artículo 1º del tratado, la conformación del MERCOSUR persigue las siguientes metas: a) libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; b) el establecimiento de una política comercial común en relación a terceros países; c) la coordinación de políticas de “comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes, de comunicaciones y otras que sean pactadas, con el fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes” (p.3); d) el compromiso de armonizar las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes.

En diciembre de 1994, se reunieron en Miami todos los presidentes de las Democracias del Hemisferio, con la exclusión de Cuba, acordaron la formación de un Área de Libre de las Américas (ALCA). El ALCA forma parte de una operación estratégica americana de amplio alcance. Entre los objetivos políticos intenta consolidar la influencia norteamericana sobre los principales Estados de la región, la consolidación de vínculos de dependen-

cia jurídica, etc. Desde el punto de vista económico, el objetivo es establecer un territorio económico único para América, con libre circulación de bienes, servicios, capitales y de mano de obra y gradualmente adoptar el dólar como moneda hemisférica, entre otros.

El objetivo de este trabajo es, en primer lugar, realizar una primera aproximación al análisis de la posibilidad de continuidad del proceso integracionista MERCOSUR en el marco del ALCA. En segundo lugar, en ese escenario se analizará la factibilidad de concretar un acuerdo comercial Unión Europea (UE) – MERCOSUR.

Para ello, en el primer capítulo, luego de realizar un encuadre teórico sobre el tema, se revisan los antecedentes y las principales características de dos de los principales procesos de integración en marcha en el continente americano: el MERCOSUR y el ALCA.

En el segundo, para cumplir con el primer objetivo del trabajo, se analiza la evolución del MERCOSUR en la década del noventa y luego se intentará evaluar los probables impactos del ALCA para el MERCOSUR.

En el tercero, se exponen los tópicos más importantes de las relaciones MERCOSUR – UE, y a continuación se presentan las conclusiones.

## 1. ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN: ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS

La teoría de la Integración Económica, que ha tenido un desarrollo extraordinario en las últimas

\* Departamento de Economía. Universidad Nacional del Sur, Argentina. E-mail: ccattaneo@criba.edu.ar.

décadas, ha hecho referencia a los efectos económicos de la integración, en sus varias formas, y a los problemas que surgen como consecuencia de las diferencias en las políticas económicas de los distintos Estados participantes de una Integración.

Dentro de las tipologías de integración, las formas más básicas como las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras se refieren esencialmente a aspectos comerciales. Se trata de acuerdos de libre comercio por los cuales los países liberan su comercio recíproco. La diferencia radica en que en las zonas de libre comercio mantienen su autonomía en todo lo demás, especialmente en las políticas comerciales frente a terceros países, mientras que en una Unión Aduanera establecen un arancel externo común. Cuando una Unión Aduanera asume también la libre circulación de factores productivos se convierte en un Mercado Común.

Una unión económica y monetaria, por su parte, implica un avance en los procesos integracionistas, quedando en teoría por alcanzar sólo la Unión Política. Este escalón hace referencia a acuerdos en las políticas financieras, monetarias y cambiarias, las que surgen como entidades propias junto a las políticas presupuestarias y fiscales.

Entre las razones económicas que hacen atractivos los arreglos regionales abiertos se incluyen: el aumento de la competencia al abrirse las fronteras comerciales entre los socios; la explotación de economías de escala debido al aumento del tamaño de mercado y por último las mejoras de eficiencia que se derivan tanto de cambios en los patrones comerciales (creación/desvío de comercio) como de los efectos de la relocalización industrial. Sin embargo, estos procesos llevan asociados un conjunto de costos que en muchos casos pueden bloquear el avance de un acuerdo.

Desde el punto de vista político, entre las razones que hacen atractivos estos procesos se señalan: la minimización de los conflictos políticos pre-existentes, por lo menos en la etapa de formación del acuerdo y su eliminación definitiva si el acuerdo prospera, el uso del acuerdo como “ancla” para las políticas internas reformistas, el aumento del poder negociador con el resto del mundo y en algunos casos, el aumento del poder defensivo o de amenaza frente a terceros países.

### 1.1. Mercosur

La profunda crisis económica y social que soportaron los países latinoamericanos fundamentalmente hasta la década del noventa, demostró el

agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva como motor del crecimiento interno. Sus economías se caracterizaron por importantes desequilibrios macroeconómicos, estancamiento, agudas fluctuaciones en el ritmo de actividad y altas tasas de crecimiento en el nivel general de precios, debido, en gran parte, al excesivo grado de protección externa y de intervencionismo estatal.

Durante los años ‘80, la mayoría de los países entraron en crisis a causa del abultado endeudamiento externo y a la imposibilidad de pagar los servicios correspondientes, en un contexto de recesión y elevada inflación. La consecuencia de estos procesos fue un deterioro en la calidad de vida de la población.

La década del noventa implicó el desafío de revertir dicha situación, cambiando la concepción de una política comercial proteccionista por otra basada en la apertura económica, la competitividad e inserción de las economías en el mundo.

En este contexto, la integración con los vecinos se transformó en el instrumento idóneo para reestructurar y aumentar la capacidad productiva del continente y elevar su presencia en los mercados internacionales.

Esta concepción da origen al “Nuevo Paradigma Integracionista Latinoamericano”, cuyas principales metas son:

- \* complementación industrial y tecnológica
- \* coordinación de la política macroeconómica
- \* establecimiento de un arancel externo común
- \* implementación de una política negociadora común frente a terceros
- \* libre movilidad de bienes, servicios y recursos productivos
- \* profundización de los lazos históricos y culturales

El MERCOSUR podría ser entendido como una primera etapa en el ejercicio de liberalización de los países miembros del acuerdo subregional.

