

Grace Jaramillo, compiladora

Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo



Índice

Presentación	7
I. ESTUDIO INTRODUCTORIO	
Los nuevos enfoques en Relaciones Internacionales: más allá del nuevo regionalismo	11
<i>Grace Jaramillo</i>	
II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS DEL PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	
Encuentros y desencuentros de la integración regional	29
<i>Alain Fairlie</i>	
La crisis de la CAN: nuevos desafíos para la cooperación en la Región Andina	39
<i>Tatiana Guarnizo</i>	
Mercosur: política externa y perspectivas interregionalistas con las “economías del norte”	57
<i>Rodolphe Robin</i>	
América Latina y la recomposición geopolítica intrarregional en los primeros años del siglo XXI	75
<i>Carlos Domínguez</i>	
América Latina, ¿integração virtuosa ou subordinada?	85
<i>Wilson Cano</i>	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta:
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio, 2008

III. MERCOSUR:

NUEVOS HORIZONTES, PERSPECTIVAS COMPARADAS

La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización	115
<i>Andrés Malamud</i>	
Los escenarios de participación social en el Mercosur	137
<i>Mariana Vásquez</i>	
A integração industrial: novos desafios para a classe operária	149
<i>Adriano Botelho</i>	
O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e seu papel na agenda social do processo de integração	167
<i>Luana Goveia</i>	
IV. INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA CON EUROPA Y ASIA	
La Unión Europea y América Latina. Una evolución de la integración interregional. Perspectivas después del ALCA	181
<i>José Briceño</i>	
¿Um papel novo para a União Europeia na política mundial?	197
<i>José Pereira da Costa</i>	
Transpacificidad, una agenda pendiente para los contactos de América Latina con el Pacífico	205
<i>Carlos Uscanga</i>	
Co-operation between the European Union and Latin America: privileged relations?	229
<i>Marianne Wiesebron</i>	
De Viena a Lima: evaluación de las relaciones Unión Europea-América Latina	247
<i>Roberto Domínguez</i>	
Crisis de cohesión social en la Unión Europea	261
<i>Juan Carlos Bossio</i>	

Presentación

El concepto central de integración ha desatado múltiples, diversas y enconadas discusiones en América Latina en los últimos diez años. Sea debido a la ola de negociaciones de tratados comerciales multilaterales, plurilaterales o bilaterales o sea debido al espejo que representaba el acelerado proceso de integración de la Unión Europea. La integración se convirtió tras el fracaso del ALCA en la utopía por excelencia en el escenario de las relaciones internacionales para América Latina y dentro de esa condición las miradas, reflexiones y procesos de acercamiento hacia otras regiones del planeta empezaron a tomar fuerza.

El Congreso FLACSO 50 años tradujo esos procesos de investigación académica en un Simposio de Integración, en donde se diseñaron más de 12 paneles para discutir sobre las distintas miradas sobre el proceso de integración de América Latina que se había desarrollado en los últimos años.

El simposio fue necesario precisamente porque los investigadores participantes en el área de Relaciones Internacionales apuntaron a la integración como una preocupación central, ya sea para discutir el concepto mismo de integración o regionalismo, para reflexionar el proceso de integración desde América Latina hacia Estados Unidos y Canadá, hacia la Unión Europea o hacia el Asia-Pacífico. Asimismo, se presentaron trabajos muy interesantes e innovadores sobre los conflictos internos de los dos proyectos de integración más formalizados de América Latina, el Mercosur y la Comunidad Andina. Dentro de cada uno de estos escenarios,

hubo trabajos específicos sobre los derechos humanos y la protección social, sobre los actores del proceso, sobre las estructuras mismas de la integración e incluso sobre las demanda y oferta de integración existente. La compilación se hizo pensando en lo más representativo de la discusión durante todo el simposio y en aquellos trabajos que habían alcanzado excelencia académica antes y después de los paneles del Congreso.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

I. Estudio introductorio

Los nuevos enfoques en Relaciones Internacionales: más allá del nuevo regionalismo

Grace Jaramillo*

Introducción

El simposio sobre Integración Regional fue uno de los temas clave del Congreso de FLACSO-50 años, pues este debate daba cuenta de una de las preocupaciones centrales en el escenario internacional de América Latina, donde la integración –a pesar de los diferentes esquemas que los estados han escogido en los últimos años– se ha convertido en punto fundamental en su inserción internacional. El Congreso fue el escenario propicio para debatir sobre los aspectos más importantes y problemáticos que rodean estos temas: los tratados bilaterales, la integración regional, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la compleja relación de América Latina con la Unión Europea y las metas del Este asiático con este hemisferio, coparon la agenda de discusión durante los tres días de este encuentro internacional. Por supuesto, el simposio fue lo suficientemente ambicioso como para cubrir problemáticas fundamentales, desde diversos y a veces contradictorios enfoques teóricos.

Se preocupó, además, por cubrir aspectos tan disímiles como: nuevos enfoques sobre integración, donde se analizaban balances previos y perspectivas futuras, hasta escenarios específicos de integración en la Comunidad Andina y el Mercosur. La discusión fue extremadamente rica en detalles, en evaluaciones específicas, en propuestas y perspectivas nuevas

* Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO- Sede Ecuador.

sobre el denominado regionalismo abierto, permanentemente enfrentado con el esquema de integración profunda que era parte del imaginario latinoamericano, al menos hasta la década de los años 1980.

El contexto

Repensar la integración fue una de las metas del Congreso de los 50 años de FLACSO, realizado en la Sede Ecuador en octubre del 2007. Nueve de dieciocho mesas del eje temático de Relaciones Internacionales fueron dedicadas a Integración Regional y esto es apenas un termómetro de lo que está pasando a nivel latinoamericano. La discusión sobre Integración desde sus distintos ejes y aristas llegan a un mismo punto: el regionalismo como salida económica a la crisis del mayor régimen internacional existente: el régimen internacional de comercio que se explica, al menos en parte, en la crisis hegemónica de Estados Unidos, tanto en el escenario hemisférico como en el escenario global.

Tras el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA– en el 2003, el escenario latinoamericano quedó abierto a diversas y, a veces, contradictorias iniciativas de integración regional. En el caso del Mercosur, el esquema de regionalismo abierto se consolidó, haciendo del Mercado Común del Sur un escenario de empuje comercial, sin mayores aspiraciones institucionales. El escenario del Mercosur parecía –hasta hace poco el escenario más propicio para un proceso de integración profunda, a pesar del déficit institucional que éste mantenía. Y si bien ha consolidado su porcentaje de comercio intrarregional, no ha sido suficientemente exitoso como mecanismo de apertura de mercados externos, como con la Unión Europea, Asia-Pacífico o la misma Comunidad Andina. Mercosur, sin embargo, tiene entre sus miembros a las dos economías más grandes de América del Sur –Brasil y Argentina– y eso lo convierte en una instancia supremamente interesante para el análisis. Desde el punto de vista geopolítico, su peso específico en América Latina lo ha hecho interesante como alternativa de integración a la CAN, en el caso venezolano y de alguna manera, también en el caso boliviano, cuyas fronteras orientales ya viven un esquema de integración comercial de facto

con Brasil, Argentina y Paraguay. El presidente Hugo Chávez tiene ahora una relación comercial más estrecha con los países del Mercosur que con sus ex socios de la Comunidad Andina, aunque su ingreso como miembro pleno todavía está por decidirse. Pero el efecto del presidente Hugo Chávez ha obligado a los países miembros a discutir instancias mucho más elaboradas de gestión y liderazgo y, al mismo tiempo, a repensar su proceso de integración en el futuro inmediato.

En el caso de la Comunidad Andina, la decisión de empezar a negociar tratados de libre comercio bilaterales con Estados Unidos marcó un punto de ruptura definitiva con la Venezuela de Hugo Chávez, quien a su vez ya había optado por un camino diferente al proponer la Alternativa Bolivariana para las Américas –ALBA– y caminar aceleradamente hacia una unión preferencial con el Mercosur antes que con la CAN. El desinterés, la apatía, pero sobre todo el bajísimo índice de comercio intrarregional en la Región Andina ha logrado que todo el esquema de integración se mantenga en un limbo permanente, del que sólo ha salido momentáneamente para enfrentar las negociaciones con la Unión Europea para un acuerdo de asociación, que incluye un tratado de libre comercio. En este sentido, Europa se ha convertido en el incentivo principal para renovar el proceso de integración andina, pero aún quedan dudas sobre su capacidad para mantener la unidad interna durante y después del proceso de negociación que se está llevando a cabo.

Chile ha seguido su propio camino comercial desde que en 1973 se salió de la Comunidad Andina. Y hasta ahora, con 52 tratados comerciales firmados, es el país que lleva la posta en materia de estrategia comercial, pero aún tiene una tarea pendiente con América del Sur y aunque se ha mantenido alejado del gran debate latinoamericano sobre integración, es evidente que no quiere apartarse demasiado y por ello se mantiene como estado asociado del Mercosur y ahora de la CAN, además de participar en las negociaciones de la nueva Unión de Naciones del Sur que está en plena discusión.

Brasil tiene un papel estelar en la integración sudamericana, el contexto fundamental y desde allí se ha producido la mayor parte de la reflexión temática. Brasil se ha convertido en la potencia regional por excelencia y en un jugador estelar en el escenario internacional, tanto en los foros de

Naciones Unidas como en la Organización Mundial de Comercio, donde ha tenido un papel fundamental en la negociación agrícola. Sin embargo, Brasil no es aún el motor de la unidad sudamericana y mucho menos latinoamericana. Su visión de integración es un tanto distinta a lo que esperan los demás países sudamericanos –al menos por ahora– y tal vez por esta razón, su proceso de liderazgo se ha apartado de las grandes líneas establecidas, a la vez dejando que tan sólo la inercia lleve la batuta del proceso.

Sin embargo, América Latina está embarcada en hacer un esfuerzo adicional de acercamiento y está negociando un acuerdo para la creación de la Unión de Naciones del Sur –UNASUR– heredera de la comunidad sudamericana que fue propuesta por el presidente peruano Alejandro Toledo y el entonces Secretario General de la Comunidad Andina, Allan Wagner, precisamente como una alternativa que dé vida a la alicaída integración regional. La primera declaración relacionada con este tema sucedió en Cusco, en diciembre del 2004. Sin embargo, el tema quedó relegado a segundo plano hasta que en el marco de la I Cumbre Energética Sudamericana en Isla Margarita en abril del 2007¹, los mandatarios asistentes se precipitaron hacia una declaración apoyando la creación de la iniciativa pero con un nuevo nombre: Unión de Naciones del Sur o UNASUR. El camino planteado por la iniciativa de Cusco, que preveía convergencia progresiva entre CAN y Mercosur y una integración temática, quedó trunco con la iniciativa de Isla Margarita. Otras lógicas y otros tiempos empezaron a funcionar y, un acuerdo constitutivo se empezó a negociar, a partir de al menos tres iniciativas distintas: la presentada por Brasil, la iniciativa chilena y una tercera iniciativa trabajada por Ecuador, ejerciendo Bolivia el rol de Secretaría temporal.

Más allá del escenario hemisférico el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico está cerrando filas y ha suspendido la incorporación de nuevos miembros por los próximos dos años. La APEC espera consolidar su esquema de asociación abierta, garantizando que quienes se incorporen al Foro estén en capacidad de cumplir con la convergencia de políticas

1 Según las memorias del I Encuentro Regional citadas en la página web de la Comunidad Andina www.comunidadandina.org

macroeconómicas y los compromisos adquiridos durante estos últimos 10 años de regionalización. De todas maneras, la APEC sigue siendo uno de los escenarios más atractivos de integración en el sistema internacional, y la cuenca del Pacífico el escenario de expansión comercial más promisorio en el próximo decenio, aunque todavía pocos países latinoamericanos han podido acceder a sus ventajas.

No obstante todo lo dicho, la Unión Europea sigue siendo el modelo a seguir por excelencia. Toda la discusión tiene como punto de partida o eje de comparación la experiencia de los últimos cincuenta años de integración europea, hecho que tomó mucha mayor fuerza con la incorporación de doce estados miembro desde el 2004, hasta alcanzar un total de veintisiete, más un número similar de candidatos potenciales. ¿Qué hace exitosa la experiencia de la Unión Europea? ¿Cuáles son las condiciones fundamentales de su consolidación más allá del escenario de la ampliación? Y, sobre todo, cuál es el proyecto de integración que la Unión Europea está vendiendo al mundo, a pesar de algunos tropiezos, como la Constitución europea o el estancamiento del esquema europeo de defensa en medio del declive de la hegemonía estadounidense en el escenario global?

Aproximaciones teóricas

La integración es un tema recurrente y en momentos esencial dentro de la disciplina de relaciones internacionales. Sin embargo, el tratamiento del mismo es más bien ecléctico y no existe un debate epistemológico sobre el tema, desde ninguna corriente teórica contemporánea. Los estudios sobre integración parten generalmente desde el enfoque de la interdependencia y la economía política internacional. Son clásicos los trabajos de Edward Mansfield, Helen Milner², estudiando el regionalismo como un escenario previsible dentro de la economía política internacional –en un entorno de globalización– y por otro lado, Louise Fawcett y Andrew Hurrell³ discutiendo el lugar del regionalismo en el escenario po-

2 Se trata de su libro clásico en este tema: *The political economy of regionalism*.

3 El libro en cuestión se tituló *Regionalism and World Politics*.

lítico mundial, sus determinantes domésticos y el escenario de poder que esto implica.

Sin embargo, la discusión fundamental sobre el tema integración gira en torno a dos grandes paradigmas: el primero, el paradigma estructural en donde la integración es un medio para un proceso de desarrollo mucho más amplio para consolidar un proceso de regionalismo profundo con estructuras institucionales que reduzcan el costo de transacciones y aceleren el proceso de desarrollo de los países miembros⁴. En este caso, la integración es un proceso planificado por parte de los agentes estatales y apoyado por los agentes empresariales en la búsqueda de un objetivo mayor y como parte de una estrategia de inserción privilegiada en la economía política internacional. Los enfoques metodológicos para este tipo de análisis varían. La integración fue vista durante la década de los años 1960 y años 1970 como un elemento clave de las teorías del desarrollo promovidas y estudiadas desde la CEPAL. La integración como parte de una estrategia de desarrollo más amplio fue claramente aceptada y difundida en América Latina, a pesar del poco éxito que alcanzó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que luego se convirtió en Asociación Latinoamericana de Integración. El Consenso de Washington, las reformas estructurales aplicadas en casi todos los países de América Latina y el desencanto con la iniciativa de sustitución de importaciones y con estrategias estáticas de desarrollo hicieron que el estudio de la integración, desde las ciencias sociales también cambie de enfoque. Desde el paradigma estructural, la integración es estudiada y analizada a partir de un enfoque de economía política internacional, donde la integración es vista como una estrategia –a veces de contención y a veces de inserción protegida– dentro del proceso de globalización. En este ámbito existen enfoques muy críticos del regionalismo abierto como un esquema que rompe con procesos de integración más amplios y con estrategias internas de construcción social.

Es interesante ver cómo estos enfoques se han nutrido de corrientes tan diversas como el constructivismo para discutir las visiones e identidades respecto a la integración, las normas, los discursos y las prácticas cons-

⁴ Rojas y Solís (2006) sintetizan las corrientes estructuralistas en una compilación sobre Integración preparada por FLACSO.

truidas y por supuesto, las instituciones creadas alrededor de los procesos de integración existentes. También hay enfoques críticos de la economía política de la integración y la forma cómo ésta ha avanzado, a pesar de la presión del orden internacional existente, de la hegemonía estadounidense y de la avalancha de tratados de libre comercio en forma global.

El Centro de Estudios de la Globalización y el Regionalismo de la Universidad de Warwick en el Reino Unido, que dirige Jan Aart Scholte⁵ ha puesto énfasis también en el estudio del regionalismo desde una perspectiva mucho más amplia, donde incluye la construcción social normativa, la economía política de los tratados de libre comercio, los mecanismos regionales –fallidos o no– y los problemas que los procesos transnacionales traen al empleo, la seguridad social, el desarrollo industrial y la transferencia de tecnología⁶. Desde este punto de vista, enfoques como el de bienes públicos globales han sido insertados en la discusión sobre integración, poniendo énfasis en la capacidad de las instituciones regionales para garantizar la provisión de bienes públicos globales o como mecanismo de solución de problemas de acción colectiva.

El segundo paradigma, el paradigma liberal, es aquél que considera a la integración como una etapa más de un proceso comercial que empieza con la reducción arancelaria, la búsqueda de un mercado común, de una unión aduanera para luego generar procesos de complementación económica, política y social⁷. En este escenario, tanto el mercado como los estados-nación responden a una demanda de integración que ha sido impulsada ya sea por un proceso de regionalización natural o por un incentivos causados por el impulso de crecimiento económico de uno o varios países de la región, por el crecimiento de la demanda agregada de los países y por condiciones socioeconómicas causadas por la cercanía geográfica. En la línea de la interdependencia creciente y la institucionalización del regionalismo vía esquemas de integración caminan muchas reflexiones.

⁵ Se trata del Center for Globalization and Regionalisation Studies.

⁶ Breslin, Higgott y Rosamond escribieron en el 2002 un Working Paper donde reflejaron el estado del arte en materia de regionalismo, precisamente enfocándolo como una respuesta a los problemas de la transnacionalización y globalización.

⁷ Casas (2005) reseñó en su libro cómo el liberalismo concibe a la Integración como un proceso en degradé, consistente en etapas progresivas.

Por último, se plantea una tercera línea discursiva y reflexiva. El tema de la geopolítica entró dentro del debate sobre integración desde diversas perspectivas. Primero, enfrentada desde la teoría de la estabilidad hegemónica dentro del proyecto europeo y de la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas. En el caso europeo, el tema de quién lleva el tren de la integración y los ejes de construcción continental, dadas las diferencias en capacidades institucionales y desarrollo económico existentes. En el caso del ALCA, el claro papel que ha desempeñado Estados Unidos, en la consolidación de un bloque extremadamente desigual.

Hay un eslabón perdido en todo el tema de regionalismo e integración dentro de las Relaciones Internacionales que tiene que ver con el famoso regionalismo abierto, patrocinado por Gert Rosenthal, secretario de la CEPAL a principios de los años 1990, donde efectivamente hay una extensa bibliografía, discusión y elaboración teórica a partir de los grupos de trabajo de la CEPAL, en el área de integración y que fueron expuestos a partir de un extensivo estudio del arte por Mikio Kuwayama.

La perspectiva geopolítica también está presente al momento de hablar de proyectos de integración profunda, o futuros donde el tema comercial es apenas uno de los temas pertinentes, más aún en el escenario sudamericano donde Brasil demanda una clara concentración de liderazgo subcontinental en torno a cualquier proyecto de integración. El tema geopolítico aparece en las discusiones sobre Venezuela y su inserción hemisférica, así como en el análisis sobre el futuro de la CAN. ¿Cómo se trata la geopolítica? Desde una matriz clásica denominada “geopolítica global”⁸ que entiende que las capacidades materiales, de transporte, comunicación, tecnología y desarrollo industrial interactúan con aspectos geográficos a gran escala que perfilan el mundo y su carácter porque tiene necesariamente que ver con los requerimientos materiales que lo configuran. La teoría de la geopolítica global piensa el mundo de hoy como un sistema cerrado, con unidades de tamaño creciente y en intensa competencia. Esta es la visión que ha sido aplicada al tema de la integración que se encuentra plasmada en varios textos, conjuntamente o con visiones crí-

8 Daniel Deudney habla de los nuevos escenarios de estudios sobre geopolítica y este es el término que más se ajusta a lo tratado por los ponentes.

ticas y más estructurales del proceso de integración o a la par de enfoques interdependentistas en donde se busca relaciones de oferta y demanda.

Diversidad temática⁹

El Simposio de Integración presentó un paneo de temas y problemáticas alrededor de los ejes teóricos antes mencionadas. Desde una visión general, Tatiana Güarnizo ve a los acuerdos de integración como proveedores de bienes públicos globales. Según Güarnizo, los Bienes Públicos Globales (BPG) tienen un carácter transnacional a diversos niveles. Es así que se constata que en el sistema internacional aparecen nuevos tipos de actores (esquemas de integración regional y subregional) y los Estados-nacionales ya no son los únicos actores. La cooperación internacional es muy importante en la provisión más eficiente de bienes públicos tanto a nivel regional como global; sin embargo, aparecen brechas de jurisdicción, participación y de incentivos que representan debilidades en la provisión de BPG. El hecho de introducir el concepto de BPG pone en evidencia el vínculo que existe entre la integración y la cooperación. El llegar a consolidar un esquema de integración regional da como resultado el público regional, cuyos principios no son excluyentes ni rivales. Tratando específicamente el tema de la CAN, Güarnizo apunta a que el acuerdo de asociación con la Unión Europea es, tal vez, la oportunidad esperada para profundizar la visión de integración desde el lado de la CAN.

Wilson Cano analiza desde una perspectiva comparada las diferencias de origen existentes entre la Asociación latinoamericana y de la Unión Europea. Según Cano, mientras América Latina trataba solamente de liberar y expandir el comercio, Europa trataba ya de integrar bienes y servicios, uniformizar las normas e instituciones y crear instrumentos de cooperación y generación de condiciones básicas de equidad. Las crisis económicas han estado presentes en la región latinoamericana tanto en la década de los años 1980 como en la actualidad. La región se ha visto obligada a llevar a cabo un conjunto de políticas y reformas neoliberales, por

9 Gissela Alvear colaboró con las síntesis de las ponencias presentadas en este volumen.

lo que se ha creado un modelo distinto en América Latina. Cano concluye que la integración regional es necesaria, pero para poder consolidarla es necesario el crecimiento económico, a través de herramientas económicas. En el tema del ALCA, se considera que fueron grandes los impedimentos que limitaron las negociaciones, entre esos problemas tenemos la negativa de parte de los Estados Unidos en eliminar los subsidios agrícolas, que hacían parte de una serie de medidas de equilibrio de fuerzas que América Latina esperaba antes de iniciar un proceso de integración de esa naturaleza.

Ampliando esta línea de análisis, Andrés Malamud presenta una reflexión exhaustiva sobre las condiciones básicas para que un acuerdo, cualquier acuerdo de integración prospere. Malamud presenta un modelo en el cual tres condiciones son fundamentales: la demanda de integración (interdependencia), la provisión de la integración (liderazgo), y la inercia (institucionalización). En lo referente a la interdependencia considera que para fomentarla, los tratados no son ni necesarios ni suficientes ya que si bien a través de los tratados comerciales se puede impulsar un crecimiento en el comercio y la integración, estos no tienen un efecto permanente ya que con el tiempo también esta interdependencia puede decrecer. Su caso de estudio es el Mercosur, en donde este esquema está lejos de ser consolidado. En lo referente al liderazgo se pueden distinguir diferentes tipos de liderazgo regional dependiendo del nivel (doméstico y regional) y de la fuente de liderazgo (instituciones y dinero). En el Mercosur, las condiciones de liderazgo son condicionales al contexto político y la capacidad de los poderes ejecutivos. Así que sólo es posible confiar en la inercia o proceso de institucionalización dentro de la cual, el Mercosur nunca ha desarrollado ninguna clase de burocracia autónoma regional. Las conclusiones se dejan ver. En el caso del Mercosur, ninguna de las condiciones es suficientemente fuerte como para consolidar un proceso de integración. Lo único que ha crecido en los últimos años es el comercio intrarregional que ha creado una cierta demanda por servicios y liderazgo, pero que aún es demasiado incipiente para generar la suficiente inercia como para remolcar el proceso.

Malamud hace un análisis del proceso de integración del Mercosur en el largo plazo y, por supuesto, es bastante pesimista. Sin embargo, no todo

ha sido negativo. Y aún cuestiones que –en teoría– pueden verse negativas, presentan oportunidades atractivas para cualquier proceso de consolidación regional. Rodolphe Robin, por ejemplo, considera que la suspensión de negociaciones multilaterales al interior de la Organización Mundial de Comercio ha dado un giro al regionalismo. El bloque sudamericano ha evolucionado hacia un auto-determinismo ya que tanto los Estados Unidos como la Unión Europea (UE) tienen un interés muy grande en lograr un acuerdo con el mercado del Sur. Dentro del Mercosur existe una divergencia de políticas exteriores ya que de un lado se tiene el soft-liberalismo representado por Lula Da Silva. La aspiración del soft-liberalismo es lograr la integración sudamericana en la Comunidad Sudamericana de las Naciones (CSN), así también la diplomacia en sus relaciones con los países desarrollados es otra de las características de esta política exterior. Sin embargo, el posible ingreso de Venezuela al Mercosur, bajo el liderazgo del presidente Chávez es un tema de riesgo. La política exterior de anti-americanismo que manejan principios nacionalistas, populistas, que representa Chávez puede perjudicar la reapertura de las negociaciones Mercosur-UE sin mayores beneficios para los socios históricos de este acuerdo regional.

El Mercosur provoca serias preocupaciones académicas y las contribuciones al análisis exploraron a profundidad tres aspectos fundamentales: la política industrial, el acuerdo multilateral de seguridad social y la propia agenda social del acuerdo. Sobre el primer punto, Adriano Botelho analiza la producción industrial del Mercosur y concluye que ésta continúa siendo de gran importancia para la conformación del espacio subregional. La relación existente entre industria y espacio está también influenciada por la dinámica de un desenvolvimiento desigual, que concierne a un espacio a través de forma de desequilibrios regionales. Considera que muchas de las estrategias de producción y de reproducción del capital han pasado por varias transformaciones, las cuales han afectado a la organización del espacio de la industria y de la localización, en las últimas décadas del siglo XX. Explora el caso de la industria automovilística brasileña, la cual desde los años 1990 ha desarrollado un proceso de apertura y de reestructuración, y profundiza en los factores que han contribuido al crecimiento industrial.

El artículo de Luana Goveia trata sobre las cuestiones sociales dentro del Mercosur y cómo éstas se están empezando a tratar más en las negociaciones al interior del grupo. Dentro de este aspecto entra la cuestión de la libre circulación de personas en la región. Goveia hace una exploración de la problemática para considerar que un acuerdo multilateral de seguridad social del Mercosur debería estar presente en el proceso de integración. Para ella, un acuerdo de esta magnitud necesita tener un carácter intergubernamental y que dependa de las políticas de todos los países miembros orientadas al aseguramiento tanto de los trabajadores como de sus familias. Según su análisis, este acuerdo disminuiría la vulnerabilidad de los trabajadores, que decidan salir a trabajar en otros países de la región, dando así paso a una consolidación de un mercado común y a una agenda social que hasta ahora se ha mantenido relegada.

Mariana Vazquez hace un análisis desde el derecho sobre los mecanismos de construcción de política social en el Mercosur y concluye que el derecho originario y derivado del Mercosur establece la arquitectura institucional en el proceso de integración como también los rasgos definitorios del proceso decisorio o metodología. Las instituciones y mecanismos establecidos para la participación de la sociedad civil en el Mercosur son: el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), el cual está conformado por sectores económicos y por igual número de representantes por estado; y subgrupos de trabajo (SGT) y respectivas comisiones. Sin embargo, considera que la participación social en el Mercosur se ha visto limitada debido a los déficits del modelo institucional de participación actual. Estos déficits son: transversales (atravesar toda la estructura y metodología del proceso), y los déficits específicos de cada uno de los mecanismos. Además, el FCES presenta deficiencias externas, por su rol exclusivamente consultivo, e internas ya que la participación de éste es muy limitada.