El Tratado de Asunción, firmado en 1991 constituye el instrumento jurídico fundamental del MERCOSUR. Este acuerdo define los mecanismos a ser implementados en el proceso de creación de un mercado común. Desde el punto de vista comercial, se conforma una Unión Aduanera con el objetivo de ampliar los mercados nacionales y lograr mejorar la inserción internacional de los cuatro países miembros. En dicho tratado y con el objetivo

futuro de asegurar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los Estados miembros: a) se establecieron las bases para el cumplimiento de un programa de liberalización comercial; con reducciones arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas por la eliminación de restricciones no arancelarias al comercio; b) se fijó el Arancel Externo Común (AEC) y c) se acordó armonizar las políticas macroeconómicas y sectoriales.

El marco institucional del MERCOSUR fue organizado por el Protocolo de Ouro Preto de 1994, que reconoce la personería jurídica del bloque en el derecho internacional. De esta manera se le confiere competencia para negociar en nombre propio, con terceros países, bloques de países y organismos internacionales. La estructura de la Administración está organizada a partir del establecimiento de órganos decisorios intergubernamentales, de un sistema consensuado de toma de decisiones y un sistema arbitral de solución de controversias.

Las principales iniciativas en el ámbito internacional fueron tres: una, las negociaciones que se dirigieron al establecimiento de acuerdos de libre comercio con los restantes miembros del ALADI (proyecto de asociación de Chile y Bolivia entre otros); otra las que implementaron el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Económica y Comercial con la UE en 1995 y la tercera la que coordina posiciones en el ámbito de las negociaciones del ALCA.

La Cepal (CEPAL, 1994: 8) identifica en forma genérica a procesos integracionistas como el del MERCOSUR con el concepto de “regionalismo abierto”. Lo define como “un proceso de creciente interdependencia económica regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”.

El regionalismo abierto parte de una concepción que privilegia un nuevo proyecto de inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial. Si bien este concepto presupone reorientar la política de comercio exterior hacia una mayor liberalización de los mercados, no sugiere ni formatos de procesos de integración como tampoco

estrategias específicas que aseguren una inserción competitiva de las regiones.

## 1.2. ALCA

En 1994, 34 países del hemisferio lanzaron 23 iniciativas que representan una nueva perspectiva de la integración hemisférica. La Cumbre de las Américas realizada en Miami refleja una visión integral donde se complementan los aspectos económicos y comerciales con los políticos, sociales, culturales y ambientales.

En dicho marco se decidió establecer un área de libre comercio, proponiéndose eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión y con el tiempo la adopción del dólar como moneda hemisférica, cuya emisión y circulación sería de exclusivo control de Estados Unidos<sup>1</sup>. La cristalización jurídica de la apertura comercial y financiera se lograría a través de un tratado de creación de un área de libre comercio de América. Dichas negociaciones deberán concluir a más tardar en el año 2005<sup>2</sup>.

El ALCA persigue los siguientes objetivos: a) la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas; b) la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio; c) la erradicación de la pobreza y la discriminación en el hemisferio; d) la garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras.

Los principios por los que se rige son: consenso, transparencia, concordancia con el sistema multilateral de la Organización Mundial de Comercio, la coexistencia con otros acuerdos, además de la atención a las economías más pequeñas.

Entre los temas que se discuten en la agenda del ALCA y sobre los que eventualmente se adoptarán reglas comunes se incluyen: Aranceles, Medidas no Arancelarias, Procedimientos Aduaneros, Normas de Origen, Agricultura, Subsidios, Medidas antidumping y Derechos Compensatorios, Compras Gubernamentales, Inversiones, Propiedad Intelectual, Políticas de Competencia. También se estudia la posibilidad de contar con un mecanismo propio de Solución de Controversias que permita resolver los diferendos que pudieran surgir de la aplicación o interpretación del acuerdo.

<sup>1</sup> Esto marca una clara diferencia con el euro cuyo control es ejercido de forma colectiva por los Estados de la UE.

<sup>2</sup> Brasil rechazó la propuesta de los Estados Unidos y de Chile de adelantar la entrada en vigor del ALCA al año 2003. Entre las razones de esta actitud se menciona el deseo del Presidente de Brasil Cardoso de ver primero estabilizado el MERCOSUR como forma de mejorar la entrada en vigor del ALCA al año 2003.

Los acuerdos de libre comercio de fines de la década del ochenta y las pautas para los procesos de integración en América Latina también se encuentran rotuladas bajo la expresión de “nuevo regionalismo”. Esta denominación intenta distinguir entre los acuerdos de libre comercio clásicos, basados principalmente en la eliminación de barreras arancelarias en el comercio interregional; y los de “nueva generación” o también conocidos como los de “tercera generación”. Estos últimos postulan, además de la creación de zonas de libre comercio con una amplia cobertura de productos y en plazos determinados; la incorporación a la agenda de integración de temas tales como servicios, inversiones, régimen de compras del Estados, integración física, entre otros.

De esta manera, el nuevo regionalismo privilegia la idea de marcos regulatorios funcionales para avanzar en la liberalización comercial y financiera.

En esta línea, se puede clasificar como acuerdos de “nueva generación”, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y al ALCA, dado que copia el mismo modelo del anterior.

Asimismo, se pueden distinguir al menos tres aspectos que los diferencian del tipo de negociaciones seguidas en la UE. Por un lado, si bien persiguen el objetivo de liberalizar el comercio, existen productos denominados sensibles cuyo intercambio se encontrará administrado. Por otro lado, en lugar de eliminar completamente las probables asimetrías, buscarán armonizar las regulaciones económicas internas. Por último, en cuanto a las diferencias estructurales que puedan presentar los países miembros la idea será resolverlas a través de excepciones y modificaciones

de plazos. Descartan, en principio, la instrumentación de programas de desarrollo social y económico.

## 2. EVALUACION DE LA CONTINUIDAD DEL MERCOSUR EN EL CONTEXTO DEL ALCA

### 2.1. Mercosur: su evolución

Desde la firma del Tratado de Asunción, los cuatro países miembros pusieron en marcha una Unión Aduanera, cuyo perfeccionamiento todavía requerirá de algunos años más.

Los avances del acuerdo se dieron mayormente en el plano comercial, y aunque no estuvieron exentos de altibajos y conflictos no se progresó en el desarrollo de mecanismos propios de Solución de Controversias.

Debido a los problemas macroeconómicos recurrentes de los principales socios, en 1994, 1998, 2000 y 2001 se debieron modificar diferentes reglas.

Durante esta primera década existieron iniciativas de ampliación del Acuerdo. Brasil negoció con los países del Pacto Andino y Argentina por su parte prefirió profundizar los compromisos con Chile y Bolivia, quienes por propia iniciativa firmaron acuerdos de libre comercio y complementación económica dentro del MERCOSUR.

El MERCOSUR constituye el área más grande de Latinoamérica teniendo en cuenta no sólo indicadores económicos como el nivel de PBI en millones y por habitante, sino también considerando el número de personas que comprende. Representa, además, la cuarta región económica del mundo.

**Cuadro 1. Comparación de espacios de integración**

ESPACIOS DE INTEGRACIÓN	POBLACIÓN EN MILLONES	PBI EN MILLONES DE U\$D	PBI POR HABITANTE EN U\$S	EXPORTACIONES EN MILLONES DE U\$S	IMPORTACIONES EN MILLONES U\$S
ALCA	800	12.400.000	13.000	1.240.000	1.610.000
UE	375	8.600.000	22.800	2.180.000	2.130.000
NAFTA	400	11.200.000	28.000	1.100.000	1.400.000
MERCOSUR *	213	1.000.000	4.694	74.000	80.000
CAN	111	168.000	1.513	43.000	35.000
MCC	32	54.000	1.673	11.000	18.000
CARICOM	6	24.000	4.000	6.000	10.000

Fuente: KRT, cit. en *La Nación*, 21 de abril 2001, 6.

(\*) Incluye los miembros asociados Chile y Bolivia.

UE: Unión Europea

NAFTA: North American Free Trade Agreement  
(Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte)

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

CAN: Comunidad Andina

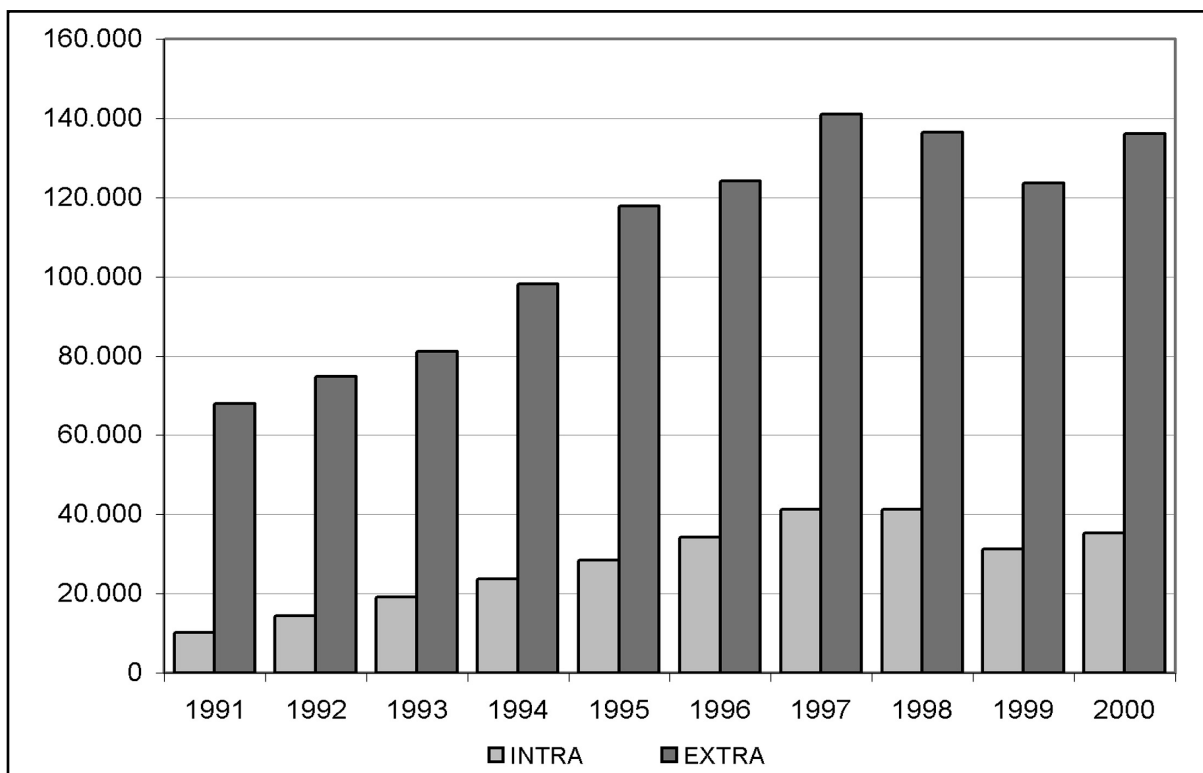
MCC: Mercado Común Centroamericana

CARICOM: Mercado Común del Caribe

A partir de la puesta en marcha del MERCOSUR el 29 de noviembre de 1991, el volumen de comercio de la región ha experimentado una extraordinaria expansión, siendo el principal motor de la integración. Entre 1991 y el 2000 presentó

una tasa de crecimiento de casi el 120%, pasando de 78.239 millones de dólares a 171.454 millones de dólares (Gráfico 1). A pesar de este crecimiento, el comercio del MERCOSUR es todavía pequeño comparado con el de otras áreas económicas.