Existieron además reflexiones sobre la problemática social al otro lado del Atlántico. Juan Bossio realiza un aporte sobre el concepto de cohesión social en el caso europeo, para ilustrar cómo este mismo concepto se refiere a problemáticas distintas dependiendo de la región en donde se utilice el término. Ya que si bien en Europa la principal referencia se orienta hacia las disparidades entre los países y las regiones— en América Latina, este mismo concepto se orienta hacia las desigualdades sociales. En la

región europea, a través de la Estrategia de Lisboa (EdL) se han fijado metas y se ha recomendado diversas políticas para llegar a la cohesión social. Entre las metas relativas se propone el incremento del PIB, inversión en investigación y desarrollo, tasa de empleo entre otras. Las recomendaciones políticas se orientan hacia la innovación, reformas económicas estructurales, y promover y la modernización de la educación. Además, se identifica la implementación de la flexiseguridad que se orienta en proteger a los empleados. Sin embargo, no todo se ha alcanzado debido a que la similitud entre productividad y salarios ha disminuido, así también debido a la desregularización laboral, y el trabajo atípico. A pesar de los conceptos renovados, Bossio mira en forma pesimista el tema de cohesión social en Europa precisamente porque la integración aún no cuenta con suficiente capacidad para adelantar un esquema común de protección social que garantice la equidad, la no discriminación en todos los estados.

Carlos Domínguez nos ofrece un análisis del contexto geopolítico en el que se desenvuelve la integración sudamericana, a partir del caso del Brasil. Domínguez considera que Brasil representa una hegemonía suave en la región sudamericana. Para este fin, Brasil ha desarrollado el proyecto sudamericano que es el resultado de una línea de pensamiento geopolítico. Para la formulación e implementación de las políticas regionales globales es de suma importancia que los países tomen en cuenta su circunstancia geográfica. Brasil ocupa una situación geográfica estratégica en Sudamérica. Además, se analiza la reacción de los países vecinos ante la aparición de una hegemonía regional. Si bien existen sectores de los países vecinos que apoyan la perspectiva brasileña, también existe una fuerte resistencia e inclusive países como México y Venezuela que representan una competencia para el objetivo brasileño. Domínguez cree que sin la consideración de las visiones brasileñas respecto a la integración, el proyecto de UNASUR carecería de la fuerza necesaria para seguir adelante.

Marianne Wieseborn habla del cambio en los procesos de integración desde los años 1990. Estos acuerdos tienen características especiales, debido a que se firman entre países que tienen una enorme asimetría económica, y ya no se firman acuerdos solamente con los países vecinos, sino que son acuerdos intercontinentales. A partir de los años 1990 se comenzaron a desarrollar varias cumbres UE-Latinoamérica. La UE desarrolló dos pro-

gramas cruciales con América Latina; uno fue en 1992 a nivel de inversión (AL-INVEST); y, el segundo en 1994 a nivel de intercambio académico (ALFA). Este último programa fue un éxito ya que se incrementó la cooperación EU-Latinoamérica ya que fue la manera de orientar los intereses de los académicos latinoamericanos hacia la UE, en lugar de los EE. UU. Desde 1995, se crearon nuevas formas de cooperación, en las que se incluyeron diferentes aspectos económicos, políticos y sociales.

Para Roberto Domínguez, en la actualidad la prioridad tanto de América Latina como de la Unión Europea (UE) radica en la consolidación de acuerdos a nivel interregional. Es así que la Comisión Europea recomienda varias estrategias las cuales dependerán de las características específicas de cada una de las subregiones. Desde los años 1990, la UE decidió empezar a firmar acuerdos con varios de los países de América Latina. Los dos primeros fueron México y Chile ya que ambos países presentaron un proceso gradual y simultáneo en lo referente a la erosión del autoritarismo político; y, la implementación de políticas de mercado desde mediados de los años 1980. Para el futuro la UE ya no considera continuar firmando tratados con los países de una manera individual, sino el hacerlo en bloques regionales.

José Briceño considera que el Mercosur ha venido enfrentado varios problemas los cuales han provocado el estancamiento de las negociaciones con la Unión Europea (UE). Desde el momento en que se inició la pre-negociación del ALCA en 1996, la UE tomó como prioridad el continuar las negociaciones con el Mercosur, ya que a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el posicionamiento del mercado europeo en el mercado mexicano fue decayendo, siendo esto una muestra de lo que podía ocurrir si se llegaba a la firma del ALCA. Sin embargo, fueron varios los problemas que llevaron al “entierro del ALCA” y como resultado fue la pérdida de incentivos europeos para continuar con la negociación del Mercosur.

Carlos Uscanga concluye, por su parte, que hasta la década de los años 1980 América Latina se había mantenido al margen de los escenarios de cooperación en los cuales intervenían el Pacífico asiático, Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, durante los años 1990 que varios países de América Latina decidieron tratar de formar parte del Consejo Económico de

la Cuenca del Pacífico. Es así, que los empresarios latinoamericanos decidieron iniciar la construcción de una agenda de negocios para poder aprovechar los beneficios de la cuenca del Pacífico. Por su parte los académicos, iniciaron varios tipos de estudios referentes a este tema. Además, durante este tiempo el considerar la adopción de una agenda del Pacífico atrajo la atención en las estrategias internacionales y en el diseño de su diplomacia económica. Además, durante la década de los años 1990 los procesos de globalización y el nuevo regionalismo beneficiaron para que los niveles de transpacificidad se incrementen.

Finalmente, José Pereira da Costa cree que el fin de la Guerra Fría fue el acontecimiento que permitió a Europa pasar a representar una entidad política y económicamente autónoma. Europa ha participado en varios movimientos e instituciones en varias regiones del mundo que le han permitido intervenir en diálogos políticos, cooperación económica y cultural, y de esta manera ir afianzando su posición a nivel mundial. Es así que poco a poco va convirtiéndose especialmente en el área política como rival de los Estados Unidos.

Bibliografía

- Breslin, Shaun; Higgott, Richard y Rosamond, Ben (2002). “Regions in Comparative Perspective” CSGR Working Paper No. 107/02.
- Casas Gragea, Angel (2005). *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Biblioteca de Ciencias Sociales, Volumen 54. Quito, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina.
- Deudney, Daniel (1997). “Geopolitics and Change” en Ikenberry, John y Doyle, Michael *New thinking in International Relations Theory*. Boulder, CO: Bould Westview Press.
- Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (1995). *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Kuwayama, Mikio (1999). “Open regionalism in Asia-Pacific and Latin America: a survey of the literature”. CEPAL, Unidad de Comercio e Integración. Santiago de Chile.

- Mansfield, Edward y Milner, Helen (1997). *The political economy of regionalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Rojas Aravena, Francisco; Solís, Luis Guillermo (2006) *La integración latinoamericana: Visiones Regionales y Subregionales*. Secretaría FLAC-SO, OBREAL, Editorial Juricentro.
- Rosenthal, Gert (1994) “El regionalismo abierto de la CEPAL”. Presentación ante el XXV Período de la CEPAL.
- Scholte, Jan Aart (2005). *Globalization: a critical introduction*. London: McMillan Palgrave.

II. Los procesos de integración en América Latina: desafíos del presente y perspectivas de futuro

Encuentros y desencuentros de la integración regional

Alan Fairlie Reinoso

Escenario multilateral

Hasta ahora hay un entrapamiento en los intentos de relanzar las negociaciones de Doha, y sucesivas reuniones de grupos de países y foros han fracasado: la reunión de ministros de la OECD, giras de Lamy por países líderes desarrollados y subdesarrollados, el G-4 (EEUU, UE, India y Brasil).

Acusaciones cruzadas de inflexibilidad de unos a otros, y en otros casos cuestionamiento a la representatividad de los interlocutores, han estado en el candelero. En las negociaciones mismas, el problema de los subsidios agrícolas frente a concesiones en mercados de bienes industriales y disciplinas, sin acuerdo. Presiones de Francia para que la UE no ceda, presiones de países en desarrollo para que India y Brasil no lo hagan en su nombre.

A pesar de los problemas, se siguen haciendo esfuerzos aunque ya se acabó el *fast-track* en EEUU y no ha sido renovado. Se busca una propuesta que recoja concesiones mutuas significativas próximamente, sino tendría que esperarse al desenlace de eventos políticos centrales como la elección presidencial en EEUU. Brasil ha sido convencido de no abandonar las negociaciones en el G-4, por el momento.

En ese contexto de crisis multilateral, lo que se produce normalmente es un mayor dinamismo de los acuerdos comerciales regionales, buscando cada país cautelar sus intereses jugando en diferentes tableros simultáneamente. EEUU en sus acuerdos recientes con Corea del Sur y los pen-

dientes hemisféricos (Panamá, Perú, Colombia con mayor cuestionamiento). UE impulsando acuerdos con socios estratégicos en Asia, y países emergentes como Brasil. También con bloques como el del Caribe, ACP, Centroamérica y andinos, el anuncio de reinicio de negociaciones con Mercosur (a pesar de la fricción interna por el nombramiento brasileño como socio estratégico). En Asia también se produce este fenómeno aún en países otrora reacios al regionalismo como China, no sólo en la región sino también transpacíficos, o con Europa.

Un fracaso de la ronda Doha, es previsible que dé un nuevo impulso a la proliferación de acuerdos comerciales regionales que preocupan seriamente a la OMC en los últimos tiempos. Si bien la última propuesta del presidente del grupo agricultura, no ha sido descartada de plano por los principales protagonistas en la negociación multilateral, su grado de ambición en el avance se encuentra condicionado por las concesiones que se den en otras importantes mesas de negociación. La propuesta del grupo de trabajo de NAMA, ha tenido menor receptividad aún. La reciente declaración de la ministra de economía de Francia sobre sus expectativas acerca del desenlace de las negociaciones, tampoco contribuyen al mejor clima para alcanzar un feliz término.

Mientras tanto, la OMC ha desarrollado importantes iniciativas de reflexión académica que buscan la multilateralización de los acuerdos comerciales regionales, siendo un hito central la conferencia internacional programada para septiembre próximo. Es fundamental avanzar en el desarrollo de propuestas concretas, para que la OMC aún en el escenario de un fracaso de la ronda, pueda ofrecer un espacio que aporte a un mejor orden internacional del comercio.

¿Qué ocurre en la región latinoamericana?

Comunidad Andina

La CAN acaba de salir de una situación muy complicada. La cumbre de Tarija superó el impasse generado por la negativa boliviana a discutir disciplinas en el acuerdo de asociación con la UE, lo que polarizó el bloque

con Colombia y Perú que amenazaron con una ruptura. Al final, se aceptó la diversidad y la búsqueda de una negociación de geometría variable, y con el anuncio oficial de negociaciones con la UE, la incorporación de Chile como país asociado, y el llamado a la reincorporación de Venezuela que temporalmente se ha salido del problema.

Pero, la procesión va por dentro. Colombia que ahora preside la CAN, enfrenta un cuestionamiento externo por la vinculación de paramilitares con el gobierno y acusaciones de persecución y asesinato de sindicalistas. Esto ha llevado a una exclusión de una eventual aprobación del TLC con EEUU y voces en Europa que solicitan algo similar para la negociación recién anunciada. A pesar que el Congreso lo aprobó rápidamente, las reacciones de EEUU llevaron a Uribe a declarar que Colombia no tendría una relación de esclavo y que una negativa definitiva replantearía la relación global con su país.

En las últimas semanas, las declaraciones se han moderado, y al igual que Perú han recibido la visita de parlamentarios norteamericanos que están verificando in situ que las adendas al TLC que fueron planteadas recientemente, no sólo sean aprobadas por los congresos de los países andinos, sino que se cambien todas las leyes (sobre todo laborales y medioambientales) que sean necesarias para cumplir con las nuevas exigencias formuladas por Estados Unidos antes que el Congreso de ese país vote el tema.

Simultáneamente, continúan las fricciones de Colombia con el Ecuador por la erradicación de cultivos con sustancias químicas en la frontera común, que los han llevado a un enfrentamiento con amenazas inclusive de ir a La Haya. Con Perú ha habido visitas a nivel de cancilleres e incluso presidenciales, para fortalecer la relación bilateral y el eje liberal de la CAN (que se refuerza con Chile y el eventual ingreso de México como asociado).

El Ecuador ha tenido una posición crítica a los TLC pero menos radical que Bolivia y Venezuela, tratando de mantener un equilibrio en el bloque. Ha conseguido la secretaría de UNASUR y tiene la de la CAN. Está impulsando programas energéticos y de cooperación con Venezuela siendo observador del ALBA, y ha logrado liderazgo en el impulso inicial del Banco del Sur que se concretará a pesar de resistencias iniciales. También ha solicitado recientemente una mayor relación con Mercosur, lo que po-

dría ser el prelude de una salida si recrudece la crisis de la CAN en el contexto de las negociaciones con la UE. Aunque, recientes declaraciones del presidente Correa han señalado que no están en la agenda del corto plazo un probable ingreso de su país al Mercosur, y que se están lanzando iniciativas concretas para llegar a un acuerdo comercial de largo plazo con Estados Unidos, diferente a un TLC. Al mismo tiempo, se ha señalado que no se rogará por la extensión del ATPDEA cuando este se venza el primer trimestre de 2008, y que se ha presupuestado un financiamiento para los empresarios que pudieran verse perjudicados (aunque estos hayan manifestado su alarma ante tal posibilidad).

Perú es el que ha dado mayores gestos de cercanía hacia EEUU. Aprobó directamente en el Congreso, sin discusión en comisiones las adendas planteadas por ese país, y ha sido caja de resonancia para cuestionar el proyecto político venezolano no sólo en el país, sino también en la región.

El lanzamiento de negociaciones con la UE es hasta el momento un factor de cohesión en la CAN. Aunque existen márgenes de maniobra importantes que en teoría se podrían conseguir considerando acuerdos suscritos con otros países en desarrollo, hay cláusulas que harían extensivo lo concedido por los andinos a EEUU, lo cual constituye una espada de Damocles para la integración regional. Si bien, la primera ronda de negociaciones se dará en septiembre en Colombia y se han formado grupos de trabajo y vocerías comunes para su desarrollo, está latente la posibilidad de una discrepancia importante en cualquier momento, dadas las diferencias no sólo en el enfoque de negociación que tienen los países miembros de la CAN, sino en la propia estrategia de desarrollo que implementan.

La Decisión 669 que permite a cada país miembro tener su propia política arancelaria, ha significado en la práctica la muerte del arancel externo común. Ante los sucesivos entrapamientos en la negociación de este instrumento fundamental de la integración, se ha optado por un mecanismo que hará muy difícil coordinaciones y armonizaciones arancelarias en el futuro. Para empezar, se había estado negociando un punto inicial de desgravación arancelaria común de los andinos para la negociación con la Unión Europea. ¿En qué quedará este mecanismo? Hay una pérdida de relevancia, y un debilitamiento de la posición conjunta negociado-

ra, más allá de una salida de corto plazo que haya podido ofrecer la mencionada Decisión.

Lo impresionante es que la propuesta no nació de un país como Perú, que está tratando de volver a la política de un virtual arancel *flat* que fue uno de los factores principales de la crisis de la integración en los años noventa, sino que lo ha hecho el Ecuador, país que supuestamente debía tener un rol fundamental en el proceso de integración regional andina y sudamericano, por los puestos que hoy ocupa.

Aunque si los pronósticos optimistas se cumplen, Perú sería en el plazo inmediato, el único país andino en tener un TLC con EEUU. Si Colombia cumple su palabra de un replanteamiento de su posición con EEUU ante una negativa definitiva, la negociación con Europa se complicaría y en Perú la tentación de salirse de la CAN sería prácticamente irresistible.

Venezuela ha impulsado su política exterior con socios extra-regionales a partir del recurso estratégico del petróleo, buscando alianzas con países hostiles a EEUU, como constituyen recientes acuerdos con Irán y compras de armas a Rusia (para contrarrestar el boicot norteamericano).

Pero, parece estar perdiendo terreno en la región: si bien tiene el apoyo firme de Argentina que junto con Uruguay aprobaron en sus congresos el ingreso venezolano al Mercosur, hay resistencias en Paraguay y Brasil. En este último, hay mucha molestia ya que calificó como loros de Washington a su Senado, por las críticas a la no renovación de licencia en un canal de TV venezolano como violatorio de la libertad de prensa y expresión. Un error que puede costarle caro, es el ultimátum de tres meses que lanzó para eventualmente retirar su solicitud de ingreso al Mercosur (Paraguay ya respondió que no lo hará en ese plazo y Brasil ha dicho que hay condiciones de entrada pero no de salida). Se ha insistido con un nuevo plazo hasta diciembre, luego de declaraciones que llegaron al máximo nivel en Brasil y Venezuela poniendo paños fríos al asunto.

Retirado de la CAN sin ingresar al Mercosur, sólo le quedaría ALBA y UNASUR, aunque con alianzas regionales resquebrajadas. Salvo que reconsidere su presencia en la CAN como le han solicitado Bolivia, Ecuador y recientemente Colombia. El Presidente de este país ha insistido en la reunión bilateral para el intercambio de rehenes y presos políticos, donde el presidente venezolano está actuando de intermediario.

Mercosur

En Mercosur, Brasil ha jugado su papel como *global-trader*, no sólo en las negociaciones de la OMC y sus diálogos y alianzas con países como China, India, Rusia, sino su reciente vínculo como socio estratégico de la UE. Esto ha despertado suspicacias en el resto de asociados del Mercosur, aunque se señala que más bien podría dar un nuevo impulso a las negociaciones como bloque ahora estancadas. Además, hay un acercamiento a EEUU y alianza en el tema energético, visitas constantes de altos funcionarios norteamericanos, así como cierto hartazgo no sólo con actitudes y medidas bolivianas, sino también de Venezuela. Cada vez los cuestionamientos de la oposición interna son más duros en estos temas.

En la reciente cumbre del Mercosur –a la que no asistió Chávez– han vuelto sobre la mesa los debates sobre completar la unión aduanera, las disputas comerciales, las asimetrías y desventajas de los socios más pequeños y las limitaciones del fondo estructural existente, conflictos como el de Uruguay-Argentina, la crisis energética. Han habido varios balances escépticos, aunque por el momento se ha podido sobrellevar los problemas.

Argentina y México anuncian una alianza estratégica, que se suma a la sólida relación gaucha con Venezuela en el juego de contrapesos a Brasil, al que también presionaron en su rol de vocero en el G-4. El no ingreso de Venezuela les preocupa, y han hecho gestiones con Brasil para evitar tal desenlace.

UNASUR/ALBA

La cuestión es si las dinámicas que hemos resaltado, permiten o no un proceso de convergencia de la integración sudamericana.

Existía la Comunidad Sudamericana de Naciones, que se impulsó con el liderazgo brasilero desde la cumbre sudamericana que se llevó a cabo en el año 2000, cuya dinámica permitió una formalización años después en la cumbre del Cuzco. El nacimiento de UNASUR, en el contexto de la cumbre energética que se desarrolló en Venezuela, se contrapuso a la Co-

munidad Sudamericana de Naciones, a la que se le atribuyeron una serie de deficiencias y limitaciones.

Esta habría tenido un enfoque economicista, se habría preocupado fundamentalmente del comercio y habría descuidado los aspectos estratégicos, políticos y sociales que UNASUR enfrentaría hacia el futuro. Estas críticas parecen totalmente infundadas, si uno revisa no sólo las declaraciones de las sucesivas cumbres, sino lo que se avanzó por parte de las secretarías de la CAN, Mercosur y ALADI en un balance y análisis de las posibilidades de convergencia entre estos bloques regionales y se diseñaron algunos mecanismos y propuestas para seguir impulsando el proceso. Además del IIRSA, la integración energética, la cooperación amazónica y la biodiversidad, el desarrollo sustentable y el cuidado y protección del medioambiente, han sido temas recurrentes en la sepultada Comunidad Sudamericana de Naciones.

¿A parte de la sigla, cuál es la diferencia cualitativa entre la Comunidad Sudamericana de Naciones y UNASUR? ¿Cuáles son los mecanismos concretos que van a impulsar una integración distinta a la que se ha venido dando hasta el momento? No parece haber respuesta fácil. Más aún, si países como Venezuela se retiran de la CAN por el TLC con Estados Unidos de Perú y Colombia, dejando el espacio abierto para que ese tipo de propuestas tenga la hegemonía en la CAN, cuando con el Ecuador y Bolivia podrían haber peleado porque el organismo de integración regional tome otro rumbo. No está claro tampoco por qué en la CAN tienen una posición inflexible en este punto, mientras permiten el ingreso de Nicaragua al ALBA, cuando este ha dicho que va a mantener el TLC que el gobierno anterior firmó con Estados Unidos.

Tampoco se entiende la posición ecuatoriana de eliminar uno de los mecanismos más importantes de la integración como es el arancel externo común, o en todo caso de evitar el proceso de convergencia justo en el momento que se tienen las negociaciones con la Unión Europea. El Ecuador, todavía puede jugar un rol de bisagra entre las posiciones de Venezuela y Bolivia (presionando para que el primero retorne) y Colombia y Perú de otro lado. Igualmente, la posición boliviana, que gracias a la flexibilidad que tuvo la Unión Europea en Viena, pudo asumir la presidencia de la CAN, y que en un primer momento estuvo a punto de prácticamente boicotear las negociaciones con ese importante bloque.

Si no se sinceran las posiciones en la CAN, y realmente se busca una profundización del proceso de integración regional que satisfaga a sus miembros, se mantendrá un equilibrio precario que tarde o temprano colapsará.

A los creadores e impulsores de UNASUR como Venezuela, les vendría tratar de liderar el proceso desde la CAN, y no fuera de ella. Lo mismo que le puede suceder en Mercosur, si su política de confrontación con los vecinos regionales no se modera o redefine. Si el proceso de negociación con la Unión Europea fracasa, se estará dejando libre el terreno para que se consolide el eje que propulsa los TLC con Estados Unidos y el continuismo de las políticas neoliberales en la región andina, poniendo en grave riesgo la profundización de la integración sudamericana que todos dicen perseguir.

¿Y el Perú?

A pesar de tener una extraordinaria oportunidad con la realización de dos eventos internacionales de la mayor importancia el próximo año: APEC, Cumbre UE-AL, ha estado ausente de las reuniones multilaterales (y específicamente de estos foros), en una actitud inexplicable si se quiere tener el mayor rédito internacional posible para el país.

Tampoco ha acudido a las cumbres sudamericanas y regionales (excepción de la andina), con lo cual perdemos presencia internacional y se deja el espacio a otros que lo ocupan gustosos y que trabajan sistemáticamente para limitar cualquier potencial liderazgo peruano. Justamente con el vecino del sur es que se sigue una ciega política de subordinación y consolidación de asimetrías, mientras desconocen ya no sólo límites marítimos en disputa sino los terrestres en clara agresiva política expansionista. En inexplicable actitud continúan la política de “cuerdas separadas”: reuniones de cancilleres, de 2 x 2, de los partidos de gobierno, de medidas de confianza, de las cámaras empresariales binacionales. Todo eso mientras continúa la carrera armamentista, desatan agresiva campaña frente a la publicación de la cartografía peruana (con retiro de embajador incluido), utilizan el arma de la extradición de Fujimori, y tratan de indisponer a

Perú con Bolivia, señalando que dificulta la oferta chilena para un acceso boliviano al mar.

Se descuida la relación estratégica con Brasil, y boicotean la interoceánica y el desarrollo de infraestructura, favoreciendo intereses chilenos. Se privilegia la relación con Colombia y se busca hacer méritos con EEUU atacando innecesariamente a Venezuela. No hay hasta ahora una reunión con Kirchner, manteniendo frías relaciones con un país clave en la región y no se participa en las iniciativas sudamericanas; no asistió a la creación de UNASUR, no participa ni como observador en el Banco del Sur.

Todos los huevos están en la canasta del TLC con EEUU y su proyecto regional: El eje pacífico-hemisférico, el ataque a Chávez y a los “populismos radicales” e indigenismos, el continuismo neoliberal para tratar de recibir algunas gracias del Imperio.

La crisis de la CAN: nuevos desafíos para la cooperación en la Región Andina

Tatiana Guarnizo Useche*

Resumen

Si bien durante la década de los años 90 se presentó un aumento en los intercambios intra regionales a nivel andino, a partir de 1998 el proceso de integración regional ha atravesado una de sus crisis más profundas, lo que llevó incluso al retiro de Venezuela de la CAN, a pesar de los esfuerzos realizados desde 2003 para la reactivación del proceso con la adopción de una agenda multidimensional de integración. En este panorama, el reciente anuncio oficial acerca del inicio de las negociaciones con la Unión Europea tendientes a la conclusión de un acuerdo de asociación, en el que será incluido un acuerdo de libre comercio, parece abrir una oportunidad para restablecer y profundizar la integración andina. Sin embargo, una mirada preliminar a este proceso desde el enfoque de bienes públicos globales parece plantear varios desafíos para el cumplimiento de los objetivos que se ha propuesto, tal y como se desarrolla a lo largo del siguiente trabajo.

Palabras claves: integración regional, cooperación internacional, bienes públicos regionales, externalidades transnacionales, CAN, UE, Acuerdo de Asociación.

* Investigadora de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. Universidad de San Buenaventura de Cartagena (Colombia).

Introducción

El 17 de julio de 2007, como conclusión a la reunión de alto nivel entre la Comisión Europea (CE) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se anunció la realización de la primera ronda de negociaciones tendientes a la firma de un Acuerdo de Asociación (AdA) biregional. Según la Declaración, el acuerdo deberá cimentarse en los mismos tres pilares sobre los cuales las dos regiones han construido sus relaciones: diálogo político, cooperación y comercio, donde incluso está prevista la negociación de un área de libre comercio.

La noticia fue recibida con optimismo por parte de la CAN –entonces bajo la Presidencia pro-tempore de Colombia– como el resultado exitoso de un proceso de negociaciones de varios años, a través de los cuales se han realizado importantes esfuerzos para fortalecer este esquema de integración subregional, enfocados principalmente a completar la consolidación de la Unión Aduanera (UA), como primer paso hacia un Mercado Común Andino (MCA). Además se tienen grandes expectativas respecto al papel que puede jugar el acuerdo como instrumento para el robustecimiento del desarrollo andino y la reducción de la pobreza a través del aumento en las exportaciones y, en general, de una mejora en la competitividad regional y de su capacidad de negociación, como elementos esenciales para favorecer una mayor inserción en los mercados internacionales.

Pero quizás una de las razones más importantes para el optimismo tiene que ver con el hecho que se considera el inicio de estas negociaciones como una gran oportunidad para recuperar y profundizar uno de los procesos de integración regional más antiguos del planeta¹, que sin embargo ha sufrido duros reveses durante los últimos años, llevándolo

1 El origen de la CAN se remonta al Acuerdo de Cartagena de 1969 a través del cual se estableció el “Pacto Andino” entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Chile se retiraría en 1976 para reasociarse 30 años después, en septiembre del 2006. Perú estuvo ausente durante el periodo 1992-1997. Venezuela entraría en 1973 pero se retiró en abril de 2006 y solicitaría su asociación al Mercosur. El Pacto Andino se trasformaría en la CAN a partir de la implementación del Protocolo de Trujillo en 1997, con el que se creó el Sistema Andino de Integración (SAI) y se reforzó el aparato institucional, a la vez que se dieron los primeros pasos para ampliar la agenda andina a temas más allá de lo comercial.

quizás a una de sus peores crisis de la historia, en la que se ha visto amenazada incluso su propia subsistencia.