Gráfico 1. Intercambio comercial del MERCOSUR (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del CEI.

La regularidad en el cumplimiento del programa de desgravación arancelaria dentro del MERCOSUR, que implicó una disminución gradual y acumulativa de los derechos de importación y paralelamente una reducción también gradual de las Listas de Excepciones de los productos inicialmente no alcanzados por ella, explica en gran medida la evolución del comercio intrarregional<sup>3</sup>.

El comercio entre los Estados socios tuvo un crecimiento del 247%, llegando aproximadamente el 21% del total de las exportaciones. Si bien esta tendencia tuvo un quiebre después de las crisis asiáticas y de Brasil, en el 2000 vuelve a mostrar una importante reactivación alcanzando un volumen de intercambio de 21.918 millones de dólares.

El comercio extra bloque su duplicó en el

mismo período, mostrando que el MERCOSUR no es un área económica cerrada.

En la actualidad, el MERCOSUR podría ser definido como un Global Trader dado que ningún destino representa más de la cuarta parte de las exportaciones totales de la región.

El principal destino extrabloque lo constituye la UE, que a pesar de haber disminuido su participación relativa a favor de otros destinos, representa el 23,5% de las exportaciones totales. El segundo mercado más importante para el MERCOSUR es Estados Unidos con una participación de casi el 20% y con 17% se ubica el Resto del Mundo. Las ventas a China, Chile, Estados Unidos y México son las que han tenido un comportamiento más dinámico entre 1991 y el 2000.

<sup>3</sup> A partir del 1 de enero de 1999 Argentina y Brasil aplican un arancel cero dentro del bloque y Paraguay y Uruguay lo hacen desde el 1 de enero de 2000.

**Cuadro 2. Comercio intra y extra MERCOSUR– en porcentajes**

Regiones y Países Seleccionados	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	Estructura		Crecimiento	Estructura		Crecimiento
	1991	2000	1991-2000	1991	2000	1991-2000
<i>Total Intra MERCOSUR</i>	11,1	20,9	247	16	20	247
Comunidad Andina	4,2	3,7	65	3	3	127
Chile	2,7	4,7	224	2	2	108
México	2,2	2,5	108	1	2	226
Estados Unidos	17,0	19,5	111	21	21	166
Unión Europea	32,2	23,5	35	22	24	189
China	1,3	2,9	326	0	3	2196
ASEAN	2,9	1,8	15	1	2	980
Japón	6,6	3,4	-4	6	5	100
Resto del Mundo	19,9	17,0	58	26	18	84
<i>Total Extra MERCOSUR</i>	88,9	79,1	64	84	80	154
<i>Total General</i>	100,0	100,0	84	100	100	168

Fuente: Elaboración propia en base datos CEI (Vid. Tablas en el Anexo).

Más del 60% de las importaciones provienen de Estados Unidos, la UE y Resto del Mundo. Es de destacar las importantes tasas de crecimiento en las importaciones originadas en el continente asiático.

## 2.2. El ALCA desde la perspectiva del MERCOSUR

El Tratado de Libre comercio de las Américas significa un área de 40 millones de km<sup>2</sup>, con más de 800 millones de personas y un Producto Bruto Interno de más de 12.400.000 millones de dólares.

El PBI del MERCOSUR representa sólo el 8% del PBI del ALCA, siendo Estados Unidos quien reúne más del 80% del total.

Sin embargo, el MERCOSUR representa más del 50% del PBI de América Latina y asciende a aproximadamente al 80% cuando se excluye a México, ya integrado en un régimen de libre comercio con los Estados Unidos (Cuadro 1).

El MERCOSUR se diferencia de otros países latinoamericanos al presentar una menor dependencia del mercado norteamericano en relación al destino de sus exportaciones. Para el año 2000, la participación de EE.UU. en las exportaciones extrabloque ronda el 20%, tendiendo a ser similar a la de la UE que representa 5 puntos porcentuales más.

En la cumbre de Miami los representantes de los 34 países que conformarán el ALCA reconocieron la existencia de aspectos comunes que reflejan una misma tendencia no sólo en lo económico sino también en lo político. La mayoría de los países cuenta con gobiernos electos democráticamente y que realizaron en los últimos años importantes esfuerzos para lograr a) estabilidad política y macroeconómica, b) el fortalecimiento de sus sistemas financieros y c) el establecimiento de regímenes de comercio e inversión más abiertos.

Como resultado, en la década del noventa, se observó un significativo aumento tanto del comercio entre estos países como del número de acuerdos bilaterales, plurilaterales y regionales que se suscribieron.

Aquellos para los que el ALCA supone una señal de alerta, el ALCA formaría parte de una operación estratégica de Estados Unidos de amplio alcance y que persigue objetivos políticos, económicos y militares.

Los principales objetivos políticos los clasifican en objetivos externos e internos. Entre los de orden externo se pueden mencionar a) la consolidación de la influencia norteamericana sobre los principales Estados de la región y de esta manera

garantizar su apoyo en disputas de Estados Unidos tanto con otras potencias como Rusia, UE o China, como con países “renegados” como Irán, Libia o Siria y además consolidar sus estrategias de combate contra el narcotráfico o el terrorismo, por ejemplo.

Desde el punto de vista interno uno de los objetivos sería el de consolidar vínculos de dependencia jurídica, que impediría por un lado modificaciones súbitas de políticas económicas y por otro, promovería a que los Estados parte adopten el modelo de instituciones y legislación norteamericana para facilitar la acción de las grandes empresas multinacionales de EE.UU.

En lo militar, los Estados de América quedarían bajo la protección militar de EE.UU. por medio de la firma de acuerdos en los que se dificultaría el desarrollo por parte de los países americanos de tecnologías avanzadas de naturaleza dual (militar y civil) y donde se comprometerían a reducir sus armamentos convencionales. De esta manera el papel de las fuerzas militares latinoamericanas sería de gendarmes de orden interno exclusivamente.

En el área económica, como entre los principales objetivos se persigue el establecimiento de un área económica única con libre circulación de bienes y servicios y de capitales, resaltan la necesidad de implementar políticas neoliberales de reorganización económica y de esta manera se reducirían los Estados y se tendería a desregularizar sus economías.

En lo normativo, el ALCA además de pretender una zona de libre comercio, se define como un esquema de integración para el comercio de servicios y para las inversiones. Esto requiere negociaciones para liberalizar el comercio de servicios en condiciones de transparencia y certidumbre y conformar un marco jurídico transparente para las inversiones.

Dada la dimensión del acuerdo y los socios involucrados, el ALCA implica un muy complejo conjunto de costos y beneficios, cuyo equilibrio dependerá tanto del contenido que se negocie como del grado de profundización que se alcance en los acuerdos preexistentes.

De acuerdo a un estudio de la fundación brasileña Getulio Vargas citado en Beneche, D y Loschky, A (Beneche; Loschky, 2001: 19), las consecuencias del ALCA son diferentes para los principales miembros del MERCOSUR. Los efectos es-

perados sobre la tasa de crecimiento de la economía de Brasil de una integración al ALCA son similares a la resultante de un acuerdo de libre comercio con la UE. En cambio para Argentina, el crecimiento sería igual a cero si sólo participa del ALCA, mientras que si lo hace con la UE lograría un crecimiento del 3% del PBI.

En términos generales, el ALCA implicará una seria competencia entre este acuerdo y los preexistentes no sólo en función a las preferencias comerciales sino también respecto a las normas y disciplinas aplicables a las políticas comerciales y no comerciales. Este riesgo será mayor en los acuerdos que admiten excepciones, condicionamientos a la liberalización y en aquellos que presenten escasas normas comerciales.

Por otro lado, los efectos de una apertura hacia países desarrollados como EE.UU. y Canadá tienen paralelo, dada su magnitud y fortaleza competitiva, con una apertura mundial. En la literatura económica tradicional se argumenta que la liberalización del comercio siempre es beneficiosa, dado que los empleos perdidos en los sectores de baja productividad se compensarían por la creación de nuevos con un nivel de productividad superior. Sin embargo, además de no cumplirse el requisito de funcionamiento competitivo de los mercados de esas economías, en la práctica esa creación de nuevos empleos tampoco es automática.

En consecuencia, las empresas de dichos países se deberán preparar para enfrentar este nuevo escenario donde se verá intensificada la competencia. Las empresas del MERCOSUR, por su parte, no han tenido una buena performance en sus niveles de competitividad en los últimos años, por lo que sólo podrán sostener el mayor nivel de competencia generada por el ALCA si aprenden a aprovechar los niveles de economías de escala y mejoren su competitividad internacional.

Frente a esa realidad, los países deberán ser conscientes de que para acceder a los beneficios del libre comercio deberán pasar inevitablemente por períodos de grandes y profundos ajustes económicos y sociales, fundamentalmente debido a características propias de economías poco desarrolladas: su vulnerabilidad externa, débiles o inexistentes redes de seguridad social y niveles elevados de desempleo estructural.

Por otro lado, la evidencia empírica parece demostrar que, si bien la liberalización comercial pro-

mueve la convergencia entre países pobres y ricos cuando estos se integran, este proceso suele ser lento y desigual existiendo el riesgo de que algunos países o regiones ganen más que otros en el corto y mediano plazo.

Tal como señalan Da Motta y Halperin (Da Motta; Halperin, 2001) de la liberalización comercial pueden surgir distintos riesgos como por ejemplo: i) que ciertos flujos comerciales no tradicionales al interior de la región puedan ser sustituidos por importaciones de EE.UU.; ii) que el mercado de los productos primarios termine ocupado por EE.UU.; iii) y que, dadas las condiciones muy específicas de competencia y exigencias normativas del mercado estadounidenses, sea improbable que su apertura produzca una expansión de las exportaciones de manufacturas y productos no tradicionales de estos países.

Respecto de este punto el objetivo del MERCOSUR en las negociaciones en torno al ALCA se basa no sólo en acordar la eliminación de aranceles sino también de las trabas no arancelarias en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC); exhortando a EE.UU. a modificar fundamentalmente su legislación antidumping y su política de subsidios en el sector agrario.

La posición de Estados Unidos, por su parte, es avanzar sobre el comercio de servicios y temas asociados a la propiedad intelectual.

En estos términos, si el ALCA significa mayores facilidades para el comercio, los actuales proyectos de integración corren el riesgo de convertirse en obsoletos y terminen absorbidos de hecho por el proyecto mayor, a menos éstos alcancen cuanto antes un nivel más alto de integración.

La opción para la supervivencia de los acuerdos regionales es que se sometan a un proceso de cambio y fortalezcan aún más la integración. Esto implica aumentar el grado de institucionalización, eliminar lo más rápido posible las restricciones al comercio que existan, incluyendo regulaciones en materia de subsidios y políticas antidumping, entre otras.

Por otro lado, si los acuerdos vigentes como el MERCOSUR, Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano logran unificar posiciones tendrán mayor peso en el diseño del futuro libre comercio panamericano, aún cuando algunos países en forma individual pretendan negociar con EE.UU. en forma unilateral como Chile, Uruguay o Venezuela.

En estos términos, el MERCOSUR necesitaría primero un cambio cualitativo en la evolución de sus instituciones o de la política comercial común, tanto interna como externa, antes de poder entrar como bloque en el ALCA. Una perspectiva común del MERCOSUR acerca del ALCA presupone además un proyecto común, lo que suscita cuestiones sobre estrategias políticas y económicas en los países del MERCOSUR.

Existen manifestaciones en este sentido. Los presidentes de Argentina y Brasil en Quebec han expresado su deseo de profundizar la integración del MERCOSUR.