Si bien es cierto que ésta no es ni será la primera crisis que va a enfrentar la CAN, resulta relevante interrogarse acerca del impacto que pueda llegar a tener en el desarrollo de este esquema subregional de integración y en sus intenciones de avanzar en una ulterior profundización. De esta manera cabe la pregunta si, más allá de las cuestiones comerciales, verdaderamente podrá este proceso de negociación con la Unión Europea (UE) fortalecer a la CAN como un proyecto capaz de trascender la constitución del MCA, y proyectarlo como un actor político en la escena internacional. A lo largo de esta presentación se pretende introducir algunos elementos de análisis que permitan responder a esta pregunta, desde el enfoque de los Bienes públicos globales (BPG).

La crisis de la CAN y los pasos previos a las negociaciones del AdA CAN-UE

Una de las características principales del desempeño de la CAN durante la década de los años 90 fue el significativo crecimiento de los intercambios comerciales a nivel intra-regional, que pasaron de representar el 4.1 por ciento del comercio total de la subregión, hasta alcanzar su nivel máximo en 1998 con cerca de un 13 por ciento (CEPAL, 2003). Sin embargo, a partir de ese mismo año comienza a observarse una neta inversión de esta tendencia, que evidencia como la CAN, al igual que los demás esquemas de integración subregional de América Latina y el Caribe (ALC), sufrió un proceso de estancamiento, determinado por las dificultades económicas que acosaron a cada uno de los países miembros durante los siguientes 5 años, y que se constituyeron en un obstáculo para cumplir con los acuerdos establecidos en materia de integración económica (Kuwayama, 2005).

Sin embargo, la recuperación económica que empezó a registrarse en el conjunto de la región a partir de 2003, no parece haberse traducido para la CAN en una reactivación del proceso de integración, como hubiese sido predecible, a pesar del impulso que buscó dársele con la adopción de una Agenda multidimensional de integración, formalizada en la Decla-

ración de Quirama de junio de 2003, y en la que se establece un nuevo diseño estratégico del que hacen parte la dimensión política, la social y cultural, la económica, la integración y el desarrollo fronterizo, el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de las instituciones comunes, especialmente del Sistema Andino de Integración (SAI) y del Parlamento Andino –a través de la adopción de un mecanismo para su elección directa–, y de la constitución de un sistema extrajudicial para la solución de controversias (CAN, 2003).

No obstante este esfuerzo de reactivación, la crisis se hizo inocultable en abril de 2006 con el retiro de la República Bolivariana de Venezuela, el segundo socio más importante después de Colombia en términos comerciales², que prefirió solicitar su ingreso al Mercosur tras considerar desvirtuado el acuerdo subregional por el inicio de los acercamientos entre los gobiernos de varios países miembros con los Estados Unidos, orientados a la consecución individual, y no en bloque como hubiera esperado, de un acuerdo de libre comercio con el principal socio comercial andino. Meses más tarde, el anuncio del gobierno boliviano de querer imitar este camino, a pesar de ser el país más dependiente del acuerdo subregional dentro del cual comercializaba cerca del 30 por ciento de sus exportaciones, prendió todas las alarmas, aunque finalmente se descartó tal decisión ante las incompatibilidades que le planteaba la adhesión plena a Mercosur, del que mantiene el estatus de país asociado.

Quizás en ese momento la solicitud presentada a la CAN de reingreso como asociado hecha por Chile, una de las economías sudamericanas más estables y hábiles en las negociaciones de acuerdos comerciales internacionales, contribuyó a superar la situación, ya que su interés se constituyó un espaldarazo al proyecto andino. Pero, sin lugar a dudas el factor fundamental para superar la crisis fue la perspectiva de la negociación inminente de un AdA con la UE, que habría de remplazar el acuerdo de Diálogo político y cooperación establecido en el 2003, y el Sistema General de Preferencias (SGP), que rige gran parte de las relaciones comerciales y económicas entre las dos regiones desde 1990.

2 En el 2003, Venezuela concentraba el 22 por ciento del total del comercio intra-regional, mientras que Colombia representaba el 38 por ciento (Kuwayama, 2005: 14).

La idea de avanzar hacia una asociación más profunda había comenzado a materializarse desde la Cumbre UE-ALC de Madrid en 2002³, posteriormente ratificada en la Cumbre de Guadalajara del 2004 –en la que se incluyó el componente de cohesión social como uno de sus ejes prioritarios–, y finalmente acelerada a partir de la reunión de alto nivel CAN-UE de Bruselas realizada en julio del 2006, en la que se dio por concluido satisfactoriamente la evaluación conjunta del proceso de integración andino, que había sido considerado por la UE como un prerrequisito para el inicio de las negociaciones.

En el informe final del Grupo de Trabajo ad-hoc encargado de dicha labor de valoración se reconocieron las fortalezas y los avances respecto a la definición de un Punto Inicial de Desgravación (PID) común, como base para la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio. Así mismo se valoraron los esfuerzos encaminados a la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, la ulterior liberalización de los servicios aduaneros y la facilitación del transporte terrestre transfronterizo (Secretaría General de la CAN, 2006).

Cumplido ese paso previo, se empezó a trabajar en la definición de las modalidades que asumirían las negociaciones tendientes al AdA, y que serían adoptados en la reunión de Bruselas del 17 de julio de 2007, pocos días después de que fuera anunciado oficialmente, en el marco de la cumbre de presidentes andinos realizada en Tarijá (Bolivia), el inicio de las negociaciones entre la CAN y la UE (Ferrero-Waldner 2007 y CAN-UE 2007b), como un paso importante para el fortalecimiento de las relaciones bi-regionales.

Cada uno de los pilares del AdA se ha traducido en un grupo de negociación cuyas labores complementarán en sus temas específicos las sesiones plenarias, encargadas a su vez de la discusión de las cuestiones generales y de los aspectos institucionales (CAN-UE 2007b). A pesar de esta estructura, los preparativos y el desarrollo de los primeros encuentros, demuestran el lugar privilegiado de los asuntos comerciales en el marco de esta negociación, para los cuales se definió una agenda previa, que consta de catorce subgrupos temáticos de discusión.

3 En el marco de esta cumbre se habló por primera vez de la posibilidad de que el AdA incluyera una zona de libre comercio. (www.comunidadandina.org/external/ue.htm consultado 25/07/07)

En este mismo sentido vale la pena resaltar la decisión de la UE de designar, por una parte, un jefe de las negociaciones, proveniente de la Dirección General (DG) de Relaciones Exteriores, encargado de tratar los pilares de diálogo político y cooperación, y, por la otra de un negociador especial para encarar los asuntos comerciales, proveniente justamente de la DG de Comercio. Esta distinción en el grupo negociador de la UE contrasta con la decisión de la CAN de tener un coordinador general para las negociaciones, ejercido por un representante del país miembro que se encuentre ejerciendo la Presidencia pro-tempore del Consejo Presidencial Andino, con lo cual serán los países miembros los encargados de conducir las negociaciones, y no el cuerpo colegiado. Esta diferencia representan un riesgo para CAN en la medida en que aumenta las posibilidades de inestabilidad en un proceso de negociación que se ha previsto por lo menos tardará dos años (es decir, cuatro presidencias pro-tempore). Además plantea un interrogante acerca de la capacidad del coordinador general de asumir los componentes técnicos de la negociación que se agregan a los políticos, y pone en manifiesto algunos vacíos que aún prevalecen en el andamiaje institucional comunitario andino, como manifestaciones de una crisis aún no del todo superada.

Este aspecto reviste particular importancia si se considera el proyecto de AdA CAN-UE como parte de una tendencia que se ha presentado a nivel regional de darle prioridad en la agenda política la búsqueda de acuerdos interregionales Norte-Sur, lo que ha implicado un desplazamiento en el interés por los acuerdos intrarregionales Sur-Sur (Kuwayama, 2005). Lograr una Zona de Libre Comercio (ZLC) con la UE implica para la CAN sustituir el trato preferencial del que ha gozado, particularmente en las relaciones comerciales a través del SGP, por un enfoque recíproco llegando a amenazar la consecución de un acuerdo integral y equilibrado, lo que a su vez tendría un efecto negativo respecto al bienestar económico y social de la región.

Tratando de prever esta situación, las partes se han comprometido a reconocer, asumir y tratar de corregir las asimetrías existentes tanto entre la UE y la CAN, como al interior de la CAN, por lo cual está prevista en el esquema de negociación la adopción de distintos mecanismos, aún en definición, orientados a asegurar un trato especial y diferenciado para las

partes más débiles. Con esta consideración se busca favorecer la equitativa participación en los acuerdos y en la distribución de sus beneficios de Bolivia y Ecuador.

Las asimetrías en el aspecto comercial saltan a la vista si se considera que la CAN representa sólo el 0.5 por ciento del comercio total del mercado europeo, mientras que para la sub-región andina la UE es el segundo socio comercial más importante, después de Estados Unidos, con un 14.4 por ciento de su comercio total (2004). Dentro de la CAN la situación entre los distintos países también revela asimetrías importantes ya que durante el 2005 cerca del 45 por ciento de las exportaciones de la CAN con dirección UE fueron efectuadas por Colombia, seguida por Perú (32 por ciento), Ecuador (21 por ciento) y Bolivia con sólo el 2 por ciento de participación.

Ahora bien, si se considera que a través del SGP cerca del 90 por ciento de las exportaciones de la CAN que entran a la UE no pagan arancel, resulta evidente que serán otros los aspectos fundamentales que deberán animar el proceso de Asociación bi-regional, a fin de cumplir con el objetivo que se ha planteado de contribuir a profundizar el proceso de integración regional andino.

Es en este punto donde resulta conveniente introducir en nuestra mirada sobre el proceso de integración andino y la negociación de un AdA con la UE algunos de los elementos conceptuales desarrollados a partir del enfoque de BPG, con la intención de entender mejor las motivaciones, los intereses, las posibilidades y los desafíos que deberán enfrentar las partes a lo largo del proceso y entender su dimensión política.

Integración, cooperación y BPG en la estrategia política UE-CAN

Desde de los tiempos de Montesquieu, el comercio ha sido visto como un “dulce” instrumento para promover la paz. En la actualidad, la promoción del comercio como instrumento para mejorar la inserción de las economías emergentes a los mercados mundiales y el fortalecimiento de un sistema multilateral es uno de los ejes prioritarios de su política exterior para los países en vías de desarrollo, con la que se espera favorecer un

desarrollo económico y social sostenible y la lucha contra la pobreza (Art. 177 del Tratado de la UE).

La Declaración sobre la Política de Desarrollo de la UE de 2005 ratifica estos compromisos, incluyendo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), reconociendo de esta manera la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado dependiendo del contexto y las necesidades.

Estas orientaciones han enmarcado la relación de cooperación de la UE con AL, a la que ha identificado como socio estratégico. Durante la IV cumbre UE-ALC realizada en Viena en el 2006 se hizo un llamado acerca de la necesidad de reforzar dicha asociación y se establecieron varias recomendaciones para ello, que incluyeron aumentar el diálogo político, estimular los intercambios económicos y comerciales, fomentar la integración regional y seguir combatiendo la pobreza y la desigualdad.

A la hora de implementar estas orientaciones para la política de cooperación con AL se ha hecho evidente la necesidad de reforzar la dimensión subregional, con la intención de aumentar la eficacia de la ayuda (Declaración de París 2005). Esto ha permitido reactivar el diálogo político con los cuatro esquemas de integración subregional de ALC y, dentro de ellos, con la CAN.

Al fortalecer el diálogo con la CAN, la UE espera construir un mejor andamiaje institucional para la implementación de su política de cooperación en la región, garantizando la complementariedad, la coordinación y la coherencia en sus iniciativas y actividades a través de la aplicación del principio de subsidiariedad⁴ —que tan buen resultado le ha dado en el desarrollo de su propio proceso de integración—, con el objetivo de mejorar su eficiencia.

Con esta estrategia la UE busca, además, tratar de mejorar su capacidad de respuesta frente a problemas transnacionales de dimensión subregional que afectan a la CAN, pero cuyo impacto al constituirse como externalidades negativas puede sentirse incluso al otro lado del Atlántico,

⁴ El principio de subsidiariedad es fundamental en la delimitación de las funciones en los distintos niveles del andamiaje institucional, de modo que en cada uno se puedan plantear alternativas a los problemas que lo afectan y que no podrían ser resueltos de mejor manera por ninguno de los otros niveles inferiores.

hasta donde llega a través de los caminos de la globalización, que ha aumentado la interdependencia.

Estos problemas que no respetan fronteras y que amenazan con poner en jaque la estabilidad del entero sistema mundo, han sido bautizados en la reciente literatura como “males públicos globales” y se los considera la mayor amenaza para un verdadero desarrollo humano sostenible a escala planetaria (Kaul, Grunberg y Stern, 1999a). En contraposición, se han definido unos BPG como:

“uno(s) bien(es) públicos(s) que trae(n) beneficios vigorosamente universales, en términos de países (cubriendo a más de un grupo de países), de personas (envolviendo a varios, y preferentemente a todos los grupos poblacionales) y de generaciones (extendiéndose a generaciones tanto actuales como futuras, o al menos respondiendo a las necesidades de las generaciones actuales sin excluir las opciones de desarrollo para las generaciones futuras” (Kaul, Le Goulven y Shnupf, 2002).

Como puede apreciarse, además de los principios de no-exclusión y no-rivalidad que caracterizan los bienes públicos a nivel nacional, para la definición de los BPG es fundamental el carácter transnacional, que puede darse a diversos niveles. Además, dada la naturaleza misma de este tipo de bienes y la escasa rentabilidad que puede representar su provisión para el sector privado, resulta evidente que ésta es una tarea consagrada al sector público.

Desde la perspectiva de los BPG los problemas del desarrollo asumen un carácter global y se generan ante la oferta insuficiente en la provisión de este tipo de bienes, por lo que se considera que el mayor desafío para el sistema internacional es avanzar en una serie de reformas institucionales encaminadas a garantizar una oferta más eficiente, aunque no llegue a ser completa.

Pero debe reconocerse que se trata de un sistema internacional donde el protagonismo ya no pertenece únicamente a los Estados-nacionales, dada la proliferación relativamente reciente de nuevos tipos de actores, lo que le ha agregado complejidad al andamiaje institucional con el que opera al ir incorporando nuevos niveles de actuación. Dentro de esos nuevos actores podemos clasificar los esquemas de integración regional y sub-

regional, que han introducido un componente supranacional con clave geográfica al análisis de las relaciones internacionales, siendo la categoría en la que se encuentran tanto la UE como la CAN.

Para promover una provisión más eficiente de bienes públicos, tanto a nivel global como regional se ha considerado que la cooperación internacional debe desempeñar un papel fundamental como mecanismo para la promoción de una mayor coordinación entre los distintos niveles de actores, con la intención de facilitar la consecución de nuevos acuerdos institucionales encaminados a mejorar dicha oferta. Estos procesos dan cuenta de una nueva era en la que ha entrado la definición de las políticas públicas ante el desafío de mejorar la gobernabilidad de las dinámicas transnacionales propias de la globalización.

Dicha coordinación promovida por la cooperación debe orientarse a la reducción de tres debilidades que caracterizan los actuales acuerdos institucionales en relación con la provisión de BPG. La primera de ellas se refiere a la denominada “brecha en la jurisdicción”, que se entiende como la discrepancia que ha ido aumentando entre el nuevo ordenamiento global y el nacional bajo el cual tradicionalmente han sido atendidos los asuntos públicos. (Kaul, Grunberg y Stern, 1999b). De esta manera se evidencia la necesidad de vincular los objetivos de las políticas nacionales con aquellos de la diplomacia internacional para hacer frente a los problemas transnacionales, pudiendo apoyarse en instancias intermedias como las subregionales y regionales, como se ha señalado.⁵ De esta manera también se pueden definir más claramente las funciones de los distintos niveles, evitando confusiones que muchas veces se traducen en una provisión de BPG ineficiente, ya sea porque nadie se asume la responsabilidad plenamente o porque se cae en una duplicación de esfuerzos.

La segunda debilidad que se debe superar en los acuerdos institucionales para mejorar la provisión de BPG se relaciona con la brecha en la participación, que se refiere a la necesidad de involucrar en los procesos

5 Debe reconocerse al respecto que son pocos los agentes de cooperación a parte de la UE que han decidido involucrar esta dimensión dentro de sus líneas de acción. Para el caso de la CAN es relevante señalar el trabajo que en esta dirección viene desarrollando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque sigue siendo evidentemente un campo en el que aun queda mucho por explorar.

de toma de decisiones de carácter global los actores emergentes con la intención de mejorar la efectividad a la hora de enfrentar los problemas globales, frente a los cuales ha resultado insuficiente la tradicional aproximación intergubernamental. En este sentido se reconoce que una de las mayores limitaciones de la cooperación tradicional era justamente que sus estrategias y programas eran pensados, formulados e implementados muchas veces desde las agencias directamente, sin considerar los particularismos y complejidades del entorno en el que se tendrían que operar (Cook y Sachs, 1999).

Cerrar el déficit democrático implica revalorar el rol que puede desempeñar la sociedad civil y los actores no gubernamentales en la política internacional, mejorando tanto la representatividad como la legitimidad de las políticas resultantes del proceso decisional, promoviendo el pluralismo y el respeto por la diversidad (Kaul, Grunberg y Stern, 1999b), como principios que pueden contribuir a fortalecer un esquema de negociaciones cada vez más multilateral.

En tercer y último lugar se ha identificado la “brecha en los incentivos” que es la que impide que muchas veces los actores prefieran una estrategia de cooperación entre ellos, pues se privilegian los intereses de corto plazo, incluso aún ante la presencia de unas metas comunes, en lo que constituye un ejemplo típico del dilema del prisionero. Una de los mayores obstáculos para elegir la acción colectiva es la idea aún preponderante según la cual son demasiados los costos de cooperar, no sólo en términos financieros, sino sobre todo en relación con una pérdida de independencia o de soberanía en la dimensión nacional. La única forma de modificar esta actitud es demostrar los mayores beneficios netos que se pueden obtener al cooperar en una perspectiva que incluya a las generaciones futuras. Para favorecer este proceso será importante estructurar de manera eficiente sistemas de incentivos que promuevan la cooperación internacional.

Estos elementos derivados del enfoque de BPG parecen permitir una mejor comprensión acerca de las orientaciones sobre las cuales se cimienta el planteamiento estratégico europeo de intensificar el diálogo político y la cooperación con la CAN, utilizando como instrumento privilegiado el comercio.

Una de las ventajas con las que se cuenta en este proceso la constituye el andamiaje institucional que las dos regiones han venido construyendo a lo largo de sus relaciones, cuyos primeros acercamientos se remontan a la década de los años 70. Dentro de los desarrollos más recientes vale la pena resaltar que con la Declaración de Roma de 1996 se establecieron las bases para la realización de reuniones presidenciales y ministeriales ad hoc entre la CAN y la UE. Estos diálogos fueron institucionalizados en el 2003 en el marco del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, en el que también se ampliaron a nuevos ámbitos de interés común, como las migraciones, la prevención de conflictos, la buena gobernanza y la lucha contra el terrorismo. A partir de la Cumbre de Guadalajara se estableció como objetivo estratégico común la conclusión del AdA.

Introducir el concepto de BPG hace evidente el vínculo entre integración y cooperación, que se puede apreciar si se tiene en cuenta, en primer lugar, que los acuerdos de integración contienen un claro nexo entre el comercio y la cooperación, generalmente construido en modo explícito desde su andamiaje original, razón por la cual podemos entender la integración regional como una relación particular de cooperación entre países vecinos, a través de la cual se busca mejorar la coordinación política, para hacer frente a problemas comunes.

En segundo lugar, es importante considerar que los esquemas de integración subregional son, por definición, acuerdos de integración que trascienden los objetivos y las metas asumidos bajo acuerdos comerciales regionales, o áreas de libre comercio, ya sean bilaterales o plurilaterales. En ese sentido, con la adopción por parte de la CAN de la Agenda Multidimensional de Integración a partir de 2003 se ha ratificado el compromiso de sus países miembros de ampliar y profundizar el proceso de integración.

De hecho, la UE define la integración regional como una cooperación y colaboración intensa entre los países vecinos en diversos ámbitos para hacer frente, con mayor eficacia, a los retos que plantea la globalización. En el marco de las relaciones UE-CAN, la inclusión bajo el mismo AdA del diálogo político, la cooperación y comercio recíproco evidencian el reconocimiento de esta relación por las partes.

Actualmente son tres los ejes prioritarios de las relaciones de cooperación UE-CAN establecidos en el documento estratégico regional 2007-2013 de la CE:

- Integración económica y regional.
- Cohesión económica y social.
- Lucha contra las drogas.

Cada uno de ellos constituye un bien público global, que afecta tanto a la subregión como a la UE, aunque en distintas formas.

Quizás el BPG más evidente es el eje de la lucha contra las drogas, ya que el narcotráfico es netamente un fenómeno transnacional de gran poder destabilizador, no sólo en la región andina, donde se produce casi la totalidad de la cocaína mundial, sino también en las naciones europeas, donde se dan los procesos de comercialización y consumo con un fuerte impacto social. Esta situación ha permitido abordar la materia bajo un principio de responsabilidad compartida, que ayuda a definirlo como un BPG, cuya provisión depende en parte de mejorar la coordinación de las políticas subregionales en esta materia, con miras a aumentar la eficiencia.

Respecto a la cooperación en materia de integración regional es importante considerar que la UE ve en un potencial aumento del comercio tanto a nivel intra-regional como inter-regional un elemento central para mejorar la capacidad de inserción de la CAN a la economía global, al promover procesos de especialización tendientes a generar economías de escala a nivel subregional, así como el aumento de la competitividad a través de una reducción en los costos de producción y de transacción; a la vez que fortalece la capacidad internacional de negociación.

Es en este sentido que se puede definir en sí misma la consolidación de esquemas de integración regional como un Bien Público Regional (BPR), es decir, un “bien público transnacional cuyas propiedades no excluyentes ni rivales se extienden más allá de las fronteras nacionales, pero están contenidas en un conjunto de Estados bien definidos, o en una particular región geográfica” (Devlin y Estevadeordal, 2001). Del mismo modo puede considerarse la consecución de un acuerdo comercial balanceado con la UE, como una ZLC, un BPR. Para favorecer tal definición

de estos procesos es importante que en ambos se involucre la cuestión de la sostenibilidad del desarrollo, tanto desde el factor humano y social, como en perspectiva medio ambiental.

Como lo demuestran varios documentos⁶, para la CE sigue siendo inquietante la persistencia y agudización de los desequilibrios en la distribución del bienestar y la concentración del ingreso, las altas tasas de desempleo y subempleo y, en general, una creciente inestabilidad del mercado laboral. En estos factores se encuentra la explicación a los altos niveles de pobreza que mantiene la región (cerca en promedio al 50 por ciento de la población), y la precaria oferta de servicios sociales y la insuficiencia de los sistemas de protección social para los sectores más pobres y vulnerables que amenazan, entre otros factores, la cohesión social.

Un primer paso en abordar la cuestión desde el nivel subregional se ha dado con la adopción de un Plan integrado de desarrollo social, en el que el tema de la cohesión social empieza a definirse como un BPR. Se mantiene, sin embargo, el reto de hacer de la CAN un esquema de inclusión y no de expulsión social como lo ha sido últimamente, como lo demuestra la agudización del fenómeno de las migraciones en la gran mayoría de los países andinos, teniendo como segundo lugar de destino países de la UE. De esta manera una vez más los problemas de la subregión llegan a tierras europeas, demandando soluciones más integrales que tendrán que ser coordinadas a través del mecanismo de la cooperación internacional.

Al analizar los tres componentes de la estrategia de cooperación UE-CAN puede concluirse que esta relación bi-regional está cada vez más orientada a mejorar la coordinación entre las partes y buscar así alternativas para mejorar la provisión de BPG y regionales, haciéndola más eficiente.

A manera de conclusión

Para que el AdA entre la CAN y la UE pueda reactivar y profundizar el proceso de integración andino introducir el concepto de los BPG puede

⁶ Por ejemplo, véase el Documento de Estrategia Regional 2007-2013 de la CE con la CAN o la Recomendación al Consejo Europeo de la CE para la autorización del inicio de las negociaciones para la conclusión de un AdA con la CAN.

ser uno de los factores determinantes, no sólo al permitir revalorar la relación entre integración, comercio y cooperación, sino al aumentar los incentivos para la acción colectiva, como la mejor alternativa para afrontar los problemas de dimensión global.

En el caso de la UE se han dado algunos pasos adelante al introducir elementos de este enfoque tanto en las negociaciones de acuerdos comerciales, como en la formulación de su política de cooperación con la subregión. Quedan aún diversos aspectos por tratar, como por ejemplo, la reducción de la brecha de la participación en la toma de decisiones.

Si bien por parte de la CAN también se han dado algunos pasos, uno de los mayores riesgos asociados a la estrategia regional sigue siendo el bajo nivel de compromiso de los países miembros respecto a su proceso de integración subregional, hecho que muchas veces se manifiesta en una falta de recursos financieros para avanzar en su profundización o, más en general, una especie de indiferencia respecto a los proyectos regionales, que sufren atrasos (Comisión Europea, 2007). Para aumentar el sentido de pertenencia a la CAN y el interés por los proyectos regionales también parece ser importante tratar de involucrar más directamente a los actores que se verán beneficiados por los proyectos, contribuyendo de esta manera a la reducción de la brecha de la participación.

Ante las dificultades que está enfrentando la CAN para robustecer su andamiaje institucional, se mantiene una provisión insuficiente de BPR, lo que genera efectos negativos para la subregión en términos de inserción a los mercados mundiales a causa de una baja competitividad, ligada particularmente a la brecha tecnológica; del aumento de los desequilibrios tanto intra como inter-regionales, y de la poca capacidad de negociación y de participación de la toma de decisiones a nivel global (Ffrench-Davis y Di Filippo, 2003)

En este contexto no parece sencillo que las negociaciones del AdA con la UE puedan constituirse en sí mismas en el vehículo privilegiado para reactivar y profundizar el proceso de integración andino, aunque puedan seguir dándole –como hasta ahora–, algunos estímulos importantes. Pero la verdadera superación de la crisis no puede generarse sólo a partir de estímulos externos, y requiere un mayor esfuerzo al interior de la CAN para reforzar su razón de ser, introduciendo reformas que le permitan

consolidar un andamiaje institucional más sólido, orientado a la provisión de BPR, en el que se defina más claramente la aplicación del principio de subsidiariedad, se involucre más directamente a la sociedad civil y se generen mayores incentivos para que los Estados miembros le apuesten a la integración subregional. Sólo de esta manera la CAN podrá reforzar su papel como interlocutor político válido, legítimo y competente en el escenario latinoamericano. En este sentido, sin embargo, son más las preguntas que las respuestas planteadas hasta el momento, hecho que constituye una invitación para ampliar la investigación en la materia.