La estrategia de “Profundización” o “Relanzamiento del MERCOSUR” tiene como objetivo fortalecer la Unión Aduanera en los niveles intra y extra comunitarios promoviendo una transición de una unión aduanera hacia un área económica. Esto surge como consecuencia de la subsistencia de restricciones al comercio, especialmente no arancelarias y de sectores no incluidos plenamente, y de certificados de origen, entre otros.

Esto requiere por un lado la adopción tanto de políticas sectoriales comunes (industria, agricultura, trabajo, comercio exterior) como de tipo macroeconómicas (fiscal, monetarias y cambiarias). La agenda incluye los temas de acceso al mercado, agilización de los trámites de frontera, mejora de los incentivos a las inversiones y a la exportación y defensa de la competencia y la solución de controversias, entre otros. Por el otro, la necesidad de avanzar en la coordinación macroeconómica frente a la gran disparidad de políticas y de paridades cambiarias que se evidencia entre los miembros del MERCOSUR, que incluso llevó a implementar medidas compensatorias unilaterales.

Los requisitos de esta línea de negociación requieren no sólo la creación de instituciones comunes a nivel supranacional que sean integradas por representantes, políticos y técnicos elegidos por los Estados miembros o por mecanismos intergubernamentales, sino además mejorar la calidad de las existentes. Toda integración requiere instituciones que permitan lograr consensos y que sean capaces de emitir reglas de calidad que garanticen seguridad jurídica y flexibilidad.

Las principales dificultades con las que se enfrenta estas estrategias parten de la existencia de extraordinarias asimetrías existentes entre los países miembros y la alta vulnerabilidad externa que presentan sus economías.



En esta línea se puede insertar otra estrategia denominada de “Ampliación del MERCOSUR”, que busca aumentar la capacidad de negociación con los Estados Unidos y Canadá y hacer más equilibradas las negociaciones del ALCA. El MERCOSUR ya ha dado pasos en el desarrollo de una red sudamericana de libre comercio, siempre en el ámbito de la ALADI, al concretar acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia y con la apertura de negociaciones de libre comercio con los países de la Comunidad Andina.

### 3. LAS RELACIONES MERCOSUR – UNION EUROPEA

Las negociaciones llevadas adelante en América han generado una respuesta estratégica por parte de la UE que ha iniciado negociaciones no sólo con el MERCOSUR sino además con México y Chile. Entre las razones más importantes para la UE se destacan, por un lado, la posibilidad de expandir las exportaciones europeas a partir de la liberalización unilateral del comercio en América Latina. Por el otro, la consideración de que la integración hemisférica (ALCA) podría poner en peligro el crecimiento de las exportaciones de la UE a la región por efecto de la desviación de comercio. Sin embargo, es preciso advertir que las relaciones externas de la UE no constituyen un tema prioritario en su agenda, como puede ser la problemática de cohesión social y la política agraria común. Desde el punto de vista geográfico las relaciones externas prioritarias la constituyen los países de Europa Central y Oriental mientras que América Latina tradicionalmente ocupó el último lugar, dado que se le asigna el carácter de “regiones no asociadas” a la Unión.

La evaluación de las relaciones entre ambos bloques depende del punto de vista del análisis. Desde la perspectiva del MERCOSUR, la UE significa aproximadamente el 25% de su comercio exterior, una de las principales fuentes de flujos de inversión de origen externo y un elemento de equilibrio en sus estrategias de inserción económica internacional. Desde la UE, el MERCOSUR no tiene un peso económico importante dado que para la UE el comercio con el MERCOSUR no supera el 3%, aunque constituyen una de las áreas más dinámicas de crecimiento de sus industrias a nivel global (exporta al MERCOSUR principalmente bienes de capital y con alto contenido tecnológico).

Como región culturalmente más cercana a Europa y que comparte sus valores democráticos, el MERCOSUR y América Latina en general, podrían convertirse en socios políticos claves y potenciales aliados en foros internacionales. Desde este punto de vista, las relaciones entre el MERCOSUR y la UE pueden clasificarse como asimétricas en el ámbito económico mientras que son más equilibradas desde el punto de vista político.

Las negociaciones comerciales del MERCOSUR con la UE formarían parte de acciones orientadas a consolidar, profundizar y a ampliar el espacio económico integrado. En estos términos, el MERCOSUR aspira competir con otras regiones emergentes en la atracción de inversiones y a convertirse en un interlocutor válido de los Estados Unidos en el ALCA y de la UE en el desarrollo de la zona de libre comercio interregional.

El antecedente formal de la negociación de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE lo constituye un acuerdo marco de cooperación firmado en Madrid en diciembre de 1995 y que entró en vigencia tres años y medio más tarde. Esta asociación interregional se inserta así en el marco más amplio de las relaciones entre América Latina y Europa. El antecedente más concreto lo constituye el acuerdo de libre comercio firmado entre la UE y México en diciembre de 1997, en virtud del cual México eliminará hasta el año 2007 los aranceles a las importaciones de todos los bienes industriales de la UE. Por su parte, la UE se compromete a otorgar el libre ingreso para los productos industrializados de México a partir del 2003.

El principal objetivo del acuerdo MERCOSUR – UE es el fortalecimiento de las relaciones existentes tal que sirvan de base para la creación de una asociación interregional de libre comercio. Para ello, se contempló la cooperación en ámbitos que van desde el campo energético, transporte, ciencia y tecnología, propiedad intelectual, normas técnicas, cuestiones sanitarias y fitosanitarias, medio ambiente, cultura y educación, hasta el de telecomunicaciones y tecnologías de la información.

Este Acuerdo creó el Consejo de Cooperación (órgano que fijará aspectos referentes a la estructura, la metodología y el calendario de las negociaciones), la comisión Mixta de Cooperación y la subcomisión Mixta Comercial, constituyéndose además grupos de trabajo.