Bibliografía

- CAN-Secretaría General (2003). Declaración de Quirama. Junio. www.comunidadandina.org/document/Quirama.html Consultada: 25/07/07
- CAN-Secretaría General (2007). Declaración de Tarijá. Julio. www.comunidadandina.org/document/Tarija.html Consultada 25/07/07
- CAN (2007). Política Exterior Común. La Unión Europea. www.comunidadandina.org/exterior/ue.htm Consultada 25/07/07
- CAN-UE (2007). Informe Conjunto de la Reunión de Alto Nivel CE-CAN. Bruselas. Julio.
- CAN-UE (2007b). Modalidades de las Negociaciones del Acuerdo de Asociación CAN-UE. Bruselas. Julio.
- CEPAL (2003). *Latin American and the Caribbean in the world economy 2001-2002*. Santiago de Chile: CEPAL. Junio.
- Comisión Europea (2007). Documento Estratégico Regional CAN 2007-2013. http://ec.europa.eu/external_relations/andcan Consultada: 20/07/07.
- Cook, Lisa y Jeffrey Sachs (1999). “Regional Public Goods in International Assistance” en Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern, eds.; *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal (2001). “What is new in the new regionalism in the Americas”. INTAL/ITD/STA. Working Paper No. 6. Washington: IDB.

- European Commission (2007). Recommendation from the Commission to the Council authorizing the Commission to open negotiations for the conclusion of an Association Agreement between the European Community and its Members States and the Andean Community and its Members Countries. <http://www.bilaterals.org> Consultada: 20/07/07.
- Ferrero-Waldner, Benita (2007). La Unión Europea y la Comunidad Andina: Lanzamiento de Negociaciones para un Acuerdo de Asociación. Discurso transmitido a la Cumbre de la CAN de Tarijá. http://ec.europa.eu/external_relations/andcan/intro/index Consultada: 02/08/07.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Armando Di Filippo (2003). “El rol de las instituciones regionales en la globalización” *Revista de Estudios Internacionales*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, abril.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern, eds. (1999a). *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern (1999b). “Global public goods: Concepts, policies and strategies” en Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern, eds.; *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Kaul, Inge, Katell Le Goulven y Miryam Shnupf, eds.; (2002). “Global public goods financing: new tools for new challenges. A policy dialog”. www.undp.org. 12/07/07.
- Kuwayama, Mikio (2005). *Latin American South-South Integration and Cooperation: from a regional public goods perspective*. Santiago de Chile: CEPAL Serie Comercio Internacional No. 50.
- Secretaría General de la CAN (2006). UE-CAN Reunión de Alto Nivel 12/13 de julio de 2006. Acta Conjunta. www.comunidadandina.org
- Unión Europea. Tratado de la Unión Europea. <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html-#0001000001>

Mercosur: política externa y perspectivas interregionalistas con las “economías del norte”

Rodolphe Robin*

Resumen

¿Quién ganará la mayor integración regional de América Latina? ¿Estados Unidos, la Unión Europea, o los dos? El rechazo del Mercado del Sur al intento norteamericano de llevar a cabo un proyecto de integración regional americana (ALCA), incentivó a Washington a elaborar una nueva estrategia focalizada en las negociaciones comerciales bilaterales. Del otro lado del Atlántico, la UE defiende otro proyecto neo-liberal, pero aportando una mayor consideración a la consolidación de las relaciones entre los dos bloques.

Con pocas concretizaciones hasta ahora, la estrategia europea se encuentra en una etapa decisiva para el futuro de su inserción internacional. Dos factores principales contribuyen a la necesidad de tomar rápidamente una decisión: la urgencia que encaran los socios del Mercosur de encontrar nuevos mercados, y la necesidad que tiene la UE de posicionarse ante la competencia norteamericana y el auge asiático.

Esta investigación, basada en una vigilancia y un análisis de los diferentes medios de comunicación latinoamericanos, nos permite destacar en el caso del Mercosur, un mayor grado de autonomía económica, así como una divergencia de políticas exteriores. Actualmente las dichas políticas oscilan entre *soft-liberalismo* y “anti-americanismo”.

Palabras claves: Mercosur, Unión europea, Estados Unidos, regionalismo, interregionalismo, multilateralismo, política externa, negociaciones internacionales.

* Doctorando Universidad de Rennes 2, Instituto de las Américas de Rennes-Francia. E-mail: rodolphe.robin@yahoo.fr

Introducción

La suspensión de las negociaciones multilaterales luego de la reunión de Ginebra en julio de 2006 constituye el mayor acontecimiento a escala mundial después del 11 de septiembre. Este acontecimiento podría provocar, en la naturaleza de las relaciones comerciales, un giro histórico hacia el “regionalismo”.

Entre 1948 y 1994, el GATT recibió 124 notificaciones de Acuerdos Comerciales Regionales (ACR). Desde el establecimiento de la OMC en 1995, se han notificado más de 240 acuerdos adicionales. En 2007, podemos decir que 364 acuerdos comerciales fueron notificados por los miembros de la OMC¹. Hoy en día se estima que el 40 por ciento de los intercambios mundiales se realiza en el marco de un acuerdo bilateral o interregional, y el 60 por ciento respetando las reglas multilaterales establecidas por la OMC. La suspensión de la Ronda de Doha en plena expansión del regionalismo podría invertir esta tendencia en un futuro cercano.

Para el Mercosur, y a pesar del estancamiento de las negociaciones multilaterales, acercarse con un bloque del “Norte”, aparece como una etapa imprescindible en su carrera hacia la inserción internacional. Por ahora, EEUU y la UE, los dos pretendientes, se someten a un juego de seducción, que le brinda al Cono Sur el tiempo necesario para la reflexión y el análisis.

¿Quién se ganará los favores de la mayor integración regional de América Latina? ¿Estados Unidos, la Unión Europea, o los dos? El rechazo del Mercado del Sur al intento norteamericano de llevar a cabo un proyecto de integración regional americana (ALCA), incentivó a Washington a elaborar una nueva estrategia focalizada en las negociaciones comerciales bilaterales. Del otro lado del Atlántico, la UE defiende otro proyecto neo-liberal, pero aportando una mayor consideración a la consolidación de las relaciones entre bloques. Desde la creación del bloque sudamericano, la UE le provee asistencia técnica, financiera y diplomática, con el ob-

1 Ver Acuerdos Comerciales Regionales en vigor por fecha de notificación. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regfac_s.htm#top

jetivo final de formar la primera zona de libre comercio entre dos bloques de integración regional.

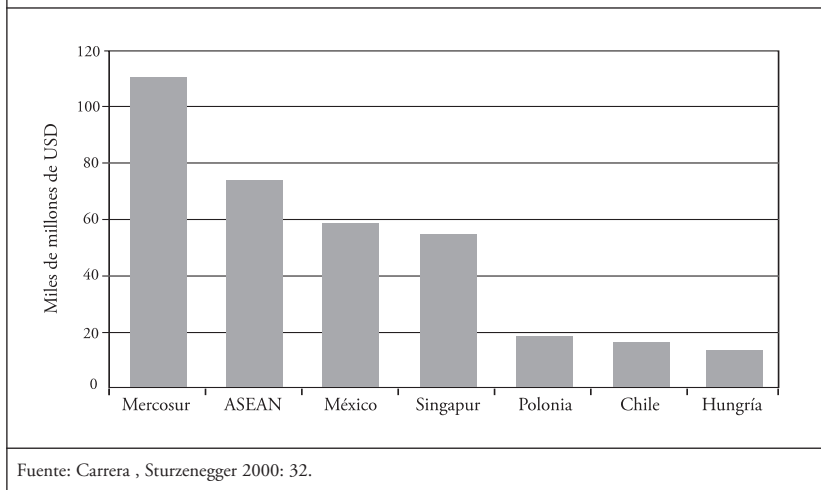
Luego de la segunda guerra mundial, América latina probó tantas reformas, doctrinas y políticas que podemos comparar el continente a un laboratorio vivo de teorías. Hoy en día, la suspensión de la Ronda de Doha en 2006, obliga claramente al Mercosur a posicionarse en el escenario internacional. Esta investigación, basada en una vigilancia y un análisis de los diferentes medios de comunicación latinoamericanos, nos permite destacar por un lado, una evolución del bloque sudamericano hacia el auto-determinismo, y por otro, una divergencia de políticas exteriores. Actualmente las dichas políticas oscilan entre *soft-liberalismo* y anti-americanismo.

Contexto económico latinoamericano

Década de los años 1990

Al empezar la década de los años 1990, el continente latinoamericano había dejado definitivamente de lado a sus viejos demonios autoritarios para comenzar a aplicar un modelo económico nuevo. El modelo preconizado por el vecino norteamericano (Congreso de EEUU, Reserva Federal, “Think tanks”), y por los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial) se resume en diez preconizaciones en un plan conocido como el “consenso de Washington”. Se inician entonces dos olas de privatizaciones: la primera en 1991-1992 y la segunda en 1996-1997. Durante la primera mitad de la década, una privatización de cada dos en el mundo, se efectúa en América latina. Entre 1990 y 1998, el Mercosur capta la mayoría de la IED (Inversión Extranjera Directa) destinada a los países emergentes.

Inversión Extranjera Directa, en países emergentes, 1990-1998



A favor de las olas de privatización, las empresas españolas y portuguesas invierten masivamente en Argentina y Brasil a partir de los años 1990. Las inversiones francesas ocupan el sector público, las telecomunicaciones y el sector industrial. Alemania se dirige esencialmente hacia los sectores manufactureros.

La presencia italiana se nota particularmente en las telecomunicaciones, el sector automóvil, y la industria de la alimentación. Las inversiones inglesas son más diversas y conciernen los servicios generales, las actividades de manufactura, así como el sector primario (Amann y Vodusek, 2001).

La cuestión de la privatización era particularmente importante desde el punto de vista de las “economías del Norte”, que encontraron ahí la oportunidad de posicionarse físicamente en el mercado latinoamericano (Bresser-Pereira, 2004). A partir de los años 1990, EEUU necesita que sus compañías estén presentes en América Latina por varias razones. Primero porque desde la democratización del continente, la Casa Blanca ya no tiene los lazos estrechos que tenía con los gobiernos militares durante las décadas anteriores. La difusión del neo-liberalismo y la presencia de multinacionales norteamericanas, al sur del Río Bravo, son elementos de la

estrategia de buena vecindad de EEUU. Segundo porque la UE también pretende asegurar su posición de líder económico en el tablero de ajedrez internacional, y defender la relación estrecha que tiene con América Latina. El mercado latinoamericano, así como otras grandes regiones emergentes del mundo, son elementos decisivos, en la competición a la cual se libran EEUU y la UE para mantener una posición económica dominante. Sin embargo, los cambios coyunturales y estructurales del sistema internacional vienen a contrabalancear las ambiciones de los bloques europeo y norteamericano.

Desilusión y desencanto

El éxito económico registrado durante los años 1990 va a ir atenuándose a partir del final de la década. La “crisis Tequila” en 1994 (México), la crisis asiática en 1998, la crisis brasileña en 1999 y la crisis argentina en 2001, dejan el continente en situación de recesión. Con más de 210 millones de pobres en el 2000, el continente reclama otro modelo de gobernanza. Brasil aparece entre los países más desiguales del mundo.

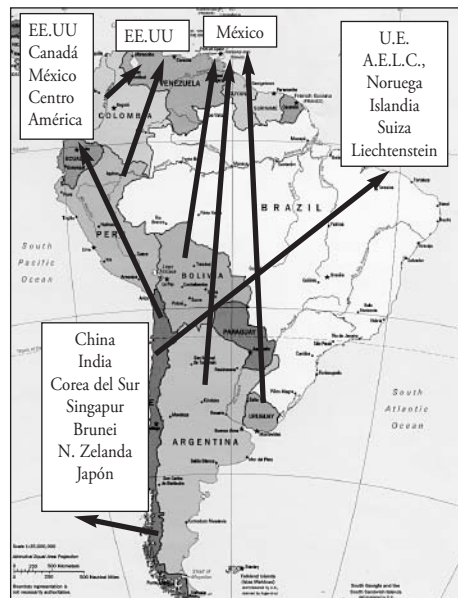
La violencia no tarda en aparecer en las grandes ciudades, y los gobiernos así como los organismos internacionales, lanzan programas sociales. Poco a poco el sentimiento de inseguridad afecta las clases medias y altas, y de la misma manera aumenta el “riesgo económico” de los países (Dabène, 2006).

Ante el balance social preocupante de los años 1990, las poblaciones latinoamericanas utilizan el voto para sancionar la clase política. Asistimos en este principio de siglo 21 al auge de la izquierda política. Hugo Chávez en 1998 (Venezuela) y 2002, Ricardo Lagos en 2000 y Michelle Bachelet en 2006 (Chile), Luiz Inácio Lula Da Silva en 2002 (Brasil) y 2006, Néstor Kirchner en 2003 (Argentina), Tabaré Vázquez en 2004 (Uruguay), Evo Morales en 2005 (Bolivia), Daniel Ortega en 2006 (Nicaragua), Rafael Correa en 2006 (Ecuador), Cristina Kirchner en 2007 (Argentina). Este cambio de paisaje político, constituye un vire-volta histórico en el continente. Pero este giro drástico no deja de ser ambiguo. A pesar de que todos pertenecen a la izquierda política, los puntos comunes entre los presidentes recién electos son escasos. Al interesarse en el espec-

tro ideológico de los presidentes electos, nos damos cuenta de que todos ocupan un escaño diferente desde la izquierda moderada (Chile, Uruguay) hasta la izquierda radical (Venezuela, Bolivia).

En el caso del Mercosur, los socios menores enfrentan otras dificultades relativas a la falta de acuerdos comerciales negociados por el Mercosur. La ausencia de Tratado de Libre Comercio (TLC) con otra nación, o de acuerdo interregional con otro bloque (lo que sería inédito), limita las oportunidades de exportar. El hecho de que el Mercosur impida a sus socios la posibilidad de negociar individualmente un TLC con cualquier país fuera del área, resulta en un contraste entre Chile y los socios del Mercosur.

Sudamérica y el mundo - Tratados de libre comercio



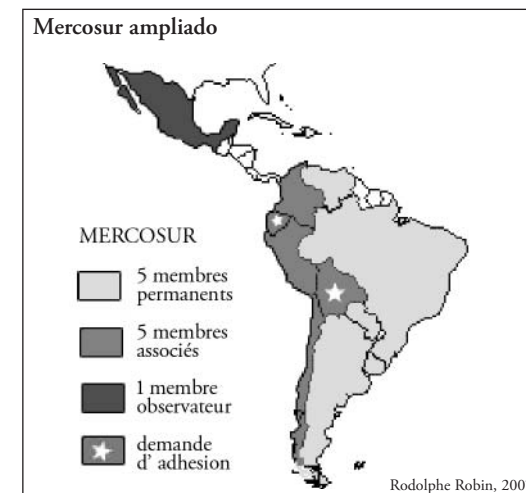
Rodolphe Robin, 2007

Suspensión de la Ronda de Doha

La recomendación de suspender las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha *sine die*, expuesta por el director de la OMC, Pascal

Lamy, en julio de 2006, traduce la extrema dificultad de establecer un comercio mundial con reglas comunes para todos los socios del planeta. Los países emergentes veían en las negociaciones de la OMC la esperanza de un comercio más justo. América Latina, liderada por Brasil, no escondía su deseo de ver a los “países del Norte”, EEUU y la UE, adoptar políticas menos proteccionistas con el fin de encontrar nuevos destinos para sus productos. Pero el estancamiento de la Ronda de Doha obliga a los países latinoamericanos a reforzar las negociaciones entre países y bloques regionales, lo cual nos invita a estudiar la política exterior del Mercosur. En el actual contexto izquierdista de mucha diversidad, las políticas exteriores aplicadas por los miembros del Cono Sur, así como las concepciones de desarrollo para el continente latinoamericano, son muy heterogéneas. ¿A qué aspiran los líderes del bloque a través de sus concepciones políticas respectivas? ¿Qué tipo de relación económica puede desarrollar el Mercosur, y con quién?

Política externa del Mercosur Ampliación



Rodolphe Robin, 2007

El Mercado del Sur, ya cuenta con dos potencias económicas que se encuentran entre las más importantes de América Latina (Argentina y Brasil). Con la probable ampliación a Venezuela, se trataría de un mercado de 270 millones de habitantes. La comisión de Exteriores de la Cámara de diputados del Brasil aprobó la adhesión de Venezuela el pasado 24 de octubre de 2007. Para que se formalice plenamente deberá pasar ante el plenario brasileño. Luego, de acuerdo con las normas del Mercosur, a partir del 1 de enero de 2012 Venezuela deberá importar sin imponer tarifas productos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Pero más que otra cosa el Mercosur adquirirá con la entrada de Venezuela una posición de actor energético muy relevante en el ámbito mundial.

	Petróleo (2005)		Gas (2002)	
	Producción (miles de toneladas)	Proporción / Reservas mundiales	Reservas probadas (10 ⁹ m ³)	Proporción / Reservas mundiales
Venezuela	154.700	4,02%	4.163	2,34%
Argentina	36.200	0,94%	764	0,43%
Brasil	84.700	2,20%	229	0,13%
Paraguay	0	0,00%	0	0,00%
Uruguay	0	0,00%	0	0,00%
Bolivia	2.042	0,05%	775	0,44%
Perú	4.900	0,13%	255	0,14%
Colombia	27.100	0,70%	198	0,11%
Chile	498	0,01%	0	0,00%
Ecuador	27.600	0,72%	0	0,00%
Mercosur ^a	275.600	7,16%	5.156	2,90%
Gran Mercosur ^b	337.740	8,77%	5.931	3,34%
ALC	542.686	14,09%	8.018	4,51%
Total Mundo	3.850.280	100,00%	177.660	100,00%

Notas:
^a Miembros permanentes del Mercosur: Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Venezuela.
^b Miembros permanentes del Mercosur + miembros asociados: Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Venezuela + Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia.
Fuente: elaboración del autor a partir de las páginas Web de la Agencia Internacional de Energía y de Cedigaz.

Con la adhesión de Venezuela, el Mercosur cuenta con más de la mitad del total de las reservas de petróleo de América Latina y el Caribe, y con el 64,3 por ciento por lo que concierne las reservas de gas.

Si los 4 miembros se entienden para llevar a cabo una política de ampliación, resalta sin embargo muy claramente la ausencia de una institución común dentro del bloque para definir una política exterior común. Está claro que el Mercosur, hoy en día, no habla con una sola voz. Podemos destacar dos corrientes: una liderada por Lula Da Silva que llamaremos *soft-liberalismo*, y otra defendida por Hugo Chávez que es *anti-americanista*.

Soft-liberalismo

El presidente Lula Da Silva busca trocar el sistema neoliberal aplicado durante los años 90, que no permitió a su país salir de la eterna relación “Norte-Sur” con EEUU y la UE, por una colaboración “Sur-Sur”. Promueve una mayor colaboración con las naciones emergentes del mundo: Asia, África, Israel, etc.

¿Por qué una colaboración brasileña con los países emergentes? Obviamente se trata para Brasil de abrir otra salida para sus productos, especialmente para el sector agroalimentario. Pero Brasil busca también limitar su dependencia al “Norte”. El gobierno brasileño intenta incentivar, junto con sus socios del Mercosur, un aumento de las preferencias arancelarias existentes para los países emergentes, a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Para Brasil, las exportaciones hacia los países en vía de desarrollo representan más de 60 billones de dólares (62.2), mientras que alcanzan los 56 billones de dólares con los países desarrollados. El comercio entre Brasil y China alcanzó en el 2005 un poco más de 12 billones de dólares, pudiendo llegar a los 16 billones de dólares en el 2006.

Simultáneamente, el *soft-liberalismo* de Lula Da Silva aspira a consolidar la integración regional sudamericana. Durante su encuentro con el presidente Chávez, el 13 de noviembre de 2006, el presidente Lula reafirmó su voluntad de mantener como prioridad de su política externa, el

proyecto de integración comercial y física de América del Sur: la CSN (Comunidad Sudamericana de las Naciones). Ésta constituye, según sus palabras, un elemento imprescindible para el desarrollo del continente y para acabar con años de injusticia social. Lula Da Silva está convencido de que “no existe ninguna salida individual posible para ningún país de América Latina”². Durante la segunda Cúpula de la CSN que tuvo lugar durante los días 8 y 9 de diciembre de 2006, en Cochabamba (Bolivia), Lula reconoció las numerosas divergencias entre países pero afirmó que se integrarán en menos tiempo que los 50 años que le tomó a la UE. Por ahora, parece muy poco probable que la CSN se constituya antes del final del mandato de Lula. Sólo un Mercosur más estable institucionalmente, y más determinante en sus negociaciones con EEUU o con la UE, impulsaría tal proyecto.

Más allá de los esfuerzos realizados por Brasil para impulsar el desarrollo de los países emergentes de Sudamérica y del mundo, la diplomacia de Lula Da Silva en sus relaciones con los países desarrollados es otra característica de su política “soft-liberal”. Él mantiene relaciones pragmáticas (Santiso, 2005). El ministro brasileño del Desarrollo, de la Industria y del Comercio exterior, Luiz Fernando Furlan, declaró el 7 de noviembre de 2006 ante un grupo de empresarios norteamericanos, que el proyecto del ALCA fracasó porque “no era adecuado, ni por el momento, ni en el futuro”³. El cuerpo diplomático brasileño, llevado por Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães, y Marco Aurélio Garcia, mantiene una posición firme en sus negociaciones con EEUU: no habrá negociaciones individuales con EEUU si no es con el Mercosur. Sin embargo, Lula combina firmeza con pragmatismo, y mantiene buenas relaciones con la Casa Blanca. En este sentido, Furlan confirmó que la posibilidad de estudiar la negociación de un TLC Mercosur-EEUU, existía.

Como consecuencia de esta cordial relación, el Congreso americano votó la prorrogación para Brasil del SGP, con el cual Brasil continuará disfrutando de la mayor parte de las concesiones adquiridas en diferentes sectores exportadores. Sin embargo, la prorrogación del SGP tuvo un

2 O Globo, “Em cúpula, Lula diz que integração é a saída para o continente”, 09/12/2006.

3 O estado de São Paulo, “Para Furlan, Alca está ultrapassada”, 8/11/2006.

costo elevado ya que Brasil tuvo que hacer concesiones relativas a un producto muy protegido: el etanol.

A favor de un acercamiento comercial con EEUU: el ex embajador de Brasil en Washington, Roberto Abdenur, forma parte de la oposición contra la política liberal de Lula demasiado “soft”. Él reclama una nación brasileña que no tenga miedo de los EEUU, y que aproveche el período desfavorable atravesado por EEUU, en referencia con la guerra en Irak, para “atacar” (según sus palabras) el mercado americano y sus oportunidades.

Anti-americanismo

Otra expresión política atraviesa el Mercosur desde Venezuela, hasta Bolivia. Inspirados por Cuba, y liderados por Hugo Chávez, sus representantes defienden otra alternativa. De principios nacionalistas, populistas, o anti-imperialistas, tienen como punto en común la voluntad de querer compartir las riquezas de su país con el pueblo, acabando con el pillaje de los países desarrollados. En Venezuela, las compañías extranjeras implantadas en los sectores energéticos, fueron las primeras afectadas por la ola de nacionalización. Tuvo una resonancia especial en Bolivia con la elección de Evo Morales a finales del 2005. En Bolivia, país asociado al Mercosur, que manifestó recientemente su voluntad de adherirse como socio pleno, el presidente intervino con los militares para nacionalizar los yacimientos de petróleo y gas. El 9 de febrero de 2007, el estado boliviano empezó a asumir el control de la industria minera y nacionalizó la empresa suiza Vinto.

A pesar de contar con una mayoría electoral, el presidente Morales provocó el descontento de la clase industrial, y ciertos estados se pronunciaron a favor de la autonomía (Santa Cruz). Simultáneamente asistimos en La Paz, a una serie de manifestaciones violentas organizadas por los mineros independientes que se oponen al proyecto de aumento de los impuestos sobre las exportaciones mineras. Notaremos que las acciones anti-liberales de Morales no se dirigen solamente a las empresas norteamericanas o europeas, sino que también afectan los vecinos latinoamericanos, y

particularmente la poderosa compañía petrolera brasileña, Petrobrás.

Las políticas de nacionalización defendidas por Morales y Chávez consisten en una repartición del fruto de las riquezas nacionales con la población. Por ejemplo, en 2006, las exportaciones mineras en Bolivia alcanzaron 770 millones de euros, pero el estado se quedó con 43 millones. Sin embargo, podemos cuestionar la viabilidad de tal política a largo plazo, y más específicamente la capacidad del país a invertir para asegurar el funcionamiento de toda la industria (renovación de máquinas, investigación, etc.).

Estas políticas nacionalistas contrastan con el pragmatismo de Brasil o Uruguay.

Venezuela, que abandonó la CAN para integrar el Mercosur como socio pleno, defiende a continuación, la unión de los pueblos latinoamericanos bajo la creación de la ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas). En comparación con la CSN de Lula, la ALBA se basa en el populismo bolivariano del presidente Chávez, sinónimo de una mayor intervención del estado y de proteccionismo elevado contra el “Norte”.

La llegada de Chávez en el Mercosur viene a desafiar la posición del líder carismático, Lula Da Silva. Desde el punto de vista europeo, sus discursos anti-americanistas pueden ser igualmente interpretados como un obstáculo más hacia un acuerdo interregional entre la UE y el Mercosur. A principios de 2007, la visita del presidente de Irán, Mahmoud Ahmadinejad, a Venezuela, Ecuador y Nicaragua, vino a reforzar el discurso de la ala latinoamericana *anti-americanista*.

Por otra parte, luego de la aprobación por los miembros del Mercosur del pedido de Bolivia para su adhesión permanente al Mercosur, Evo Morales declaró que quería reformar el bloque y orientarlo hacia un “Mercosur de los pueblos” (Mercosur, 2006).

Podemos imaginar que el voto de Morales, una vez en el Mercosur, si eso sucede, vendrá a reforzar la ideología del “socialismo del siglo 21” defendida por el presidente Chávez. En el Ecuador, el presidente Rafael Correa, se expresó también claramente en contra de la política económica de los EEUU. Sostenido por Chávez, ya emitió la voluntad de formular su pedido de adhesión al Mercosur. Más allá del Mercosur que defiende, y como socio pleno de la CAN, defiende también una fusión CAN-Mercosur.

Estas políticas lejanas del *soft-liberalismo* de Lula, no favorecen la cohesión del Mercosur. ¿Cómo, en este contexto, se caracterizan las relaciones del Mercosur con la UE, y EEUU?

Relación Mercosur-Unión Europea

Entre 1990 y 1996, las exportaciones latinoamericanas hacia Europa pasaron de un 24 por ciento a un 14 por ciento del total de las exportaciones. En 1990 el 21 por ciento de las importaciones latinoamericanas proviene de Europa, cifra que a penas alcanza el 17 por ciento en 1996. Además de volver a dinamizar los intercambios con la UE, el Mercosur quiere reequilibrar un comercio exterior que pasó de un superávit de 9 mil millones de dólares a un déficit de 9,8 mil millones de dólares, durante el mismo periodo.

La UE por su lado, presenta en diciembre de 1995 el documento “UE/AL: actualidad y perspectivas del reforzamiento de la cooperación 1996-2000”, aprobada por el Consejo Europeo de Madrid. En este documento el Mercosur tiene un carácter prioritario⁴. Los objetivos prioritarios de la UE que fueron perseguidos hasta en Viena y que serán los de los próximos años, son: el diálogo político, el apoyo de las reformas para una “buena gobernanza”, el aumento de los intercambios económicos y comerciales, la cohesión social y la participación de la sociedad civil, así como la integración regional. En 1999 se inician negociaciones para la puesta en marcha de un Acuerdo de Cooperación Interregional entre la UE y el Mercosur. En noviembre del mismo año tiene lugar la primera reunión del Consejo de Cooperación Mercosur-UE. Y para el seguimiento y el funcionamiento operacional de las negociaciones, la Cooperación crea un Comité de Negociaciones Bilaterales (CNB).

No obstante las negociaciones encontraron mucha dificultad, y el proyecto de crear un área de libre comercio entre el Mercosur y la UE está estancado. Para entender el estancamiento de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión europea, recordaremos el fracaso del ALCA. Efectivamente, el nacimiento del proyecto ALCA y la firma del Acuerdo Mar-

⁴ Ver también EUROPA (1994).

co Interregional Mercosur-Unión europea, coinciden (respectivamente 1994 y 1995).

Coinciden también los contenidos de los dos proyectos, que en ambos casos buscan fomentar el libre-comercio, el marco político, y la defensa de los derechos humanos. Y coinciden, por último, los ritmos de avances y parálisis. A la luz del fracaso del ALCA, resaltan las dificultades de la relación Mercosur-UE (MUE), y los obstáculos que encuentra la UE para diferenciar su oferta y tornarla atractiva.

El contexto internacional permite aportar otras explicaciones a la parálisis de las negociaciones. En primer lugar, las posiciones ocupadas en el escenario internacional por los dos bloques son diferentes a nivel estructural, económico, y político. El comercio MUE sigue siendo típico de una relación “Norte-Sur”.

En segundo lugar, la modificación del contexto internacional alteró las bases de las negociaciones a partir del 11 de septiembre. El 11 de septiembre obligó los actores de la OMC a definir su posición en cuanto a la temática del terrorismo y las iniciativas norteamericanas. En la agenda internacional latinoamericana, los debates sobre la seguridad y el terrorismo suplantaron los temas de desarrollo, acceso a los mercados, cooperación, consolidación de reformas políticas y apoyo a la democracia. Otro acontecimiento internacional relevante es la suspensión de la Ronda de Doha. En América Latina, el acontecimiento Doha traduce la crisis del modelo neo liberal de los años 1990. Como consecuencia del desencanto ligado a la liberalización del comercio, las prioridades de las naciones latinoamericanas pasan a ser las políticas sociales, la reforma del Estado, la defensa de los recursos naturales y nacionales.

En tercer lugar, la UE modificó su proyección internacional, con la introducción de la moneda única, con la ampliación de su bloque hacia Europa del Este, siendo éste un modelo *sui generis* de integración, y con la proyección de una ideología de gobernanza europea. Por último, las negociaciones fueron afectadas por el surgimiento de nuevos gobiernos nacionalistas en América Latina, que cuestionan directamente la instauración de estos meta-espacios.

Además de estas dificultades que finalmente son legítimas en el caso de un proyecto tan ambicioso, el asunto de la Política Agrícola Común

(PAC) europea y de sus subvenciones anti-competitivas (conforme a las reglas de la OMC), es ciertamente el elemento más sensible para los representantes del Mercosur. La PAC europea, es un elemento de discordia en las negociaciones MUE, de la misma manera que lo es en las negociaciones de la OMC. Los miembros del Mercosur denuncian la práctica de una política agrícola proteccionista en dos niveles: las barreras arancelarias, y los subsidios a la producción y a la exportación. Para la UE que cuenta ahora con Polonia, país tradicionalmente agrícola, la voluntad de protegerse de la competencia del Mercosur, parece reforzada por, la necesidad de preservar miles de empleos y, la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia alimenticia. Sin hablar de los acuerdos preferenciales que unen a la UE con los países ACP (África, Caribe, Pacífico). Los productos de estos países entran con prioridad en el mercado europeo beneficiando de una tarifa arancelaria negociada.

En conclusión, la cuestión agrícola no es el único factor para explicar la parálisis de las relaciones, aun si concretizaciones en este asunto contribuirían a desbloquear las negociaciones. Es necesario considerar que los modelos de regionalismo se expresan diferentemente de un lado y del otro del Atlántico. En el Mercosur, Argentina y Brasil tratan ante todo de conseguir avances en el marco de la OMC y con los países desarrollados. Brasil y la UE están vinculados por un acuerdo marco de cooperación desde 1995. En el ámbito de este acuerdo, Brasil firmó el 19 de enero de 2004 un acuerdo de cooperación científica y tecnológica con la UE. En la Cumbre UE-Brasil, el 4 de julio de 2007, los representantes se pusieron de acuerdo para reforzar la cooperación energética (bio-combustibles, seguridad de aprovisionamiento, cambio climático). Estos acuerdos aspiran a ser extendidos en todo el Mercosur, pero no arreglarán los problemas de fondo.

Durante la Cumbre UE-América Latina/Caribe, que tuvo lugar en Viena en Mayo de 2006, los representantes del Mercosur y de la UE se pusieron de acuerdo para añadir a la agenda de las negociaciones temas suplementarios tales como los recursos naturales, la relación Estado-empresas, y los derechos y obligaciones de las empresas. Puede ser que se trate una vez más de contornear el nudo agrícola, pero contribuye al menos a reabrir el diálogo entre el Mercosur y la UE, lo que puede servir de introducción para tratar luego, temas más complejos.

Mercosur y Estados Unidos

En lo que concierne la relación Mercosur-EEUU, la formación de un área de libre comercio entre ambos bloques parece, hoy día, poco viable. Vimos anteriormente que las políticas exteriores de los miembros del Mercosur son poco favorables a una asociación con el vecino norteamericano. Un acuerdo comercial sería sinónimo para el Mercosur de indecación y dependencia, dos razones por las cuales el proyecto ALCA fracasó. El ALCA fue abandonado porque englobaba economías con diferentes niveles de desarrollo. Por un lado, contaba con la economía más poderosa del mundo y por otro, con países de menor desarrollo económico como Haití. La postura que llevó adelante el Mercosur en las negociaciones del ALCA era la de procurar el establecimiento de la zona de libre comercio para la totalidad del universo arancelario, incluyendo los sectores sensibles entre los que se encuentran la agricultura y los textiles. Contrariamente, EEUU abogaba por un Área de Libre Comercio restringida a unos cuantos sectores, dejando al margen a la agricultura. De la misma manera el tema de la industria siderúrgica generó tensiones entre el Mercosur y EEUU, debido a las crecientes medidas proteccionistas impuestas.

A pesar de las dificultades para encontrar el tipo de acuerdo adecuado que regirá la relación entre ambos bloques, es imprescindible para el Mercosur no privarse del mercado norteamericano, aún teniendo un acuerdo preferencial con la UE. El ministro brasileño L.F. Furlan declaró en noviembre de 2006, ante un grupo de empresarios americanos que “el ALCA no era adecuado, ni por ahora, ni para el futuro”, sin embargo reconoce que “EEUU y Brasil necesitan un nuevo plan para impulsar el comercio y la inversión”⁵.

Varios escenarios son posibles. Hemos asistido con la administración Bush a una fuerte presión para firmar acuerdos bilaterales. Al ver que el ALCA fracasó, y que una asociación Mercosur-EEUU parece poco probable, EEUU privilegió un acercamiento bilateral con las naciones latinoamericanas. EEUU prefiere firmar varios acuerdos bilaterales, poco a po-

5 O estado de São Paulo, “Para Furlan, Alca está ultrapassada”, 8/11/2006.

co, en vez de negociar con un sistema de integración física con el cual sale más difícil encontrar el compromiso.

Para eso, la administración Bush, a diferencia de Clinton, puede usar el *fast-track*⁶. Uruguay firmó con EEUU un Acuerdo Marco de Inversión y Comercio (TIFA, por su sigla en inglés), que constituye según los analistas un paso hacia la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC). Notaremos que el Mercosur no permite a sus miembros la firma de TLC, para no debilitar la cohesión del bloque. EEUU firmó un TLC con Chile, Perú, Colombia, países de América Central (Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua), Panamá y República Dominicana).

Conclusión

Entre las varias divergencias políticas que existen dentro del Mercosur, recordaremos principalmente una oposición entre el *soft-liberalismo* de Lula y el “anti-americanismo” de Chávez. Sin embargo, los años de hegemonía o de dominación por parte de las “economías del Norte” parecen cada vez más lejos. El continente sudamericano y en particular, el Mercosur, tienen ahora las cartas necesarias para autodeterminarse.

El juego de coqueteo al que se libran EEUU y la UE para conseguir una entrada privilegiada al mercado del Sur, aparece por ahora, favorable a la UE. Primero, por su relación histórica/cultural. Segundo, porque con el proyecto del ALCA no supo proponer una oferta que no fuera desfavorable para América Latina. ¿Cómo entonces podría proponerlo para el Mercosur? Observamos, además, que ningún acuerdo de libre comercio con EEUU está en la agenda de los miembros del Mercosur. Y por último, el Mercosur está identificado por EEUU como un bloque nítidamente anti-americano.

La política comercial del presidente Lula Da Silva consiste en buscar mercados, lo que incluye, conseguir mejor acceso a los mercados del “Norte”. La era del *soft-liberalismo* en el Cono Sur podría beneficiar a la

6 El *fast-track* permite al presidente de negociar acuerdos comerciales bilaterales y de presentarlos al Congreso para ser aprobados, sin enmienda posible.

UE por poco que ésta se muestre capaz de formular una propuesta aceptable, empezando por el nudo agrícola.

Bibliografía

- Agencia Internacional de Energía. <http://www.iea.org/Textbase/stats/index.asp>
- Amann, Edmund y Voduzek, Ziga (2001). *Foreign Direct Investments in Latin America: the role of European investors*. Washington: BID.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004). “La politique macro-économique brésilienne et le second consensus de Washington”. *Problèmes d'Amérique latine* No. 53 (Choiseul Édition 2004), p. 81-104.
- Carrera, Jorge y Federico Sturzenegger (2000). *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CEDIGAZ (París) (2001). “Natural Gas in the world in 2001”; Cedigas Statistical leaflet: <http://www.cedigaz.org/Fichiers/leaflet2001.pdf>
- Dabène, Olivier (2006). *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*. París: Armand Colin.
- Europa (19/10/1994). “Renforcement de la politique de l'UE à l'égard du MERCOSUR” <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r14012.htm>
- Mercosur (20 et 21 juillet 2006), Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, XXX Reunión del Consejo del Mercado Común del Sur, Córdoba, Argentina: www.mercosur.int/msweb/SM/Actas%20TEMPORARIAS/CMC/ACTA_01_06/CMC_ANEXO%2009_CCDO%20CONJUNTO%20MCS-FINAL.pdf
- OMC: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regfac_s.htm#top
- Periódico O Globo. <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1381659-5601,00.html>
- Periódico O estado de São Paulo. <http://www.sela.org/sela/prensa.asp?id=8705&step=3>
- Santiso, Javier (2005). *Amérique latine: révolutionnaire, libérale, pragmatique*. París: CERI Autrement

América Latina y la recomposición geopolítica intrarregional en los primeros años del siglo XXI

Carlos Federico Domínguez Avila*

Resumen

El propósito del artículo es explorar las características y consecuencias geopolíticas derivadas del proyecto específicamente sudamericano del Brasil. Tal proyecto, que tiene antecedentes bastante antiguos, ha sido retomado a comienzos del siglo XXI por la elite diplomática brasileña. Ello implica una afirmación de la idea de América del Sur como región específica y prioritaria en la formulación e implementación de su política hemisférica y global. El proyecto sudamericano del Brasil encara grandes oportunidades y desafíos. Resaltándose, entretanto, que la emergencia hemisférica y global del Brasil no deberá lograrse a costa o en contra de los intereses y de las necesidades de otros países latinoamericanos y caribeños.

Palabras clave: Brasil, América del Sur, geopolítica latinoamericana, equilibrio de poder.

* Doctor en Historia de las Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Alberto Hurtado (Santiago de Chile). Profesor de la Maestría en Ciencia Política de UNIEURO (Brasilia). E-mail: cdominguez_unieuro@yahoo.com.br

Introducción

Autoridades e internacionalistas brasileños han desplegado a lo largo de décadas un sistemático esfuerzo en la formulación e implementación de una política externa ejemplar, constructiva y sofisticada – sea en términos globales, hemisféricos o regionales. Se trata de la política externa de una potencia media con inclinaciones pacíficas, cooperativas y en gran medida solidarias, aunque naturalmente eficaz en la promoción de sus múltiples intereses nacionales. Más aún, Brasil es una potencia media que ofrece a sus vecinos –próximos y distantes– una serie de bienes públicos de gran relevancia y en gran medida insustituibles, entre otros: valores, mediaciones creíbles, moderación de conductas, etc. En términos resumidos se trata de la inserción internacional de una potencia media que tradicionalmente ha favorecido el diálogo, la integración, el respeto por el derecho internacional, y un enfoque grociano de la política internacional. Algo, sin duda, muy importante, sobre todo en un contexto global tan conturbado como el predominante en la primera década del siglo XXI (Lafer, 2002; Santos, 2005; Roett, 2003).

El propósito de este artículo no es, entretanto, ensalzar las cualidades generales y ampliamente reconocidas de la política externa brasileña y de sus formuladores. Se aborda aquí –con cierta preocupación, dígame de pasaje– dos aspectos específicos de las alternativas brasileñas y de sus consecuencias geopolíticas en la inserción actual de los países que integran América Latina y Caribe, a saber: su proyecto sudamericano, y la presunción de liderazgo en tal subregión.

El proyecto estratégico sudamericano del Brasil: breve descripción del uso del término América del Sur en el discurso de identidad internacional de la diplomacia brasileña

A partir de 1993, durante la primera gestión del embajador Celso Amorim como canciller, el discurso político-diplomático y estratégico brasileño ha pasado a privilegiar su identidad y circunstancia específicamente geográfica en lo concerniente a buena parte de su política regional. Na-

turalmente, el Brasil es un país sudamericano, condición que comparte con otros doce países de la región. Aunque autoridades e internacionalistas reconocen que la identidad del país incluye otras dimensiones –tales como tratarse de un país occidental, en desarrollo, americano, amazónico, platino, *mercururiano*, etc.–, es cada vez más frecuente observar el entusiasmo de la elite diplomática brasileña por su dimensión geográfica y las consecuencias de ello derivadas en lo concerniente a su inserción internacional y geopolítica. Tal vez la más reciente iniciativa en esta línea haya sido la creación, en diciembre de 2004, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), después de intensas actividades de diplomáticos brasileños y de otros países (Santos, 2005). Conviene agregar que en abril de 2007, este foro regional fue redefinido con el nombre de Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).

Conviene reconocer, inicialmente, que todo país tiene la necesidad –y obligación– de considerar su circunstancia geográfica –en cuanto fuerza profunda (Renouvin y Duroselle, 2000)– en todo momento, especialmente en los procesos de formulación e implementación de las políticas regionales y globales. Así, Celso Lafer (2002) comenta, por ejemplo, que América del Sur es parte constitutiva del “yo diplomático” brasileño. Con efecto, el foco en América del Sur se fundamenta en lógicas, circunstancias y constataciones bastante obvias para las autoridades e internacionalistas brasileños. Acontece que en el subsistema específicamente sudamericano Brasil sería la potencia predominante. Este sería el escenario donde resaltarían más visiblemente las perspectivas y capacidades económicas, político-militares, y en menor medida simbólico-culturales brasileñas.

Tal proyecto sudamericano tiene antecedentes bastante antiguos, inclusive la así llamada “alianza no escrita” entre los gobiernos de los Estados Unidos y del Brasil para liderar, dirigir o comandar las porciones norte y sur del continente americano, respectivamente (Burns, 2003). Nótese que ello implicaba, entre otras cosas, un virtual tutelaje de los países hispanoamericanos a favor de aquellas potencias. A comienzos del siglo XXI la elite diplomática brasileña –una de las más reconocidas y prestigiosas del mundo– ha retomado con marcado entusiasmo la idea de América del Sur como región específica y prioritaria en la formulación e implementación de su política hemisférica y global.

Paralelamente, beneficios adicionales para la principal potencia sudamericana podrían ser identificados tanto en el ámbito doméstico como global, sobretudo en términos de prestigio, influencia, eficiencia económica y credibilidad. La organización de sendas reuniones entre países sudamericanos y árabes (en 2005) y africanos (en 2006), junto con proyectos semejantes para el futuro con otros grupos de países, dicen mucho de la creciente capacidad de convocatoria global de Brasil —que es el principal actor patrocinador de tales iniciativas. Argumentase que estas y otras iniciativas semejantes fortalecen las credenciales brasileñas tanto regionales como globales.

Obsérvese, también, que el foco sudamericano puede ayudar a ofuscar otros subsistemas político-diplomáticos más complejos para las autoridades brasileñas y su proyecto estratégico. Esto es, foros como el hemisférico, latinoamericano y caribeño, iberoamericano, entre otros, donde otras potencias —medias y grandes— con iguales o mayores recursos de poder podrían terminar disminuyendo las capacidades e influencias brasileñas.

El proyecto sudamericano brasileño es resultado, entonces, de una línea de pensamiento geopolítico bien fundamentado, sofisticado y, hasta el momento, implementado de forma positiva para este país y, quizás, para sus vecinos y socios.

La presunción de liderazgo brasileño en Sudamérica y sus críticos: una evaluación de sus fortalezas y limitaciones

El proyecto estratégico sudamericano del Brasil es una realidad e implica importantes desafíos tanto para el propio país como para vecinos, socios y eventuales competidores. Conviene reiterar que afortunadamente el proyecto brasileño es consecuente con su tradición pacífica, cooperativa, multilateral y talvez grociana. La búsqueda del liderazgo no implica, en modo alguno, apelo hobbesiano-expansionista-militarista, hipótesis que lo tornaría definitivamente inaceptable e impresentable dentro y fuera del país. En otras palabras, el proyecto brasileño de liderazgo sudamericano se fundamentaría en la hegemonía suave y la emergencia pacífica, lo que es —obviamente— cualidad altamente significativa en un mundo ya sufi-

cientemente conturbado y amenazado por pretensiones de potencias claramente imperialistas.

Así las cosas, es importante constatar que la presunción de liderazgo brasileño en Sudamérica —por veces precipitadamente considerado natural y legítimo— tiene adeptos y simpatizantes tanto dentro como fuera del país, por cuenta de su potencial moderador y estabilizador. Recuérdese que se trata de una potencia media con reconocido poder de convocatoria, con importantes recursos económicos y financieros, y una creciente sensibilidad político-diplomática.

Entretanto, también es importante citar algunas limitaciones, restricciones y desafíos a la presunción brasileña de liderazgo subregional. Salvo mejor juicio, tales limitaciones pueden ser clasificadas como: domésticas, regionales, hemisféricas y globales (o mejor, neoculturales o de civilización).

En el frente doméstico, Brasil enfrenta un pesado legado socioeconómico, político y cultural que —no obstante los impresionantes avances recientes— precisan ser encarados antes de tornarse un líder realmente presentable y ejemplar delante de un mundo expectante. Hacer más en lo concerniente a la reducción de la exclusión social, dinamizar el crecimiento económico, continuar con el proceso de reformas del Estado democrático y, en general, avanzar con el desarrollo humano son tareas urgentes y necesarias, inclusive por sus inevitables encadenamientos con la inserción internacional del país. Nótese que según el Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Brasil aparece en el lugar 69°, de un total de 177 países (UNDP, 2007). Consecuentemente, la sociedad y el gobierno brasileños tienen importantes tareas domésticas a cumplir antes de proponerse proyectos más ambiciosos (Roett, 2003).

Al mismo tiempo, sociabilizar el proyecto estratégico con otros actores relevantes del país —empresarios, sindicalistas, partidos políticos, etc.— es tarea importante, ya que hasta el momento se ha tratado de una iniciativa altamente concentrada en la cancillería y algunas otras esferas gubernamentales. Debatir el proyecto con las diversas fuerzas internas es importante inclusive porque el Brasil ha sido un país altamente autárquico y poco afecto a negociar —sea con grandes o pequeñas potencias, te-

miendo las imposiciones de los primeros o las excesivas demandas de los segundos. Sin olvidar que el líder precisa ser mucho más generoso con sus vecinos (Roett, 2003).

En el escenario regional el proyecto brasileño ciertamente tiene algunos adeptos – incluyendo partidos políticos, diplomáticos, empresarios y organizaciones sociales de países vecinos. Entretanto, también es posible identificar objeciones, resistencias y limitaciones entre los países que integran el subsistema sudamericano. Esto se debe a múltiples argumentos. En general persiste la impresión de que se trata de una región que debe mantenerse libre de hegemonías, integrada por países *insatelitizables*, y constituidos en un subsistema de equilibrio de poder y seguridad colectiva. Por otro lado, la mayoría de los restantes países de la América del Sur no se reconocen única o prioritariamente por su circunstancia geográfica.

Paralelamente aquellos países latinoamericanos y caribeños que no forman parte de la América del Sur –tales como México, los centroamericanos y los antillanos– objetan el carácter divisionista, desagregador o *balcanizador* del proyecto sudamericano brasileño. Los últimos gobiernos mexicanos han sido particularmente enfáticos en este punto. Consecuentemente, y por razones geopolíticas e ideológicas, México ha reforzado su presencia en la América del Sur con importantes interlocutores en Colombia, Chile, Perú y, en menor medida, con Uruguay y Argentina. Nótese que el gobierno de dicho país ha solicitado su ingreso al Mercado Común del Sur (Mercosur) y participa como observador en la Comunidad Sudamericana de Naciones. También, el gobierno del presidente Felipe Calderón aparentemente está empeñado en recuperar influencia regional mediante un creciente activismo y una polarización hacia la derecha. Así las cosas, no parece incorrecto sugerir que México es un importante competidor extra-regional del proyecto brasileño.

Algunas iniciativas del gobierno del presidente Hugo Chávez también representan desafíos específicos al proyecto sudamericano brasileño. Aunque Venezuela recientemente fue admitida en el Mercosur, el gobierno de aquel país tiene una agenda regional propia –por ejemplo, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Más aún, acontecimientos recientes sugieren que el gobierno venezolano no solamente tiene capacidad de actuar independientemente en la América del Sur, sino inclusive de cues-

tionar intereses específicamente brasileños en países de la región– tales como: la aparente influencia de Caracas en el proceso de la nacionalización del gas en Bolivia, los cuestionamientos del presidente Chávez al proyecto de difusión hemisférica del etanol con tecnología brasileña, o el acelerado proceso de modernización de las fuerzas armadas venezolanas que pueden quebrar equilibrios regionales y desafiar militarmente el tradicional predominio brasileño en este campo. Esto último ha provocado un cierto enfriamiento en las relaciones bilaterales entre Brasilia y Caracas. Para algunos analistas, el protagonismo polarizante del presidente Chávez ha conseguido ofuscar el presunto liderazgo del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en varios países sudamericanos, especialmente en Bolivia, Ecuador, Argentina y aparentemente en Guyana y Surinam.

El gobierno argentino del presidente Néstor Kirchner tampoco demuestra suficiente sensibilidad ni entusiasmo por el proyecto sudamericano brasileño. En el fondo se trata de evitar una consolidación del desequilibrio bilateral. Aunque el diálogo entre Brasilia y Buenos Aires es constante, fecundo y constructivo, también parece evidente que la negativa argentina de prestigiar iniciativas brasileñas tales como la candidatura a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, la Comunidad Sudamericana de Naciones y ciertas cumbres intercontinentales, entre otras, pueden leerse sobre dicha óptica. Algo semejante puede afirmarse de las relaciones entre Brasil y Colombia –recordando que el gobierno del presidente Álvaro Uribe es el más cercano aliado de Washington y de Ciudad de México en Sudamérica.

Paraguay, Perú, Chile y Uruguay, en este orden decreciente, han demostrado mayor sensibilidad por las iniciativas brasileñas. Aunque, conviene resaltar, los gobiernos de tales países en modo alguno pretenden subordinarse, satelitarse o aceptar pasivamente una hegemonía brasileña bilateral o regional. Los gobiernos de tales países también tienen que defender los respectivos intereses nacionales de sus países, bien como otras prioridades de inserción regional y global. De hecho es difícil identificar de forma categórica a los supuestos liderados por Brasilia.

En términos hemisféricos se destaca la ambigua reacción del gobierno de los Estados Unidos –especialmente durante la administración del presidente George W. Bush– frente a las pretensiones brasileñas. Ciertamente

Washington aprecia la capacidad moderadora o estabilizadora de Brasil en América del Sur, especialmente delante de ciertas iniciativas de la Venezuela chavista. La potencia hegemónica del continente también ha reconocido contribuciones brasileñas en el campo de la seguridad energética (etanol, etc.). En general, Brasil es percibido con un socio norteamericano, a pesar de importantes divergencias especialmente en el campo comercial. Entretanto, la diplomacia estadounidense no parece dispuesta a reconocer la preponderancia brasileña a costas de sus propios intereses hegemónicos en la región sudamericana. En otras palabras, el gobierno de los Estados Unidos tiene sus propios interlocutores económicos, políticos y de seguridad, y no parece dispuesto a prescindir de ellos en la era pos-Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) – recuérdese los acuerdos de libre comercio firmados o impulsados por Washington con los gobiernos de Chile, Perú y Colombia, además de otras iniciativas semejantes con Uruguay y Paraguay.

A nivel global, el proyecto sudamericano brasileño enfrenta resistencias difusas y porosas. Tal vez el competidor en este caso sea el pujante dinamismo del neo-hispanismo hemisférico y global. En este caso, se trata de ciertas convergencias y divergencias culturales entre Brasil y sus vecinos hispano-americanos y la propia España. Recordando que Madrid está empeñado en dar mayor visibilidad a su propio proyecto estratégico regional –la Comunidad Iberoamericana de Naciones– y “erigirse” en interlocutor privilegiado de los países iberoamericanos y la Unión Europea.

Otro polo emergente incluye a los países sudamericanos ribereños de la cuenca del Pacífico –Colombia, Ecuador, Perú y Chile–, entusiasmados con el dinamismo de aquella gigantesca región, llamada a convertirse en el epicentro económico mundial durante el siglo XXI. Esto último incluye la participación de tales países en el Foro de Cooperación de Asia y Pacífico (APEC) y la eventual creación de un foro de países latinoamericanos del Pacífico –que les incluiría, juntamente con México y los centroamericanos, pero que aparentemente podría excluir al propio Brasil.

Consideraciones finales

El proyecto sudamericano brasileño implica una reconfiguración geopolítica latinoamericana. Ciertamente no es la única propuesta actualmente sobre la mesa –recuérdese la Alternativa Bolivariana para las Américas, la Asociación de los Estados del Gran Caribe, o el Plan Puebla-Panamá, entre otros. Se trata, en todo caso, de una iniciativa audaz, osada, creíble y de largo plazo.

En una región históricamente polarizada por el binomio Monroísmo-bolivarianismo, la alternativa brasileña implica el surgimiento de un paradigma nuevo y altamente significativo. Entre sus puntos fuertes se destaca su pragmatismo, inclusive en lo concerniente a su opción por privilegiar proyectos conjuntos de infraestructura económica. También su carácter no amenazador ni violento. Consecuentemente, se trataría de una propuesta de hegemonía suave –aunque normalmente no es presentada como tal por las autoridades brasileñas–. Falta, entretanto, terminar de convencer a la mayoría de los hasta ahora poco interesados vecinos sobre sus bondades. Brasil precisaría ser mucho más generoso y luchar contra no pocas suspicacias y desafíos. Todo ello sin olvidar que la emergencia del Brasil como gran potencia mundial del siglo XXI no podrá ser alcanzada a costas o en desmedro de sus vecinos más inmediatos o más distantes.