La primera cumbre entre ambos bloques se celebró en Río de Janeiro en junio de 1999. En la Declaración Conjunta de Río ambas regiones acordaron impulsar el proceso de negociación comprometido en el acuerdo marco y se resolvieron diversas cuestiones: por un lado que la liberalización del comercio bilateral sea en forma progresiva, recíproca y equilibrada en términos del contenido de la negociación sin excluir ningún sector y de conformidad con las reglas de la Organización Mundial de Comercio. En estos términos, se exige respetar el principio de compromiso único, como en el caso del ALCA. Por otro, se resolvió el inicio formal de las negociaciones por lo que se convocó a reunión del Consejo de Cooperación. Hasta el momento este Consejo se ha reunido en seis oportunidades, fijándose en Argentina el próximo lugar de reunión en abril del 2002.

Si bien el MERCOSUR es el principal socio económico de la UE en América Latina en términos de volumen de comercio e inversión, existen obstáculos que pueden ser caracterizados de difícil solución. En las discusiones, el principal limitante al libre comercio birregional es la Política Agraria Común (PAC) de ese bloque y que constituye un ejemplo de la instrumentación de políticas proteccionistas por parte de Europa. En este sentido, la PAC representa casi la mitad del presupuesto comunitario. Las exportaciones de bienes agrícolas, por su parte, significan más del 50% de las exportaciones del MERCOSUR a la UE, de las cuales un 35% está sometido a aranceles (Comisión Europea, 2001).

Sin embargo, en la reunión inaugural de las negociaciones sobre la reducción de barreras arancelarias la UE ofreció incluir en la zona de libre comercio, una vez firmado el acuerdo, ocho mil millones de euros, aproximadamente el 90% de los productos agrícolas e industriales, en un plazo de 10 años. El desmantelamiento tarifario cubre un comercio de 2.2 mil millones, representando el 80% de todo el comercio de productos agrícolas sometidos a aranceles. Recíprocamente, el MERCOSUR presentó su contraoferta tarifaria en la Sexta Reunión de Negociaciones entre la UE y el MERCOSUR que se realizó en Bruselas en Octubre de 2001.

Esto es un indicio claro de un posible camino hacia concertar una agenda de liberalización comercial en la segunda Cumbre entre la UE, América Latina y el Caribe que se desarrollará en Madrid en mayo del 2002.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

Los países socios del MERCOSUR promovieron la integración subregional en el marco del "regionalismo abierto", con el objeto de redefinir su estrategia de inserción internacional y como parte de un amplio proceso de reformas en el marco de la legitimidad democrática que incluyó la apertura de sus mercados, privatizaciones de servicios y empresas públicas y la desregulación de la actividad económica.

Los avances se registraron principalmente en el plano comercial. El flujo de comercio del MERCOSUR ha tenido un fuerte incremento en la última década.

Sin dudas, el proceso de integración de las Américas significa un desafío de magnitud tanto por su dimensión al involucrar 34 países como por su contenido: la creación de una zona de libre comercio de "nueva generación".

En estos términos, el beneficio más importante para los países miembros del MERCOSUR y en general para los países latinoamericanos de la integración al ALCA, sería lograr el acceso al mercado en aquellos sectores para los cuales la región cuenta con una importante ventaja comparada. El costo más importante estaría dado por la asimetría que se otorga en la preferencia arancelaria a partir de los niveles de aranceles actualmente vigentes; muy bajos en Estados Unidos y Canadá y más elevados en América del Sur, fundamentalmente en Brasil.

En el caso de la UE, las posibilidades de incrementar el comercio se prevén limitadas debido al proceso de inclusión de nuevos miembros de Europa del Este a esa unión. Considerando lo anterior, las negociaciones deberían buscar al menos dar continuidad a la UE en su calidad de mercado tradicional para el MERCOSUR.

El escenario de continuidad del MERCOSUR en el contexto del ALCA y con alianzas con la UE, los acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia, con otras regiones de América Latina se condicen con la idea de un bloque abierto a la competencia económica global que avanza hacia el desarrollo de un mercado común y por lo tanto no resultan contradictorias. Por el contrario, reflejan una misma estrategia de inserción en todos los mercados bajo el concepto de regionalismo abierto.

Para concretar esta estrategia, se requiere que el MERCOSUR se coloque en condiciones satis-

factorias para negociar. En esta línea están trabajando los países miembros. En la última cumbre del MERCOSUR en el año 2001 en la ciudad de Asunción, los países miembros definieron los lineamientos considerados vitales para tornar al MERCOSUR en una institución creíble: reforma del arancel externo común, perfeccionamiento de la Unión Aduanera, la integración de cadenas productivas, fortalecimiento institucional y la defini-

ción de plataformas negociadoras comunes tanto en los foros internacionales como con Estados Unidos, el ALCA y la UE.

El resultado de estos esfuerzos dependerá de cómo y cuando superen las crisis por las que están atravesando los países más fuertes del MERCOSUR, Brasil y Argentina, ya que el MERCOSUR es percibido como el resultado de los procesos nacionales de transformación e inserción.