Bibliografía

- Burns, E. Bradford (2003). *A Aliança não escrita/ O Barão do Rio Branco e as Relações Brasil - Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC Ed.
- Lafer, Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: FCE.
- Roett, Riordan (2003). “El papel de Brasil como potencia regional”; en Guadalupe Paz y Riordan Roett, compiladores; *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Buenos Aires: GEL, pp. 227-246.
- Renouvin, Pierre y Jean Baptiste Duroselle (2000). *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México: FCE.

- Santos, Luis (2005). "A América do Sul no discurso diplomático brasileiro". *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), pp. 185-204.
- UNDP (2007). Human Development Report 2006. Nueva York: PNUD.
En línea: <http://hdr.undp.org/hdr2006/report.cfm>; consulta en 27.6.2007

América Latina: integração virtuosa ou subordinada?*

Wilson Cano**

Resumo

Este artigo discute alguns dos principais problemas que envolvem a criação da ALCA e a participação do Brasil nesse bloco. Lembra que, aos efeitos perversos da década de 1980, somaram-se os decorrentes da implantação das políticas neoliberais na década seguinte, dando continuidade à estagnação de nossa economia e aumentando-lhe ainda mais a vulnerabilidade externa. Conclui, advertindo que nossa entrada na ALCA significa nossa abdicação a um verdadeiro e necessário projeto nacional de desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: ALCA; Brasil; Integração; Desenvolvimento econômico; Comércio.

* Versão revista, ampliada e atualizada em relação à publicada na revista *Economia e Sociedade* no. 21, jul-dez 2003, do Instituto de Economia da Unicamp).

** Professor Titular do Instituto de Economia da UNICAMP.

Há 45 anos a América Latina iniciava um processo de integração não subordinada –a ALALC– que pretendia apenas liberalizar e expandir o comércio inter-regional. De 1960 para cá, além dela, criou outras instituições, mas nenhuma realmente atingiu os objetivos a elas propostos.

Muito diferente da Europa, que em 1957 iniciava sua integração, com 6 países, congregando hoje 25. De início, apenas para integrar seus mercados de bens e serviços, atinge hoje também a integração ou uniformização de normas e instituições, de capitais, de trabalho e da moeda, caminhando, quem sabe, para futura constituição de uma Confederação Política Européia.

As condições históricas e fatuais da economia internacional foram para eles diferentes, possibilitando-lhes criar mecanismos menos subordinados a outras potências. A União Européia hoje é um sucesso de integração, sem que isto signifique a inexistência de problemas complexos para sua manutenção e avanço.

Nosso caso é distinto, dada nossa alta dependência externa e às enormes diferenças existentes entre nossos países, além de estarmos passando por crise que já dura 26 anos, enfraquecendo ainda mais nossas potencialidades de decisão e de crescimento, e, que debilitou nossos estados nacionais.

Não bastasse isso, estamos, desde 1994, sendo de novo assediados pelos EUA, que tentam nos impor uma integração subordinada –a ALCA–, que, se consumada, nos retiraria o pouco grau de soberania econômica de que ainda dispomos. Resumamos esse percurso histórico recente.

A crise da década de 1980 e a atual

Nos países subdesenvolvidos, os desequilíbrios crônicos de balanço de pagamentos e inflação andam juntos, seja porque desvalorizações cambiais pressionam para cima o nível de preços, seja porque a “correção” cambial via entrada autônoma ou oficial de capitais implica em aumentar a dívida pública interna, desequilibrando também as contas públicas. Isso dificulta a administração da dívida pública e aumenta a incerteza, elevando os juros e a inflação, e não raro, causando recessão. Em outros mo-

mentos e por razões diversas o câmbio se valoriza em excesso e o desequilíbrio é inverso. Mas o custo não é menor: recessão ou baixo crescimento, desemprego, etc.

Lembremos que, após a “farrá” do endividamento externo nos 1970’s, os EUA elevaram violentamente a taxa de juros, entre 1978 e 1982, aumentando ainda mais nossas dívidas, quebrando-nos financeiramente. Foram “memoráveis” as quebras da Polônia, México, Argentina e Brasil, naquele período. Mas essa alta dos juros abriu rombos imensos em nossos balanços de pagamentos, aumentando o estoque da dívida e impedindo o pagamento total de seu serviço.

Os ajustes macroeconômicos impostos pelo FMI/BIRD durante os 1980’s tinham como base teórica o excesso de demanda (de importações, investimentos, consumo privado e gastos públicos). Receitavam reduzi-la, via elevação de impostos e juros, corte drástico no gasto público e no crédito, e no “inevitável” arrocho salarial. Via ajustes, reduzimos a demanda interna e as importações, gerando “excedentes” exportáveis que produziram enormes superávites, criando condições, não para crescermos, mas somente para pagar parte dos juros, re-endividando-nos, e aceitando “renegociações” com nossos credores.¹

Mas a inflação persistiu, as dívidas externa e interna cresceram, agravando as contas públicas, e a produção e o emprego caíram ou estagnaram. A queda do salário real piorou a distribuição da renda e empobreceu novas camadas da população.

A forte elevação dos juros e o corte de novos financiamentos, fez com que o setor privado pressionasse o estado, para tentar livrar-se dos altos custos financeiros, pagando suas dívidas em divisas, ao estado, com moeda nacional, promovendo assim uma “estatização” formal da dívida externa privada. Com isto, as contas públicas viraram um “saco sem fundo”, pois o governo, para remeter serviços da dívida, tinha de adquirir dólares privados, para o que emitia mais dívida interna. Este processo, embora em diferentes versões, denominou-se “ciranda financeira”.²

1 Embora a bibliografia sobre esses ajustes seja ampla, sugiro os textos de Ground (1984); Massad e Zahler (1984); Tokman (1984), e o de Tavares & Fiori (1993).

2 O caso brasileiro talvez tenha sido o “mais autêntico”. Ver a respeito Cruz (1984) e Gomes de Almeida e Teixeira (1983).

Na mesma década, enquanto sofriamos esses perversos efeitos, os países desenvolvidos tentavam superar as crises financeira e produtiva, introduzindo políticas neoliberais, renegociando dívidas externas do *Segundo e Terceiro Mundos* e reestruturando suas estruturas produtivas e financeiras. Assim, “arrumaram” parcialmente sua casa, gerando novos excedentes exportáveis de bens, serviços e de capital. Além disso, deram tratamento diferencial aos NIC’s asiáticos, mantendo-lhes parte do financiamento externo, ao contrário do que fizeram com nós.

Porém a constituição dos blocos (uma forma neoprotecionista) europeu – o MCE –, asiático – os NIC’s, liderados pelo Japão – e o norte-americano (NAFTA), de um lado, e a persistência de políticas regulatórias e protecionistas na maior parte dos países subdesenvolvidas, de outro, dificultavam a saída daqueles excedentes e a valorização de seus capitais. Essa contradição foi “resolvida” alterando-se o ajuste macroeconômico na periferia, a partir de fins dos 1980’s, com a imposição de políticas neoliberais, notadamente de abertura comercial e desregulamentação dos fluxos de capitais internacionais.³

O objetivo central do neoliberalismo foi o de atender ao problema financeiro e ao produtivo. O primeiro graças à crise financeira internacional, que impôs a supremacia do capital financeiro sobre as outras formas de capital, quebrando nossa soberania nacional, para agilizar seu movimento de valorização. O segundo decorre da reestruturação produtiva das empresas transnacionais (ET) em suas bases nos países desenvolvidos, o que também exigiria, nos 1990’s, que se reestruturassem as localizadas nos subdesenvolvidos.

Destas questões derivaram as reformas liberais impostas a nossos países, complementadas por políticas de estabilização que tiveram como lastro uma elevada valorização da moeda nacional⁴ ante o dólar e um ciclópico crescimento da dívida pública interna, estimulado por elevados juros reais e grandes entradas de capital forâneo. Câmbio e abertura au-

3 Sobre as reformas e seus efeitos na periferia, ver Fiori (1999) e Cano (1999).

4 A valorização, no Brasil, foi cerca de 40% entre 1989 e 1998 e cerca de 25% entre 2004 e hoje (8/2006). Na Argentina, foi de 58% entre 1989 e 1991, ficando o câmbio congelado em 1 peso/dólar, até a crise de 2001-2002, acumulando inflação de mais 30% entre 1991 e 2001.

mentaram fortemente as importações e debilitaram as exportações, gerando grandes déficits, além de lastrearem as políticas antiinflacionárias.

O conjunto dos 20 principais países capitalistas latino-americanos acumulou déficit em transações correntes, entre 1989 e 2002, de US\$ 564 bilhões (cerca de 2,7% do PIB acumulado no período), enquanto a dívida externa saltou de US\$ 453 bilhões para US\$ 741 bilhões; as exportações cresceram 166% e as importações 224%. No Brasil, no mesmo período, o PIB cresceu 28,3%, as importações 175% (203%, entre 1989 e 2001) e as exportações apenas 75% (69% entre 1989 e 2001). O câmbio barato e livre ampliou também os gastos com turismo, compras de imóveis no exterior e crescentes remessas não controladas. Este seria o quadro, até que novas crises cambiais pudessem alterá-lo, mas não eliminá-lo.

O conjunto dessas políticas e reformas neoliberais constituiu um todo articulado para permitir a funcionalidade do modelo neoliberal na América Latina, qual seja:

- ampla liberdade para o capital (estrangeiro ou nacional) financeiro obter elevados ganhos de toda ordem, graças: à liberdade de sua alocação setorial e regional; ao baixo valor dos ativos públicos e privados adquiridos; pela especulação financeira; pelas tarifas públicas privilegiadas que ampliaram seus lucros operacionais; e pela liberdade de remessa de lucros e de juros. A “justificativa” foi a de que, com isso, o capital externo financiaria nosso “passageiro” desequilíbrio externo e a retomada do desenvolvimento;
- necessidade das reformas dos sistemas financeiros nacionais, para compatibilizar a velocidade exigida pelos novos fluxos externos e pela diversificação dos mercados financeiros;
- abertura comercial e de serviços, via forte rebaixamento tarifário e não tarifário e valorização cambial, que sancionaram as elevadas importações e gastos externos, contribuíram para enfraquecer ainda mais o capital nacional, desnudando seu baixo poder de concorrer com o capital internacional;

- flexibilização das relações trabalho-capital, para diminuir o já baixo custo do trabalho, adequar os contratos ao novo *timing* da tecnologia e abalar as estruturas sindicais;
- reformas dos sistemas previdenciários, para criar mais um importante mercado para o capital financeiro e maior espaço no orçamento público para os juros da dívida pública;
- reformas do Estado nacional, para dismantelar suas estruturas – o que se fez com a conivência de nossas elites, diminuindo o tamanho e a ação do Estado por via de eliminação de órgãos públicos, redução dos salários reais e dispensa de funcionários, privatização de ativos públicos, dismantelamento dos sistemas de planejamento e de regulamentação.

Assim, não é difícil entender que o neoliberalismo imposto deteriorou ainda mais nossas condições econômicas, políticas e sociais, já debilitadas na década anterior.⁵

A maior parte dos investimentos diretos do exterior (IDE) foi alocada em compras de empresas públicas e privadas nacionais, predominantemente em serviços (distribuição de energia, telecomunicações, finanças etc.). Isso causou aumento expressivo das remessas de lucros e em outros gastos em divisas (contratos de serviços de transporte, financeiros, de engenharia, consultoria, juros, etc.), aumentando ainda mais a dívida externa privada.

Com isso, ao déficit comercial juntou-se o da conta de serviços e de rendas, aumentando muito as necessidades de financiamento externo. Atendidas por entradas crescentes de capitais de toda ordem, causaram novo aumento da dívida externa e da conta de juros. Por sua vez, maiores pagamentos de juros e amortizações exigiram novos e crescentes financiamentos externos, a fim de cobrir os dois déficits.

5 Ver, no texto acima citado (Cano 1999), a análise macroeconômica dos sete principais países latino-americanos, cujos movimentos cíclicos repetitivos de *auge baixos crescimento e depois crise*, são explicitados pelos dados macroeconômicos.

No Brasil, o déficit em transações correntes acumulado de 1995 a 2002, somou US\$ 199 bilhões; a dívida externa saltou de US\$ 150 bilhões para US\$ 235 bilhões, e seu passivo externo atinge, hoje, cerca de US\$ 400 bilhões. Para enxugar a liquidez gerada pela “enxurrada de dólares”, foi preciso aumentar muito a dívida pública interna, com seus juros atingindo cerca de 9% do PIB! Estes (maus) fundamentos macroeconômicos debilitaram também o sistema de crédito interno ao setor privado, reduzido-o a cerca de apenas 25% do PIB, até 2002.

Assim, as restrições externas e internas ao crescimento aumentaram, inibindo o investimento: o público, dada a restrição orçamentária; o privado, dada a elevada taxa de juros, o baixo crescimento do PIB e o aumento da incerteza. Ainda, o crescente peso dos juros no orçamento público levou a novos e crescentes cortes do gasto corrente, notadamente nos sociais.

Os efeitos líquidos desse modelo constroem o crescimento médio do PIB, na América Latina e no Brasil: entre 1988 e 2003, para a maioria de nossos países, o crescimento foi alto (>5%) somente em 4 ou 5 anos; e, em outro tanto, baixo (>3% < 5%), ou débil ou negativo.⁶ Isto se deve a que uma dinâmica de alto crescimento aumentaria mais que proporcionalmente os gastos externos e as contas públicas, gerando uma situação de crise cambial, causando um freio no crescimento, para “reequilibrar” as contas externas.

Por isso, a taxa média de crescimento nos 6 principais países da América Latina (exceto Chile) situou-se, entre 1989 e 2002, em 1,6% na Argentina, 2,0% no Brasil, 2,6% na Colômbia, 3,1% no México e no Peru e 1,6% na Venezuela, taxas tão ruins quanto as dos 80's. O crescimento do PIB por habitante foi ainda pior: para a média de 1980 = 100, em 2003 os índices eram de 102 para a América Latina, 95 para a Argentina, 107 para o Brasil, 113 para o México e 71 para a Venezuela.

A partir de 2004, com a retomada dos fluxos de capitais e com o “efeito China”, a situação se alterou, com taxas de crescimento um pouco mais altas, basicamente induzidas pelas exportações. Ainda assim, para o

6 A exceção a esse desempenho é o Chile, que, entre 1988 e 2005 teve altas taxas em 10 anos, médias em 4 e baixas em outros 3. Sua taxa média durante o período foi de 4,7%. Discuto a especificidade chilena em Cano (1999).

Brasil, os anos de 2005 e de 2006 foram de crescimento medíocre. Dessa forma, o comportamento errático do crescimento não é eliminado, cabendo indagar sobre a permanência disto.

Mas lembremos que crescimento maior, pelas razões citadas, traz aumento no passivo externo, deprimindo também as contas públicas; crescimento baixo debilita a receita fiscal, deprimindo-a também. Por isso, a despeito de a carga tributária brasileira ter crescido, no período recente, de 26% para 37%, a penúria fiscal não se resolve, pois a maior parte de seu aumento (11%) é absorvido pelos juros e amortizações da dívida. Advirta-se que os males que afetam o governo central acabam também contaminando os governos estaduais e municipais, transmitindo-lhes os efeitos estruturais e recorrentes da crise.

Mas o modelo também gerou perversos efeitos sociais: maior desemprego, menor salário real, corte dos gastos sociais e maior violência, hoje presentes em quase todos os nossos países e cidades. Acresça-se a deterioração ou o abandono das políticas de desenvolvimento regional e o desencadeamento de uma *guerra fiscal* entre os entes públicos subnacionais.⁷ Assim, é inerente à dinâmica desse modelo a corrosão (e não o equilíbrio) dos chamados fundamentos da economia, que a conduz a um desastre cambial e financeiro equivalente aos de 1994-1995 (México e Venezuela), 1997 (Ásia), 1998 (Rússia), 1999 e 2002 (Brasil) e 1999-2002 (Argentina). Esse modelo não só ampliou nossa vulnerabilidade externa, mas também dificulta a formulação e execução de um novo projeto nacional de desenvolvimento.

Após as severas crises cambiais que ocorrem entre 1999 e 2002, no triênio 2003-2005 predominaram taxas altas (notadamente na Argentina, Venezuela e Uruguai) e médias, que poderiam criar a ilusão de que “a tempestade havia passado”: elas, na verdade, ocorriam após profundas depressões sofridas pelos países que as ostentaram. Além disso, parte substancial do crescimento em 2004-2005 para o conjunto da América Latina resulta, em grande medida, do elevado crescimento do volume e dos preços de exportação de *commodities*, causado pelo “efeito China”.

Nesse triênio, que parece prolongar-se em 2006-2007, a situação

⁷ Sobre o tema, ver Cano (2002a), Prado e Cavalcanti (2000) e Lopreato (2002).

financeira e a expansão econômica mundiais estão passando uma falsa imagem de euforia, haja vista a forte retomada dos preços e volumes de exportações e de financiamentos externos (e também da especulação), que reverteram a situação cambial, com o que voltamos à valorização, além de pagar parte da dívida externa, aumentar reservas, mas também ampliar o passivo externo.

Tendo em vista que a crise do mercado interno —que se mantém em grande medida— ainda não possibilita a retomada dos anteriores níveis de importação, os saldos comerciais têm sido grandes, reforçando a falsa impressão de que já não temos grande vulnerabilidade externa.

Não se pense, contudo, que a reversão é “permanente”, pois está condicionada pelo alto desempenho da economia dos EUA (e de suas baixas taxas de juros), e pela manutenção —que não pode ser muito prolongada— de seus déficits fiscal e comercial. Quando isso mudar, o crescimento mundial diminuirá, afetando novamente o comércio e a finança mundiais.

Entendo que não cabem alterações ou reformas parciais no modelo: se apenas baixarmos os juros, para torná-los compatíveis com o cálculo empresarial, o fluxo de capital externo diminui ou foge, implodindo o modelo; se aumentarmos os gastos sociais (e o investimento público), é o orçamento que pode explodir, ante o peso dos juros; os estímulos às exportações esbarram tanto em obstáculos externos (o protecionismo descarado dos países desenvolvidos, queda histórica dos preços etc.) quanto internos (financiamento, carga tributária indireta etc.). Se pretendermos conter importações, defrontamo-nos com acordos internacionais assinados e com a desestruturação causada em parte de nossas cadeias produtivas.

Assim, é preciso substituí-lo, instaurando uma transição rumo a outra alternativa, com uso da soberania nacional no manejo da política de crescimento da renda e do emprego mais altos e duradouros, melhor distribuição de renda e justiça social, com a oferta e a demanda voltadas (não exclusivamente) para o mercado interno. Nossa vulnerabilidade externa exige, assim, rumos de crescimento poupadores e geradores de divisas, não significando isto qualquer sentido de autarquia econômica, ou de uma volta ao protecionismo frívolo.

A integração necessária

Não cabe aqui detalhar aquela alternativa.⁸ Há que advertir que uma alternativa que restaurasse a soberania da América Latina para o manejo de sua política econômica, exigiria a retomada do crescimento (alto e persistente) do PIB, com distribuição de renda, para consolidar um *mercado de massas*. Mas isto exigiria, como requisitos fundamentais:

- expandir e diversificar nossas exportações, com produtos de maior valor agregado;
- substituir algumas importações, o que exigiria reconstituir (ou completar) cadeias produtivas fortemente deterioradas pela abertura comercial;
- conter as necessidades de financiamento externo e renegociar a dívida externa;
- restaurar – e isto é imprescindível – as normas e controles sobre os fluxos de entrada e saída de capital, bem como as operações de câmbio;
- reformular o sistema financeiro nacional, para expandir e selecionar o crédito interno.

Cada país poderia tentar implementar uma ou mais dessas medidas (por exemplo, a iv e a v). Contudo, está fora de dúvida que é praticamente impossível, para a maior parte de nossos países, tentar implantar sozinho esse conjunto. Elas exigem uma ação conjunta e coordenada, num esforço de integração.

O item i envolve complexas articulações internacionais, restauração de políticas industriais setoriais e esforços maiores de integração regional. O ii exige não só vigorosas políticas industriais, mas também alguma margem protecionista e de orientação seletiva em relação ao IDE, hoje restringida pelas instituições internacionais.

8 Em recente trabalho, formulei as linhas gerais do que poderia ser uma alternativa desse tipo: (Cano 2002b: 405-431).

O item iii requer o uso da soberania nacional e maior papel do estado, e principalmente, uma ação política conjunta dos países que façam parte de um bloco de integração.

A necessidade de aumentar e diversificar exportações (e substituir importações) está implícita em qualquer nova alternativa, especialmente no Brasil. Tanto pela nossa vulnerabilidade externa quanto para ativar um vetor complementar ao crescimento econômico, pois as exportações da região perfaziam até 2003 apenas cerca de 20% do PIB.

As baixas participações das exportações brasileiras (2%) e latinoamericanas (10%) no total mundial, na década de 1950, despencaram a partir dos 60's, atingindo entre 1985 e 2003, cerca de 0,9% e 5% respectivamente, e, se excluirmos o México do total, os 5% se reduzem a 2,8%. As pautas diversificaram-se, mas, nos últimos 20 anos, a participação dos manufaturados se mantém em cerca de 55% sobre o total, para ambas as regiões, mas de apenas 32%, se excluído o México.

Em produtos agropecuários (somam cerca de 30% das exportações brasileiras), em que pese a expansão da demanda mundial, seus preços reais entre 1974 e 2002 caíram cerca de 30%, só se recuperando recentemente – por quebras de safras e pelo "efeito China". Mas as estimativas em 2002-2003 apontavam, para os anos seguintes, baixo crescimento físico anual dessas exportações mundiais, entre 1% e 2%, e entre 2,5% e 3,5% para casos especiais como o trigo e a soja.

Estudo recente mostra que, para o Brasil, que teve grande aumento dessas exportações (em bruto e semimanufaturadas), apenas 11,36% de seu valor, apresentavam no comércio mundial, situação "ótima": produtos com alta expansão mundial, e aumento da participação nacional nesse mercado. Mas 9,64% eram "oportunidades perdidas" (importações mundiais crescentes, e nossa participação diminuindo); 15,28% constituíam "retrocesso" (declínio mundial e participação cadente); os demais 63,72% estavam em "situação de vulnerabilidade" (nossa participação aumenta em produtos que perdem participação nas importações mundiais).⁹

8 Em recente trabalho, formulei as linhas gerais do que poderia ser uma alternativa desse tipo: (Cano 2002b: 405-431).

9 As cifras citadas encontram-se em: Carvalho (2002: 55-69).M Esse trabalho compara as médias de 1978-80 às de 1997-1999.

Para a América Latina essas exportações cresceram em valor, entre 1995 e 2002, à taxa média anual de 1,4% muito abaixo da taxa das exportações totais (6,6%). Em 2003-2005, contudo, elas passaram a crescer cerca de 9% anuais, mas isto se deve aos fatores já apontados, e que podem não continuar no futuro próximo.

	Nominal	Real		Nominal	Real
Açúcar	35	15	Alumínio	115	50
Algodão	58	25	Cobre	161	70
Banana	130	57	Estanho	43	19
Café	56	24	Min.Ferro	141	61
Soja	89	39	Petróleo	217	95
Trigo	70	30	Zinco	157	68

Fontes: BID (2004); CEPAL (1997) e OMC (2004).
*Índices de valores em US\$ correntes, deflacionados pelo IPC dos EUA in: www.bls.gov.

A tabela 1 mostra que dos principais produtos primários (exceto petróleo) exportados pela região, os que perderam menos foram cobre e zinco, cujos preços reais em 2004 eram cerca de 30% menores do que os de 1980. Mas as perdas dos agropecuários e do estanho foram mais altas.

No período 1987-1992 eram classificadas como “estagnadas” 69,1% das exportações latino-americanas, e 30,9% como “dinâmicas” no comércio mundial; em 1993-1998 as cifras não foram muito melhores: 61,5% e 38,5% (BID, 2000) A propósito, recente trabalho mostra que, entre 1900-1904 e 1996-2000, os preços relativos dos produtos básicos caíram, segundo vários índices, entre 50% e 60%, confirmando as teses de Prebisch sobre o inglório destino das exportações primárias.¹⁰

Variações no curto prazo, podem não significar efeitos tendenciais. Por exemplo, comparemos preços nominais entre 2006 e 2003: milho e soja estavam respectivamente 12% e 23% menores mas as quedas de café e açúcar eram 67% e 174%. Comparados 2006 com 1995, o açúcar

estava 28% mais alto, mas os três outros estavam cerca de 20% menores! Com os metais a situação era distinta, dadas outras circunstâncias que podem afetar seus preços, como a demora de maturação em investimentos como resposta a um aumento repentino da demanda: em 2006, alumínio e cobre, respectivamente, estavam 79% e 240% acima dos preços de 2003; comparados com os preços de 2006, no entanto, estavam 42% e 107% acima dos preços de 1995.

Assim, isto nos obriga a planejar com mais atenção nossa estratégia, examinando com cuidado as oportunidades e os eventuais tropeços. Por exemplo, a desestruturação das ex-economias socialistas e seu gradativo ingresso na União Européia (UE) gerarão restrições em suas importações vindas de fora da UE e aumento de suas exportações (notadamente de básicos) para a própria UE, como, aliás, já vem ocorrendo.

A China atravessa longa fase de alto crescimento industrial e urbano, mas sua agricultura sofre sérios problemas. Tendo alta participação na produção e no consumo mundial (por exemplo, 35% a 40% no arroz, 25% em algodão, 19% em trigo e 12% em cereais secundários), ela poderá, caso continue naquela trajetória, nos trazer alento mais dinâmico. Mas nem o elevado aumento das importações chinesas foi capaz de recuperar os preços reais dessas *commodities*, que mesmo no período recente (2002 a meados de 2006) ainda estavam abaixo dos vigentes na primeira metade da década de 1980.

Produtos minerais (exclusive gás e petróleo) mostram sério debilitamento para a maior parte deles, tanto pela queda do ritmo de consumo mundial e pela substituição que vêm sofrendo por outros produtos. Observe-se (Tabela 2) que, entre 1950 e 1975, enquanto o consumo aparente dos EUA já mostrava forte inflexão, a produção mundial apresentava taxas altas para os quatro produtos assinalados. Isto se deve à notável expansão vivida pelos demais países desenvolvidos –o chamada *golden age*– e à última e forte expansão industrial do Terceiro Mundo.

¹⁰ Ver Ocampo & Parra (2003).

Tabela 2 - Taxas médias anuais (%) de crescimento do consumo aparente dos EUA e da produção mundial						
	Alumínio		Cobre Refinado		Aço	
	EUA	Mundo	EUA	Mundo	EUA ⁽¹⁾	Mundo
1900-1920	19,1	15,7	7,0	3,4	4,9	4,8
1920-1950	8,5	8,6	2,5	3,1	2,0	3,3
1950-1975	5,8	8,7	1,6 ⁽²⁾	4,6	0,8	5,0
1975-2000	3,1	2,8	1,8	2,4	-1,1	1,1
2000-2005	-2,0	5,1	-5,8	2,1	-2,0	6,0

Fontes: www.usgs.org; *Steel Statistical Yearbook*; e *World Metal Statistics Yearbook*
 (1) Refere-se ao consumo de ferro gusa (*pig iron*). (2) Média de 1976-77/1950.

Mas a crise e a reestruturação produtiva nos últimos 25 anos mostravam tendência de baixo crescimento do consumo aparente e da produção mundial. Note-se que foi o crescimento da China, Coréia do Sul e da Índia que ainda possibilitou taxas positivas. Lembremos que as menores taxas de crescimento da demanda e o efeito substituição por outros produtos provocam queda de consumo e longa depressão nos preços da maior parte desses produtos: nos EUA, os preços reais, que entre 1900 e 1950 haviam sofrido quedas pronunciadas, entre 1950 e 2000 continuaram caindo, com cifras de -25% a -45%.¹¹

Essas cifras, até 2002 eram modestas, e a partir daí, o maior responsável pelo aumento (da produção e do comércio) tem sido a China. Por exemplo, entre 1994 e 2003, a produção mundial de aço aumentou 250 milhões de T, 52% dela na China; a de ferro gusa cresceu 142 milhões de T, 74% delas na China. Do acréscimo da de aço, entre 2000 e 2005, respondeu por 75%. Em 2003, ela participava com 20% a 25% da produção e consumo de alumínio, chumbo, níquel e zinco, e com cerca de 30% em cobre e estanho. É este extraordinário aumento de produção e consumo que explica a razão principal da forte elevação de

11 Conforme a fonte assinalada na tabela (USGS), no período 1950-2000 os preços médios reais praticados no mercado dos Estados Unidos para alumínio, cobre e ferro caíram entre 25% e 40%.

preços de vários metais, a partir de 2002, mas que foi incapaz de repor o nível de preços de 1980!

Também neste caso, as exportações latino-americanas são problemáticas, padecendo, até 2002, de baixos preços e de baixo crescimento: entre 1995 e 2002, a taxa média anual de crescimento foi de 2,6% para os minerais (exclusive petróleo) e de -1,5% para os não ferrosos.

A crise internacional, a reestruturação produtiva, “novas” barreiras comerciais da OCDE e nossos próprios problemas, reduziram o crescimento de nossas exportações de manufaturados. Entre 1990 e 2002, as do Brasil cresceram à mesma taxa mundial (6% anuais), mas sua participação (em valor) mundial era irrisória (0,6%). Entre 2002 e 2005, cresceram cerca de 30% anuais, por vários fatores, como o elevado crescimento da China, o enorme déficit comercial e o crescimento dos EUA, a recuperação Argentina, a elevada participação do comércio intra-firma, no caso de material de transporte, e a própria recessão sofrida pelo país, com exceção a 2004.

Para a América Latina, em 1995-2002, essas exportações cresceram 8,8% anuais, aumentando sua participação mundial, de 3% para 3,9%, fortemente influenciadas pelas do México, em grande parte dirigidas ao mercado dos EUA. Se excluído esse país, a taxa anual para o resto da região, foi de apenas 3% e a participação mundial, de 1,3%.

Em têxteis, enquanto o comércio mundial cresceu a 3% anuais (e as importações dos EUA a 7,8%), a do Brasil foi de apenas 1% e sua participação (em valor) em torno de 0,7% (1,3% no mercado dos EUA). Mas as da OCDE, dada a maior qualidade de seus produtos, perfazia, em 2001, cerca de 45% das exportações mundiais de têxteis, enquanto China e Coréia do Sul somavam 35% e as da América Latina eram pouco mais de 2%.

O comércio mundial de confecções cresceu a 6% anuais, com ínfima participação (em valor) brasileira (de 0,1%). A China detinha 56,5% das importações dos EUA, e a América Latina 28,6% (12,3% procedentes do México e 14,7% de países centro-americanos). A melhor qualidade do produto da OCDE destacava sua participação em 35% do total mundial; China e Coréia do Sul somavam 45% e a América Latina cerca de 10%.

A exportação mundial de calçados atingiu em 2003 cerca de 7,3 bilhões de pares (60% da China e 4,4% da Itália) e o Brasil participou com apenas 2,6%. O maior mercado (EUA), importou 1,8 bilhão de pares (ou US\$ 15,1 bilhões), cifras das quais o Brasil respondeu por 100 milhões de pares (5,5%) ou US\$ Um bilhão (6,6%). Os chineses para lá exportaram 1,3 bilhão de pares (83%) ou US\$ 10,3 bilhões (68%) e os italianos, com apenas 40 milhões de pares (2,2%) obtiveram US\$ 1,2 bilhão (7,9%). Com maior qualidade, os da OCDE perfaziam 30% do valor total mundial (15% do volume); a China detinha pouco mais de 50% do valor total (e 60% do volume). As latino-americanas somaram US\$ 2 bilhões, e as do Brasil US\$ 1,6 bilhão.¹²

Outros produtos, como Material de Transporte, têm alta participação no total das exportações do Brasil e do México, mas para isso, têm enorme dependência das decisões de suas transnacionais, face à alta incidência do comércio intrafirma, sobretudo no Mercosul. Isto também se dá com os produtos *High Tech*. Outros, como Químicos e Mecânicos, podem ainda ser objeto de negociações especiais, notadamente com países subdesenvolvidos, em especial com a China, Índia e Rússia, e o conjunto da América Latina, especialmente de sua parte sul.

Assim sendo, apostar em um modelo “*drive exportador*”, que exige grandes investimentos de infra-estrutura e em reestruturação tecnológica e produtiva é temerário, o que demandaria enormes recursos públicos e privados que não disporemos, a não ser a muito longo prazo, caso voltemos a crescer bem e persistentemente. Por isto, a modernização teria de ser seletiva, reduzida a alguns setores e a algumas empresas. Isto é imprescindível, pois não será mais possível exportar apenas à custa de trabalho barato –dado que a Ásia e em especial a China o têm ainda mais barato– e de uso intenso de recursos naturais.

É preciso insistir que a vulnerabilidade externa e o desemprego exigem que o uso de divisas maximize a geração de mais divisas (exportando mais ou importando menos) e de empregos. Assim, a dinamização e diversificação de nossas exportações passam, necessariamente, não só por uma

12 As informações sobre comércio exterior, sem fontes indicadas, foram obtidas em vários sites: da OMC, ALADI, Ministério de Indústria e Desenvolvimento, Abicalçados, ABIT e ABVEST.

seletiva política industrial, mas também por maior e mais diversificada inserção internacional. Contudo, somos países subdesenvolvidos e nos defrontamos com situações adversas decorrentes do brutal desequilíbrio de forças políticas e econômicas, frente aos países desenvolvidos, notadamente os EUA

Assim, temos que desenvolver ingentes esforços de articulação com os demais países da América do Sul, além dos três outros gigantes mundiais já citados. Aliás, fossem verdadeiras as promessas contidas no ideário neoliberal –principalmente a de que, com as reformas, nossa inserção aumentaria, graças à nova eficácia e competitividade produtiva–, seria outra a situação da América Latina. A Tabela 3 mostra esse engodo: quando excluimos o México (dada sua relação aos EUA e ao NAFTA), os coeficientes do restante da América Latina mostram, antes da recente e grande expansão do comércio mundial, acanhado crescimento nas exportações e notável aumento nas importações. No período mais recente, os de exportação ficam um pouco mais próximos aos do México, dado o menor crescimento das exportações desse país, em parte deslocado, no mercado norte americano, pela China.

	X/Y				M/Y			
	1990	2000	2003	2004	1990	2000	2003	2004
AL	11,2	18,0	22,0	23,5	9,3	19,8	19,7	20,8
AL-Mx	11,2	13,6	19,8	21,4	7,4	15,0	15,8	16,7
Mx	15,4	28,7	25,8	27,5	15,8	31,5	26,4	28,8

Fonte: CEPAL, ANUARIO. X: exportações totais; M: importações totais; Y: PIB.

As razões para essa ação conjunta não se esgotam no enfrentamento dos obstáculos externos (instituições internacionais, finança, governos, mídia), mas também aos internos: debilitamento do Estado nacional e de suas finanças; encolhimento do crédito nacional e opção pelo rentismo; crise do sistema de educação, de pesquisa e disseminação de ciência e tecnologia; e, principalmente, a postura “cosmopolita” de nossa mídia, e

da maior parte de nossas elites. Esses grupos ganharam muito com a abertura, locupletando-se com os escorchantes juros da dívida pública, negociatas com privatizações, trânsito internacional livre –e muitas vezes escuso– de seu dinheiro, etc.

O tema da integração já permite recolher experiências úteis para nós. O processo mais avançado até hoje é o da União Européia, cuja longa duração (50 anos) nos adverte que a construção de um mercado comum requer complexos e demorados esforços de harmonização e eliminação ou diminuição de diferenças. Que uma união aduaneira, forma um pouco mais avançada que a do simples **livre comércio**, também guarda dificuldades, quando os países membros apresentam diferenças muito acentuadas entre si, como no Mercosul. Na América Latina, contamos com os experimentos das três associações centro-americanas e caribenhas, da ALALC, da ALADI, do grupo Andino, do Mercosul e de vários acordos, como o do Grupo dos 3. É preciso examina-los para poder corrigir uma rota difícil e longa de integração.

Mas constituir blocos regionais entre países subdesenvolvidos apresenta problemas estruturais crônicos que limitam a ampliação do comércio entre seus próprios membros: similaridade de estruturas produtivas; reduzida base produtiva de bens de capital e de bens de alta tecnologia, baixa capacidade de financiamento, diferenças nas estruturas jurídicas, políticas, sociais, culturais, de ciência e tecnologia, ambientais etc. Como mostra estudo recente, apenas os blocos de desenvolvidos atingem elevada participação do comércio intra bloco nos totais de suas exportações, como a UE dos 25 países (67%), o NAFTA (55%) e a Cooperação Ásia-Pacífico (72%), ao passo que os demais ostentam cifras muito baixas: entre 5% e 10% os da África, e entre 10% e 15% os da América Latina e demais asiáticos (UNCTAD, 2002).

Isto põe a nu a necessidade de intensificar os fluxos intra e de avançar com outros acordos internacionais. Estes últimos, no caso brasileiro, deveriam buscar países com certa semelhança com o Brasil, como a Índia, a China e Rússia.

Na América Latina, o Brasil deveria liderar esse esforço de integração com todos os países da América do Sul e com outros que não tenham ainda “soldado” seus vínculos com os EUA. Para tanto, seria necessária

uma radical redução de barreiras, porém com a exigência de um certificado de origem, cujo percentual deveria ser diferenciado por países e setores. Contudo essa tarefa não é fácil, e examinando o desempenho dos diversos blocos latino-americanos nos últimos anos, constatamos que seu crescimento ficou muito aquém do que era esperado. Reconheçamos que algumas gestões têm sido feitas pelo atual governo brasileiro.

É espantoso ver, com certa frequência, sugestões para instituir a moeda única no Mercosul. A propósito, desde 1986 (quando seu objetivo ainda não era o de mercado comum), o Brasil teve saldos comerciais positivos em 8 anos (5 deles expressivos) e negativos em 10 (3 deles expressivos), oscilações decorrentes dos resultados desastrosos de políticas cambiais argentinas e brasileiras que, em certos momentos, valorizaram indevidamente suas moedas.

Nosso processo de integração deveria se pautar por cronograma longo de execução. Nas primeiras fases, tentar integrar apenas os fluxos de bens e de serviços; uma regulamentação parcial para investimentos externos e um esquema de financiamento do comércio, talvez com uso de moeda escritural e de financiamento apenas dos saldos devedores.

ALCA: a integração subordinada

Reservo para o final deste texto a polêmica discussão em torno da instituição da ALCA (Associação de Livre Comércio das Américas, com 34 países, exclusive Cuba) e nossa inserção nesse eventual bloco. Apesar de ter surgido oficialmente em 1994, já houve uma anterior investida dos Estados Unidos, em 1890, na Conferência Panamericana de Washington, durante a qual o secretário Blane propôs a instituição de uma União Aduaneira das Américas. Ou seja, é de longa data o interesse dos Estados Unidos em “soldar” o mercado latino-americano a suas finanças e à sua máquina de produção...

A recente insistência dos “negociadores” norte-americanos junto ao governo brasileiro explica-se, a meu ver, pelo fato de que o que lhes importa –e é fundamental para a concretização da ALCA– é a rápida inclusão brasileira, como se pode depreender do exame dos seguintes

dados: o NAFTA já existe, congregando os Estados Unidos, Canadá e México, que, juntos, representam 48,8% da população, 86,9% do PIB e 84,4% das exportações da área da ALCA. Se o Brasil se incorporasse, essas cifras passariam, respectivamente, a 70,1%, 91,9% e 89,3%, mostrando a pequena –mas não desprezível– diferença que fariam os demais 30 países.

Mas o Brasil não representa apenas aquele diferencial, pois seu ingresso induziria, politicamente e de forma automática, o ingresso dos demais. Mas a pouca transparência do que representa a ALCA já se mostra no próprio nome da instituição: uma Associação de *Livre Comércio*. Ora, se assim fosse, além da proposta de liberar o comércio de mercadorias, caberia perguntar as razões de os Estados Unidos incluírem outras questões na pauta, algumas muito mais relevantes do que a das mercadorias:

- Acordo de Investimentos, para proteger o capital estrangeiro, dando-lhe inclusive foro judicial no país de origem.
- Compras Governamentais, retirando esse importante instrumento de política econômica, (especialmente a industrial), obrigam os Estados nacionais a proceder a licitações internacionais, proibindo-os, assim, de dar qualquer proteção ao capital nacional público ou privado, curvando-se, pois, aos interesses das empresas transnacionais.
- Comércio de Serviços, liberalizando suas importações.
- Comércio Eletrônico, com o que nosso mercado de fato, e não apenas o virtual, seria inundado com bens e serviços estrangeiros, como quando algo similar ocorreu com a “farra” de importações originada do Plano Real.
- Acordo sobre Propriedade Intelectual, Patentes e Transferência de Tecnologia, o que causaria a subordinação de nossa política de ciência e tecnologia ao capital internacional.

Com relação às regras preestabelecidas, as referentes às salvaguardas, estas deverão se restringir à órbita da OMC, em que, como se sabe, prevalecerão

os interesses dos Estados Unidos, da União Européia e do Japão, contra aqueles dos países subdesenvolvidos. Contudo salta à vista uma regra que nos é absolutamente restrita: a exclusão da liberdade das migrações de trabalhadores, tema cuja simples discussão já se proíbe no tratado do NAFTA. Ora, como mostrou recentemente Ricúpero, a questão tarifária norte-americana não é a que mais importa: os Estados Unidos praticavam tarifa média em torno de 50% até meados da década de 1930, e a média atual é de 2% (de 4% para produtos não isentos).

Contudo, o relevante são suas salvaguardas (subsídios, *antidumping*, sociais, sanitárias etc.), as quais não querem negociar na ALCA. Mostra ainda esse autor que, em 1999, enquanto os 15 produtos mais exportados pelo Brasil para os Estados Unidos lá sofriam tarifa média de 45,6%, e os 15 mais exportados por aquele país para o Brasil tinham tarifa média de 14,3%! Pior ainda, são mais penalizados justamente os produtos de menor complexidade tecnológica e de menor valor agregado unitário: têxteis, calçados, confecções, suco de laranja, açúcar, aço etc.

Cabe adicionar mais uma dificuldade: a da recente lei norte-americana contra o bioterrorismo, que entrou em vigor em 12 de dezembro de 2003 e aumenta os custos, a burocracia e os riscos em relação às exportações, para os Estados Unidos, de alimentos, bebidas e produtos dietéticos, fatores que, sem dúvida, irão se constituir em mais uma barreira não tarifária. Os interesses maiores dos Estados Unidos estão claramente explicitados na proposta atual, cujos principais itens, além dos acima citados, têm o seguinte cronograma:

- eliminação de tarifas: imediata, para produtos químicos, bens de capital para medicina, construção civil e mineração, equipamentos elétricos, energia, tecnologias de informação, papel, aço e madeira;
- eliminação tarifária imediata: para 65% das importações;
- eliminação tarifária, entre 2003 e 2008, para têxteis e confecções;
- eliminação tarifária, até 2015, para 100% das importações.

Cabe lembrar que dessa desgravação ficam fora cerca de 350 produtos que o governo dos Estados Unidos consideraram produtos “sensíveis”, além do fato de proporem que os países do Caribe e da América Central teriam condições mais favoráveis do que os da América do Sul.

Ora, o que se depreende da recusa dos Estados Unidos (assim como a da EU e do Japão) em reduzir ou eliminar subsídios à sua agricultura, em defender seus produtos “sensíveis”, e da pauta de “negociação” apresentada, é que a ALCA não nos ameaça apenas devido ao atual descompasso de competitividade entre nossas economias, notadamente o relativo à indústria e aos serviços mais complexos. Trata-se de muito mais do que isso, dada a enorme distância entre a produtividade econômica e o poder político, financeiro e de mercado de suas grandes empresas, *vis-à-vis* as nossas, e nossos atuais Estados nacionais. Se aceitássemos esse jogo, estaríamos não só abdicando da possibilidade de elaborar um projeto nacional de desenvolvimento econômico como, retornando praticamente, de forma submissa e esquecendo quanto nos custou instalar o maior parque industrial da América Latina, ao velho e liberal projeto primário exportador.

	1980	1990	1995	2000	2003
Mercosul	32,9	44,5	39,6	48,3	43,9
Comunidade Andina	5,7	13,5	16,7	15,5	18,5
Merc. Com. C. Americano	22,1	23,3	24,8	37,3	52,3
América Latina	17,6	40,3	45,5	55,9	55,7
América Latina exclusive México	19,3	30,4	29,1	32,0	35,9
NAFTA	-	69,7	72,7	77,0	-

Fonte: Integration and Trade in the Americas; BID. Periodic Note, Dec. 2000. p.14 e Cepal, *Anuário*, 2003.

A Tabela 5 mostra uma das faces de nossa capacidade exportadora, na qual predominam produtos básicos e semimanufaturados e estão menos

presentes os manufaturados, refletindo assim, nossas deficiências, típicas de países subdesenvolvidos.

A Tabela 6, por outro lado, mostra a alta dependência das exportações latino-americanas em relação ao NAFTA, salvo as do Mercosul e, em especial, as do Brasil. Realça também o reduzido grau de integração dentro de cada bloco latino-americano e entre cada bloco com os demais latino-americanos, mostrando um falso estímulo para que nos incorporemos à ALCA: falso porque justamente essa aparente maior amplitude do mercado do NAFTA (leia-se “dos Estados Unidos”) consiste em essência de produtos básicos e de semimanufaturados, com predominância das chamadas *commodities*.

Com isto, cabe advertir que as tentativas dos países subdesenvolvidos, pressionando os da OECD para que reduzam ou retirem os subsídios a suas produções primárias, se viessem a ser atendidas, certamente nos custariam a opção de abrir, escancaradamente, mas de forma “negociada”, nossos parques industriais. Não é demais lembrar que, entre os 32 países latino-americanos que poderiam ingressar na ALCA, sem dúvida o Brasil seria o grande sacrificad.

Blocos	Mercosul	Mercosul Chile e Bolívia	Com. Andina	Grupo dos 3 ⁽¹⁾	ALADI ⁽²⁾	MCCA ⁽³⁾	América Latina	NAFTA	Américas ⁽⁴⁾	Total Mundial	Extra Bloco
Mercosul	13	18	5	6	26	1	27	22	47	100	87
Com. Andina	3	4	9	7	15	3	24	42	65	100	91
Grupo 3	1	1	3	2	4	2	7	80	86	100	98
ALADI ²	5	8	4	4	13	1	15	55	69	100	87
MCCA	-	-	1	4	4	22	29	54	82	100	78
América Latina	5	7	4	4	13	2	16	55	70	100	84
NAFTA	2	2	1	9	12	1	13	56	61	100	44
Total Américas	3	4	2	9	13	1	15	51	60	100	40

Fonte: *Integration and Trade in the Americas*; BID. Periodic Note, Dec. 2004.
Table 1⁽¹⁾ México, Colômbia e Venezuela; ⁽²⁾ Am. do Sul (excl. Guianas e Suriname) e Méx. ⁽³⁾ Mercado Comum Centro-Americano; ⁽⁴⁾ América do Norte, Central e do Sul.

Neste sentido, as pressões que nossos principais negociadores vêm sofrendo, notadamente a partir de outubro de 2003, de membros do próprio governo (áreas da Fazenda, Agricultura e Indústria) brasileiro e, principalmente, por fração expressiva da mídia, reflete em grande parte a percepção dos Estados Unidos de que, pelo menos desta vez, alguns de seus interesses poderão vir a ser contrariados pelo Brasil, neste momento apoiado pela própria Argentina.¹³

Assim, o oportunismo tecnocrático e o do agronegócio batalham pela ampliação de mercados para vendermos mais “bananas”, enterrando as possibilidades futuras de vendermos máquinas e outros bens de maior valor agregado. Contudo parecem não se dar conta de que fazem uma aposta mercantil de curto prazo, contra uma possibilidade estrutural de longo prazo (o desenvolvimento), sem constatar que as condições estruturais das exportações latino-americanas não são boas e estão hoje, fortemente dependentes da manutenção do anormal déficit comercial dos EUA e da presença chinesa no mercado mundial.

Recentemente, a imprensa veiculou o apoio da Argentina a atitudes do Brasil, e ambos os países, para tentar mostrar à opinião pública que não se oporiam absolutamente à negociação, propuseram aos Estados Unidos e aos demais países uma negociação especial para os serviços. Concordariam com a abertura para vários tipos de serviços, excluindo, entretanto, os referentes ao setor financeiro, médico, comunicações, jornalísticos e de reparação de material de transporte.¹⁴ É pouco provável que os Estados Unidos concordem com isso, mas, se o fizerem e o Brasil tiver de renunciar às suas outras reivindicações (às regras e cláusulas antes citadas), em troca da concessão da questão dos subsídios agrícolas, isso não deixará de representar nossa abdicação, a longo prazo, à nossa soberania em conduzir nossa política econômica.

ALCA estava programada para entrar em vigor em 1/1/2005, mas vários acontecimentos impediram sua consumação até hoje, e se fala em

13 A mídia dedicou páginas e capas de revistas para enfatizar o “radicalismo” das “desastrosas” questões “impostas” pelos negociadores brasileiros. Uma jornalista (M. Leitão), em programa matinal da Rádio CBN Notícias, chegou a usar a expressão “sabotagem” contra o governo para desqualificar aqueles negociadores.

14 Ver *Valor Econômico*, São Paulo, 23 out.(2003: A3).

posterga-la. Isso resultou de conflitos internos e externos explicitados com mais força entre 2003 e recentemente. No caso do Brasil, conflitos de interesses dentro do próprio governo e de associações empresariais, com vários de seus segmentos temendo a concorrência inevitável das empresas e bancos dos EUA. Na América Latina se passa fato semelhante, além do crescimento de vários movimentos sociais, presentes na maioria dos países, que pressionam contra a ALCA. Deve-se citar ainda, em especial, a resistência de Cuba e da Venezuela, além das recentes convulsões políticas por que passaram Bolívia e Equador, bem como a vitória oposicionista no Uruguai. É justo ainda lembrar que mesmo nos EUA, a aprovação da ALCA também sofre contestações de vários segmentos produtivos e sociais.

Porém, os EUA não ficaram parados durante esse tempo, e foram “comendo pela borda do prato”. Em que pese resistências fortemente explicitadas no próprio Congresso (democratas contra, republicanos a favor) e em todos os países centro americanos, já foi aprovado em 2005 o acordo bilateral CAFTA –Associação Centro Americana da Livre Comércio– mecanismo que tentará conter as importações provenientes da China, que já deslocaram as do México e da América Central, no que tange aos têxteis e confecções. Os EUA também assinaram acordo com o Chile, em 2004 e suas pressões sobre os membros do Grupo Andino já tiveram resultados: foi assinado em 2006 o acordo com o Peru e encontra-se em discussão acordos semelhantes com Colômbia e Equador.¹⁵

Referências bibliográficas

- Abicalçados <http://www.abicalcados.com.br/index.html>
 Associação Latino-Americana De Integração (ALADI). On line: <http://www.aladi.org/>
 BID (2000 e 2004). *Integration and Trade in the Americas*. Periodic Note. Washington, Dec.
 Cano, W. (1999). *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp/Unicamp. Trad. espanhol com o mesmo título. Cartago: Editora LUR, 2001.

- (2002a). “Questão regional e política econômica nacional”; in Castro, A. C. (Org.) *BNDES: painéis sobre o desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES. V. 3.
- (2002b). Agenda para um novo Projeto Nacional de Desenvolvimento; in Morhy, L. *Brasil em questão*. Brasília: UnB. V. 1.
- Carvalho, M. A. de (2002). “Comércio agrícola e vulnerabilidade externa brasileira”. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v. 49, n. 2, CEPAL (1997). Economic Indicators. Santiago: ECLAC
- CEPAL (Varios Años). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Cruz, P. R. D. C. (1984). *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense.
- Fiori, J. L. (Org.) (1999). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Gomes de Almeida, J. e Teixeira, A. O Nó Cego (1983). “Rio de Janeiro”. Texto para Discussão n. 18, UFRJ/Instituto de Economia Industrial.
- Ground, R. L (1984). “Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del FMI”. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 23, ago.
- Lopreato, F. J. C. (2002). *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo/Campinas: Unesp/Unicamp
- Massad, C., Zahler, R. (1984). “El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global”. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 23, ago.
- Ministério de Indústria e Desenvolvimento. On line: <http://www.mdic.gov.br/sitio/>
- Ocampo, J.A, Parra, M. A. (2003). “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 79, abr.
- OMC (2005). *International Trade Statistics 2004*, Ginebra.
- Prado, S., Cavalcanti, E. G. (2000). *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo/Brasília: Fundap/Ipea.

15 Foi escandaloso, para dizer o mínimo, o fato de que a aprovação pelo Congresso peruano, foi feita num prazo recorde de 5 horas!

- Ricúpero, R. (2002). *Os EUA e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre comércio? Estudos Avançados*, São Paulo, n. 46, p. 7-18, set./dez.
- Tavares, M. C., Fiori, J. L. (1993). *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Tokman, V. E. (1984). “Monetarismo global y destrucción industrial”. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 23, ago.
- UNCTAD (2002). *Handbook of Statistics, Manual de estadísticas de la UNCTAD*, Ginebra.
- U.S. Department of labor. Bureau of labor statistics. On line: www.bls.gov.
- U.S. Geological Survey. *Steel Statistical Yearbook*, e *World Metal Statistics Yearbook* On line: www.usgs.org

III. Mercosur: nuevos horizontes, perspectivas comparadas

The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization

Andrés Malamud*/**

Abstract

There are three sets of conditions for a process of regional integration to develop: demand, supply and inertial conditions. Demand conditions grow out of higher levels of regional interdependence, as transnational transactors perceive that cross-border activities are too costly and request national or supranational authorities to lower transactions costs through cooperation, coordination and, eventually, integration. Supply conditions refer to regional leadership, understood as the capacity and will of one or more actors either to pay a disproportionate share of the costs required by the regional undertaking (usually member states) or to provide monitoring, enforcement and regional coordination (usually supranational agencies). Inertial conditions take the form of demand or supply conditions that become institutionalized, locking in previous agreements and creating path-dependent effects –which may protect the integration process in times of declining demand or supply conditions, but may also turn it too rigid. In Mercosur, demand conditions are low, supply conditions are mostly inactive and very few inertial conditions have been created. This paper evaluates the current state and likely prospects of the bloc by singling out the areas in which these conditions are more likely to develop –or contract. The conclusion stresses the role of direct presidential involvement in deepening, enlarging and institutionalizing Mercosur –or failing to do so– and calls attention to the changing balance between fostering and administering interdependence.