## BIBLIOGRAFÍA

- Benecke, D.; Loschky, A. (2001), “ALCA y la integración latinoamericana. La situación post-Quebec”. *Contribuciones*, 3, 9-44.
- Bouzas, R.; Svarzman, G. (2000), “Estructura del comercio y de la protección arancelaria en las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea”. *Boletín Informativo Techint*, 304 (octubre-diciembre), 53-68.
- Bulmer-Thomas, V. (1998), “El área de libre comercio de las Américas”. CEPAL, Número Extraordinario, 243-258.
- Castro, J. (2001), “Expectativas latinoamericanas respecto a los Estados Unidos y el ALCA”. *Contribuciones*, 3, 75-84.
- Centro de Economía Internacional (2002), “Cuadros Estadísticos” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.cei.mrecic.gov.ar>>.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2001), “V Ronda de negociación UE-MERCOSUR: oferta de negociación de la UE, Bruselas, 5 de julio” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.europa.eu.int>>.
- Comisión sectorial para el MERCOSUR (2002), “Acuerdos” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.Mercosur-comisec.gub.uy/ACUERDOS/UE/UE.htm>>.
- “ (2002b), “Mercosur en cifras” [documento en línea] Disponible desde Internet en: <[http://www.Mercosur-comisec.gub.uy/MERCOSUR EN CIFRAS](http://www.Mercosur-comisec.gub.uy/MERCOSUR_EN_CIFRAS)>.
- Cristini, M. (2001), “La Argentina y su experiencia de integración comercial en América Latina”. *Contribuciones*, 3, 107-132.
- Da Motta Veiga, P.; Halperin, M. (2001), “Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA”. ALADI, Estudio 132, 26 de marzo.
- Enrique Espinosa, J. (2001), “El área de Libre Comercio de las Américas desde la perspectiva del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. *Contribuciones*, 4, 51-68.
- Gratius, S. (2001), “Perspectivas para una asociación entre América Latina y Europa”. *Contribuciones*, 4, 89-108.
- Kotschwar, B. (2001), “El área de Libre Comercio en las Américas: origen, objetivos y situación”. *Contribuciones*, 4, 25-40.
- Peña, F. (2001), “La relación entre el Mercosur y la Unión Europea: una perspectiva del sentido estratégico de la negociación interregional”. *Contribuciones*, 3, 85-106.
- Roett, R. (2001), “La política de Estados Unidos frente a la integración continental”. *Contribuciones*, 3, 45-74.
- Rojas Penso, L. F. (2001), “El acervo de la integración latinoamericana”. *Contribuciones*, 4, 7-24.

ANEXOS ESTADÍSTICOS

Tabla 1. Exportaciones del MERCOSUR (en millones de U\$S)

Países Destino	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Total Intra MERCOSUR</i>	5.104	7.215	10.065	12.049	14.444	17.037	20.542	20.356	15.158	17.697
Comunidad Andina	1.908	2.287	2.507	2.704	3.440	3.134	3.959	3.980	2.807	3.151
Bolivia	376	499	613	667	790	828	1.185	1.116	779	634
Colombia	243	461	506	537	716	630	697	679	399	651
Ecuador	200	210	223	340	297	255	265	342	164	199
Perú	443	459	538	661	754	597	707	737	650	669
Venezuela	647	659	626	497	883	824	1.106	1.106	814	997
Chile	1.235	1.600	1.796	2.072	2.757	2.888	3.202	3.001	2.821	4.001
México	1.023	1.392	1.258	1.374	656	962	1.078	1.290	1.396	2.127
Estados Unidos	7.801	8.615	9.501	10.876	10.768	11.461	11.830	12.303	13.652	16.493
Unión Europea	14.790	15.310	14.447	16.743	17.975	18.090	19.340	20.091	19.169	19.925
China	575	679	1.030	1.154	1.614	1.837	2.082	1.663	1.319	2.448
ASEAN	1.322	1.347	1.493	1.699	2.360	2.360	2.203	1.357	690	1.520
Japón	3.035	2.708	2.795	3.053	3.579	3.586	3.654	2.873	2.760	2.916
Resto del Mundo	9.120	9.333	9.153	10.404	12.903	13.591	15.396	14.450	14.550	14.383
<i>Total Extra MERCOSUR</i>	40.807	43.273	43.981	50.079	56.051	57.909	62.742	61.008	59.164	66.964
<i>Total general</i>	45.911	50.488	54.047	62.128	70.495	74.947	83.285	81.364	74.322	84.661

Fuente: CEI en base a Indec, SECEX, Secretaría Administrativa del MERCOSUR y Banco Central del Uruguay.

Tabla 2. Importaciones del MERCOSUR (en millones de U\$S)

Países Destino	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Total Intra MERCOSUR</i>	5.098	7.282	9.059	11.708	13.972	17.152	20.591	20.473	15.430	17.676
Comunidad Andina	1.128	963	903	1.219	1.650	2.006	2.089	1.661	1.860	2.559
Bolivia	272	155	130	159	170	200	167	138	64	162
Colombia	90	139	106	126	167	164	224	235	238	476
Ecuador	34	62	95	106	168	185	154	178	156	167
Perú	171	248	156	214	249	303	346	254	221	242
Venezuela	561	359	415	614	896	1.154	1.197	856	1.182	1.512
Chile	796	947	994	1.267	1.740	1.604	1.808	1.607	1.413	1.655
México	426	606	598	643	1.250	1.556	1.875	1.646	1.160	1.388
Estados Unidos	6.852	7.861	9.529	11.591	15.181	17.148	21.026	20.624	17.449	18.197
Unión Europea	7.169	8.681	10.562	15.733	19.644	21.953	25.826	26.565	23.003	20.741
China	124	544	780	1.219	1.682	1.876	2.258	2.280	2.003	2.847
ASEAN	182	284	419	774	1.116	1.210	1.742	1.866	1.506	1.965
Japón	2.072	2.519	2.887	3.704	4.335	3.758	5.105	4.980	3.830	4.154
Resto del Mundo	8.482	9.171	10.535	11.943	15.137	15.219	16.678	14.142	12.335	15.611
<i>Total Extra MERCOSUR</i>	27.231	31.574	37.205	48.092	61.735	66.329	78.325	75.371	45.559	69.117
<i>Total general</i>	32.329	38.856	46.265	59.800	75.708	83.481	98.916	95.844	79.989	86.793

Fuente: CEI en base a Indec, SECEX, Secretaría Administrativa del MERCOSUR y Banco Central del Uruguay.