Keywords: economic integration, Common Market, regionalism, institutionalism, globalization, European Union, Mercosur.

* Institute of Social Sciences, University of Lisbon and Department of Political Science, University of Buenos Aires. E-mail: andres.malamud@eui.e

** I am grateful to Pablo Castro, Shigeru Kochi and José Briceño Ruiz for valuable suggestions.

For the statesman, eager to increase the number of people marching beneath his banner, vague words with broad appeal are useful. For the analyst, such vagueness is the path to a swamp of confusion.

Keohane and Nye (2001: 5)

The Common Market of the South (Mercosur) is a trading bloc founded in 1991 by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. It reached early successes by tripling intraregional trade flows in its first seven years, while also increasing extra-regional trade and attracting larger shares of direct foreign investment. Afterwards, however, its performance stalled, its operation was hindered and its very subsistence allegedly jeopardized by periodical crises, both regional and domestic to its member countries (Carranza, 2003; Gomez Mera, 2005).

Whether the focus of analysis is on success or failure, the experience of Mercosur does not fit mainstream theories of regional integration. The two major contemporary currents, namely liberal inter-governmentalism (Moravcsik, 1998) and supranational governance (Sandholtz and Stone Sweet, 1998), regard society as the point of departure for integration, as transnational transactors increase their exchanges and subsequently call on national or transnational authorities to adjust regulations and policies to the new situation. These approaches draw on evidence mostly collected from one single case, the European Union (EU). Mercosur, however, arose from the political will of national governments, and only thereafter generated public demand for further integration (Malamud, 2003). This path is more consistent with a supply-side approach to integration, which is best grasped by the work of Mattli (1999) (cf. also Perales, 2003). He advanced two sets of conditions for a process of regional integration to develop: demand and supply. I will add a third one to account for path dependency and sunk costs and will call it inertia.

Let us first define regional integration as the process of “how and why (national states) voluntarily mingle, merge and mix with their neighbors so as to lose the factual attributes of sovereignty while acquiring new techniques for resolving conflicts among themselves” (Haas, 1971: 6), provided that “they do so by creating common and permanent institutions capable of making decisions binding on all members” (Malamud and

Schmitter, 2007: 16). Demand conditions for integration grow out of higher levels of regional interdependence, as transnational transactors perceive that cross-border activities are too costly and request national or supranational authorities to lower transactions costs through cooperation, coordination and, eventually, integration. Supply conditions refer to regional leadership, understood as the capacity and will of one or more actors either to pay a disproportionate share of the costs required by the regional undertaking (usually member states) or to provide monitoring, enforcement and regional coordination (usually supranational agencies). Inertial conditions take the form of demand or supply conditions that become institutionalized, locking in previous agreements and creating path dependency effects –which may protect the integration process in times of declining demand or supply conditions, but may also turn it too rigid.

In Mercosur, demand conditions are low, supply conditions are mostly inactive and very few inertial conditions have been created. However, both conventional political discourse and mainstream scholarly work uncritically depict it as a success story. This has been called “a case of cognitive dissonance” (Malamud, 2005b: 422), in which discourse reflects the expectations or interests of its speakers rather than the real world. Lest that “applying the wrong image and the wrong rhetoric to problems will lead to erroneous analysis and bad policy” (Keohane and Nye, 2001: 7), this paper scrutinizes the current state and likely prospects of the bloc by singling out the areas in which these conditions are more likely to develop –or contract. There is a caveat though: I deal exclusively with Mercosur’s internal agenda. For that reason, issues pertaining to the external agenda such as inter-regional negotiations are not explored. In the conclusion I stress the role of direct presidential involvement in deepening, enlarging and institutionalizing Mercosur –or failing to do so— and call attention to the changing balance between fostering and administering interdependence.

Demand conditions (interdependence)¹

Formal trade arrangements are neither a necessary nor a sufficient condition for fostering interdependence: although removing barriers to trade is *ceteris paribus* bound to have a positive effect on trade, this might be offset by other factors generating even more trade in different directions (complementarities, economies of scale and scope, comparative advantages, creation of infrastructure, changes in tastes, demographics, income and so on). For instance, the Mercosur countries experienced an increase in interdependence in the years prior to 1999, and a decrease or stagnation of interdependence since then. At the same time their interdependence with China has grown: this country represented about 2 percent of the external trade of Mercosur by 1993, a proportion that has grown up to 7 percent during 2005, in spite of the absence of commercial arrangements between China and the Mercosur countries.

Latin American countries export similar products that are demanded mostly elsewhere in the world as raw materials: two-thirds of all South and Central American exports are either agricultural or fuel and mining products. Although host to roughly 7 percent of the world population and 5.4 percent of the world economy, this region only accounts for 3.1 percent of the world exports and 2.9 percent of the world imports (WTO, 2005). Therefore, the prospects for further regional integration are very limited by a relatively small market size and a relatively narrow export base (Burges, 2005).

Trade interdependence with the United States and other NAFTA countries is high for several South American countries, especially the CAN-5 ones. In spite of all their flaming rhetoric against the US and the Free Trade Agreement of the Americas (FTAA) process, both Bolivia and Venezuela rely on hemispheric rather than intra-bloc trade. This is also the case for Peru, Ecuador and Colombia. NAFTA countries are also

¹ This section contains fragments drawn from Malamud and Castro (2007) from the chapter "Prospects for economic integration in Latin America": on line: [http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Iberoamericana37-1\(Malamud-Castro\).pdf](http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Iberoamericana37-1(Malamud-Castro).pdf).

I am grateful to Pablo Castro for allowing me to reproduce them here.

important for Brazil and Argentina as trade partners, and even more for the smaller Mercosur members (see Table 1).

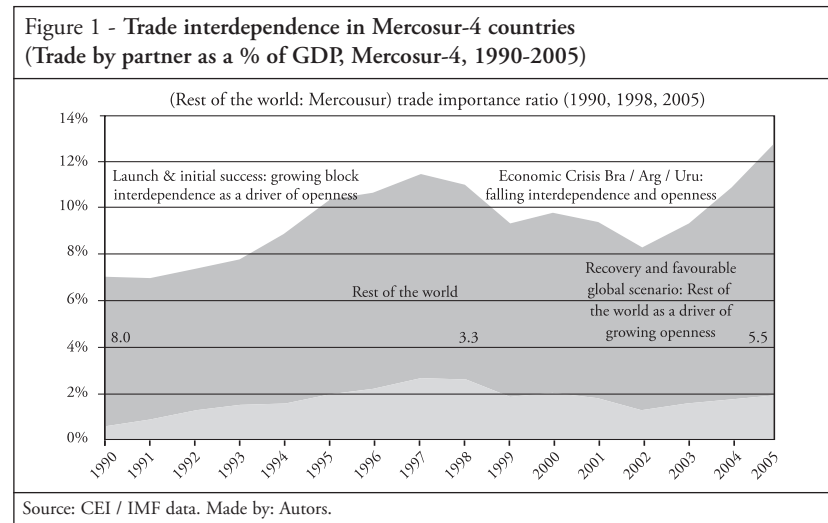
Regional Bloc	Country	Trade with Regional Bloc as % of total trade, 2004	Trade with FTAA countries as % of total trade, 2004
Mercosur-4	Brazil	9.6%	29.9%
	Argentina	26.0%	53.0%
	Uruguay	35.6%	56.7%
	Paraguay	55.3%	62.8%
CAN-5	Bolivia	17.4%	79.0%
	Peru	13.5%	53.4%
	Ecuador	18.8%	61.0%
	Venezuela	7.8%	59.4%
	Colombia	15.4%	61.2%

Source: CEI / IMF data. Made by: Autors.

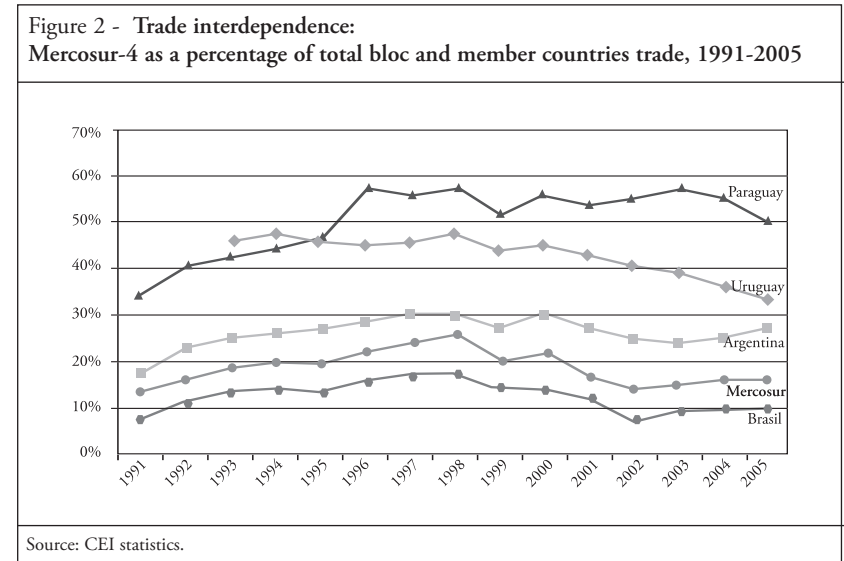
The good economic performance of Chile under social-democratic governments has contributed to the belief among several Latin American governments that pragmatism rather than ideological premises should be the starting point when negotiating trade arrangements. The rationale for FTAA for Latin American countries was to increase market access for their producers to the richer North American consumers. After the collapse of the FTAA negotiations, Colombia and Peru have ratified free trade agreements with the US, following the path of Chile and the Central American countries. Ecuador may follow suit in the coming years, and something similar could happen in Paraguay and even Uruguay, where the idea has been publicly discussed. Greater interdependence with the rest of the world is also likely to come from new trade agreements with countries outside the western hemisphere, particularly in Asia. Chile has already signed treaties with South Korea, China, Japan and other Asian countries, while some governments in the region have expressed their interest in doing alike. The development of more and more bilateral arrangements with the rest of the world,

and with NAFTA or Asian countries in particular, is expected to lead to greater trade interdependence with these regions, and therefore, to weaken the prospects of greater relative regional interdependence.

Mercosur is a comparatively closed economic bloc, although it is becoming less so. Still, trade as share of the economy is very small. The period 1991-98 may in the future be called the “Golden Age” of Mercosur. Total trade of member countries grew from 7 percent of GDP to represent more than 11 percent (see Figure 1). Mercosur underpinned this increasing openness of its members’ economies: trade between Mercosur-4 and the rest of the world was about 8 times that between the bloc’s members in 1990. By 1998, this ratio had dropped to 3.3. With the advent of economic crisis, first in Brazil and later in Argentina and Uruguay, both openness and interdependence fell between 1998 and 2002. Between 2002 and 2006, an unusually benign international environment –with record cheap credit for emerging markets and record high prices for the commodities they export– has enabled Mercosur economies to grow again. Openness has increased and reached new heights, but this time it is the rest of the world what underpins this trend. As a result, trade with the rest of the world grew to be 5.5 times intra-bloc trade during 2005.



As pointed above, after more than a decade the tendency for interdependence is far from being consolidated towards an ever closer union, at least in the commercial realm. What does the picture at country level look like? For Uruguay, trade interdependence with the Mercosur-4 bloc peaked in 1998 and then fell consistently. No wonder then, that the country is considering signing agreements with the US and other countries outside the region. In the case of Brazil, trade with Mercosur countries represents today a similar proportion as before the founding treaty was signed. Mercosur has indeed become a more important trade partner for Paraguay and Argentina since the inception of the bloc, but as shown in Figure 2 the tendency seems far from consolidated. In fact, Paraguay may now be following the pattern Uruguay has exhibited since 1998.



Demand for further integration increases as higher levels of regional interdependence are reached. As transnational transactors perceive that growing cross-border activities have significant costs, they request to national or regional authorities to lower them through the harmonization

of domestic rules and the establishment of common regulations. By the same token, stagnating or even decreasing interdependence does not bode well for the prospects of integration.

Supply conditions (leadership)

The literature on regional integration analyzes supply conditions in two different lights. Some authors underline brokering, understood as the capacity of some actors—usually supranational agencies or entrepreneurs—to help strike deals among governments that would otherwise have not been reached. The most comprehensive approach of this kind is supranational bargaining theory (Sandholtz and Stone Sweet, 1998). Other authors stress paymastering, understood as the capacity and will of one or more actors (usually member states) to pay a disproportionate share of the costs required by the regional undertaking. Mattli's (1999) political economy approach lays emphasis on this mechanism. I will argue that brokering and paymastering are two out of four possible subtypes of leadership, i.e. the capacity to get and influence followers. Whereas the former rests on institutional capacities located at the regional level, the latter depends on monetary resources rooted at the national level.² By disaggregating these components, leadership roles can be classified according to two dimensions: the main resource at work, i.e. institutional or monetary, and the level at which the leader is grounded, i.e. domestic or regional.³ Hence, a four-cell table is shaped (see Table 2). In the northeastern cell, paymaster means a state that pays a disproportionate share of the integration costs. This is the well known case of Germany in the European Union, but also of an extra-regional power such as the United States in the early years of Central American integration. In the southeastern cell, regional funds are a budgetary means to redistribute wealth among mem-

2 Laursen (2007) has attempted an analogous distinction, but his contrast between leadership and institutions fails to clarify the relation of each of these concepts with Mattli's paymaster.

3 The institutional forms of leadership, especially brokering, include as a subtype the "intellectual and moral" kind of leadership that, drawing on Antonio Gramsci, Robert W. Cox (1986) has skillfully applied to international relations.

ber countries. Although this mechanism may be based on the presence of one or more paymasters, its operation is handled at the regional not national level, thus allowing for strategies and goals to be collectively defined and pursued. In the southwestern cell, supranational entrepreneurship is an institutional means to enhance communications, broker agreements, and provide monitoring at the regional level. Regional institutions such as an executive commission and a parliament may perform this role, as the European experience testifies. Finally, in the northwestern cell intergovernmental diplomacy is a mostly informal institution, consistent of direct negotiations carried out by top national officials (in some cases, chief executives themselves) to make decisions and settle conflicts.

		Resource of leadership	
		Institutions	Money
Level of leadership	Domestic	Intergovernmental diplomacy	Paymaster (hegemon)
	Regional (supranational entrepreneurship)	Broker	Regional funds

Let us now analyze the prospects for each type of leadership in Mercosur. Brazil, which features the largest economy in the bloc and accounts for 80 percent of its population, appears as the only possible regional paymaster. The situation, however, is more complicated than in Europe, as total wealth and wealth per capita do not overlap but intersect across countries. Hence, Brazil's GNP per capita is lower than Argentina's and Uruguay's and its poverty and inequality rates are much higher. It is consequently difficult for the Brazilian authorities to legitimize domestically what could be seen as a subsidy to richer countries. Compare the net contribution of \$60 million that Brazil is doing to Mercosur's Fund for Structural Convergence (FOCEM) in 2008 with the €8,000 million of Germany to the redistributive funds of the EU annual budget: while the former represents 0.007 percent of Brazilian GNI, the latter accounts for 0.39 percent

of Germany's. Such a shortage of positive incentives for integration is matched by an equivalent lack of negative incentives, as Brazil's stance as a soft power inhibits it from applying coercion to further its goals. This state of affairs has been referred to as "without sticks or carrots" (Burgess, 2004) and impairs the paymaster type of leadership. External paymasters may further hinder integration as their contribution goes to individual countries, which remain therefore indebted to extra-regional powers. This is the case of Uruguay, which received large amounts of money from the United States after the 2001 crisis, and Paraguay, a recipient of significant Taiwanese funds. Plausibly, Venezuelan petro-politics could be currently adding more lumber to the fire.

As to regional funds, the difference between both regions is even greater. The EU annual budget exceeds €100,000 million, while Mercosur has no budget. True, it has recently created the FOCEM, a regional endowment that will reach \$100 million in 2008. Yet, it is striking to compare FOCEM's modest figures to the redistributive funds of the EU budget (i.e., the combination of the structural and cohesion funds and the Common Agricultural Policy), that made up about €86,000 million in 2006. The magnitude gap eloquently displays that regional pay-offs in Mercosur look little promising as an engine for integration.

Once examined the two types of leadership that rest on economic resources, we now turn to the two institutional subtypes. Supranational entrepreneurship, as defined by supranational governance theory, emphasizes personal charisma and negotiating skills but within an institutional context. In other words, the Single European Act was to a large extent a product of Jacques Delors' enlightened activism; yet, Delors was not a personal filibuster but the head of a formalized organization that provided him with plenty of resources, material and symbolic, to carry out his vision. Likewise, deeper integration through judicial activism was achieved by merit of individual judges, but they occupied institutional positions and were backed by formal proceedings and a widely legitimized rule of law. The institutions that allowed these individuals to change the course of European integration were the Commission and the Court; however, these institutions are of a different kind. The former is a political body able to provide leadership through steering capacities and

decision-making authority, whereas the latter is a jurisdictional organ that interpret and enforce rather than make decisions. Institutional leadership encompasses bodies of the first kind, including politically loaded ones such as parliaments, but not jurisdictional and bureaucratic institutions that enforce commitments –as opposed to making them. Tribunals and civil service institutions perform maintenance rather than steering functions and are thus dealt with in the next section, corresponding to inertial conditions.

But for name, nothing resembling the European Commission or the European Parliament exists in Mercosur. As regards executive authority, it has never had anything other than intergovernmental organs. An Administrative Secretariat was established in Montevideo in 1991 and was turned in 2003 into a Technical Secretariat, but it enjoys neither steering autonomy nor political leverage. The Council of Ministers is made up of the foreign and economy ministers of the member countries. Its decisions are made by unanimity, thus turning evident that no guardian of any putative community interests exists. In presidential systems such as those in place in all Mercosur countries, the ministers are not members of a collective body –as they are in a parliamentary system— but assistants to the president. For that reason, political direction is routinely set by presidential summits, which take place twice a year along with the Council meetings. As regards legislative authority, a putative parliament has superseded in 2006 the Joint Parliamentary Commission (JPC), which had existed since 1991. The regional parliament has been established with the aim of enhancing legitimacy and addressing an alleged democratic deficit, and it is expected to foster popular participation and citizen representation.⁴ However, it is still in an embryonic stage and faces two daunting challenges: to design a composition acceptable to all member states and to define what –if any– decision-making powers confer to it. Its installation is to be processed along two

4 The democratic deficit argument has been questioned elsewhere from two different perspectives (see Dahl 1999 and Moravcsik 2002, 2006). In addition, as Moravcsik (2006: 221) argues, "there is simply no empirical reason to believe [...] that opportunities to participate generate greater participation and deliberation, or that participation and deliberation generate political legitimacy."

transitional periods. In the first one, a body similar to the JPC (the only difference being that every country would send 18 instead of 16 parliamentarians) will replace its institutional ancestor. For the second period, direct elections are mandated to take place in 2011.

The first elections after the two-stage transition period should be held simultaneously in all member countries in 2014. The decision stopped short of prescribing the final composition of the body, as sharp population asymmetries make up a difficult puzzle to solve. Brazil has roughly 80 percent of the bloc's population, so any distribution that allocates to it less than 50 percent of seats will be perceived as undemocratically biased and will, at any rate, face resistance from Brazilians motivated by considerations of national interest. And yet, giving Brazil more than 50 percent of seats means that this country would hold a permanent majority, thus making such a formula unacceptable for the remaining member states. On the other hand, the Council did establish the competences of the Parliament. They were both extensive and explicit: to watch over, to elaborate (reports), to request (information), to invite, to receive, to hold (meetings), to examine, to convey, to issue (declarations and recommendations), to propose (studies and projects), to develop (actions), to maintain (institutional relations), to celebrate (agreements) and to foment (values). Surprisingly or not, to make rules was not among them. Consequently, the most likely outcome will be a toothless parliament, a deliberative forum rather than a decision-making body. Previous Latin American experiences at parliamentarizing regional blocs do not feed hopes that this may change: the Andean Community and the Central American Integration System have both established supranational parliaments, but comparative studies show that their performance has been disappointing to the point of irrelevance (Malamud and Sousa, 2007). Neither regional precedent nor current situation leads to believe that this parliament could act as a powerhouse for integration.

The fourth type of leadership is intergovernmental diplomacy. Since Mercosur stands as a power-oriented rather than rule-oriented organization, two-party diplomacy rather than three-party juridical procedures have become the main instrument for decision-making and dispute-settlement. To be sure, diplomacy also plays a significant role in the opera-

tion of the EU; however, in Mercosur it does not only operate at inter-governmental conferences or critical junctures but routinely, on a daily basis. In addition, more frequently than not it involves summit, not professional diplomacy. State-led, presidential-driven integration have become a persistent feature of Mercosur dynamics, a feature that has been called "interpresidentialism" (Malamud, 2003). As shown in Malamud (2005a: 158), direct "presidential intervention boosted the process of integration and shaped its outcome, with presidents acting not only as decision-makers but also as dispute-settlers and guarantors of commitments. The presidents were perceived to be efficient problem solvers because they had popular legitimacy and the determination to intervene. However, the tasks they performed were not merely based on charismatic leadership but also on institutional capabilities." The bad news is that interpresidentialism went into crisis after the Brazilian devaluation of 1999 and virtually collapsed in the wake of the Argentine crisis of 2001. Presidential rhetoric never ceased to support regional integration in general and Mercosur in particular, but after that date presidential action did not follow suit.

To sum up, in the EU transnational transactors and national governments demanded institutions and rules, which were supplied by national governments, the European Commission, and the European Court. In Mercosur, transnational transactors were few and weak and neither a Commission nor a Court was in place. National governments were the only actor left to support integration, and so they did until adverse circumstances dramatically limited their room for maneuver. Given the shortage of demand and supply conditions for integration, the only driving force that could keep the process ticking was inertia, created by previous movement and freezing institutions. To them we turn now.

Inertial conditions (institutions)

Mercosur has never developed any kind of autonomous regional bureaucracy. Instead, it depends exclusively on the national governments for enforcement, compliance and, in most cases, adjudication. On paper,

however, Mercosur has partially replicated the institutions of the European Union: it features a committee of permanent representatives resembling the COREPER, a judicial structure that includes a recently created court of appeals, and an *acquis communautaire* made up of the whole body of regional regulations. Arguably, in times of turmoil or stagnation these institutions could have worked as a reservoir of integrative momentum. However, they have not.

The Committee of Permanent Representatives is made up of one diplomatic representative from each member country. Yet, its president is nominated by unanimity of the governments and does not represent the state of which he is a citizen. The position was created in 2003 as a golden parachute for former Argentine president Eduardo Duhalde and has never enjoyed any decision-making or implementation powers. It has three competences: to assist the Council of Ministers, to submit initiatives and to strengthen economic, social and parliamentary relations within Mercosur. The president may also be asked by the Council to represent the bloc before external actors. The current president, Carlos Álvarez, succeeded Duhalde in 2005 and suffers from the same constraints: his budget and room for maneuver depends, more or less informally but effectively, on the discretion of his nominator, the Argentine president.

As for judicial procedures, Mercosur has had an ad-hoc dispute-settlement mechanism since its inception. It provides for a three-stage process of direct negotiations, mediation by an intergovernmental organ (the Common Market Group), and arbitration by an ad-hoc tribunal. A main limitation is that, unlike in the EU, only states can be parties to a dispute, so that the mechanism is more like those found in the World Trade Organization (WTO) than in the EU. The net result is appalling: not only citizens have been denied access to regional courts, but judicial activity—and therefore judicial activism—has been negligible. Only rarely have Mercosur member states resorted to the dispute-settlement mechanism: whereas the European Court has produced hundreds of rulings every year always since its creation, the Mercosur dispute-settlement mechanism has been used only 10 times in 15 years. True, a permanent appeals court was set up in Asunción and started functioning in 2005.

However, it is not entitled to adjudicate in a conflict in which a part opts for appealing to WTO proceedings: its services are optional, and in its first two years of existence it has issued just two rulings. To make prospects cloudier, even if a supreme tribunal were finally established, the non-existence of Mercosur common law (since most pieces of legislation must be transposed into national legislation by all four members to enter into force) would render inconsequential any increase in judicial activism.

As regards Mercosur *acquis communautaire*, it is illuminating to analyze how regional law is adjudicated and the low extent to which it penetrates reality, i.e. whether approved regulations are in force in the first place, and how effective they are in the second place. As previously mentioned, most pieces of legislation that are passed by the regional bodies must be transposed into the national legislation of all four members before it enters into force. This requirement opens the door for a bizarre situation, in which a regulation approved by the Council has been approved by a national parliament but is not in force in any of the member countries, not even the one that has just passed it, until the fourth national parliament has also done so. As a result, half of Mercosur regulations that require transposition are not in force (556 of 1119 in March 2006; see Table 3 for more detail). Another striking occurrence is that more than half of Mercosur norms also contain confidential annexes (235 of 382 between 2003 and 2005),⁵ turning its proceedings opaque in addition to cumbersome. As regards effectiveness, the most thorough diagnosis on Mercosur's operation to date points out that “the intensive use of diplomatic resources to move regional integration forward was accompanied by poor implementation mechanisms. Consequently, even in those areas with agreed regional rules, implementation weaknesses proved functional to the subsistence of national discretion” (Bouzas *et al.*, 2002: 147).

5 The source of these data is a confidential minute addressed to the Mercosur Secretariat that, to the best of my knowledge, remains unpublished.)

	Approved norms(1)	Do not require transposition(2)	Require transposition			In force (6=2+4)
			Total (3=1-2)	Transposed (4=3-5)	Not transposed (5)	
Decisions	426	209	217	86	131	295
Resolutions	1130	346	784	404	380	750
Directives	156	38	118	73	45	111
Four member states	1712	593	1119	563	556	1156
	100%	34.60%	65.40%	32.90%	32.50%	67.50%

Source: *Informe Mercosur* N° 11, Enero 2007, INTAL.

The questionable status of Mercosur community law given the absence of direct effect and mutual recognition (Bouzas *et al.*, 2002) make impracticable that regional regulations have primacy over domestic regulations, thus rendering regional institutions unable to advance integration autonomously. Henceforth, past investment on Mercosur bodies have not created inertial effects that push the project forward when demand and supply conditions are dim.

Conclusions

The main driving forces of European integration have been transnational transactors, the national governments, the European Commission, and the European Court of Justice (Sandholtz and Stone Sweet, 1998), some both an engine and a product of integration. In Mercosur transnational transactors are weak because interdependence is low and there are no supranational actors such as the European Commission or the Court; therefore, national governments are the only driving force left. In this context, demand for and supply of further integration only emerged from the national chief executives, and even this was sporadic. The consequence is that spillover in crucial areas has not taken place, as there is neither dele-

gation nor pooling of decision-making that could enlarge the scope or increase the level of the mutual commitments. In the absence of spillover, the joint political will of the national presidents kept Mercosur going during its early years but declined thereafter. While it was functional while interdependence was at its lowest and needed to be fostered, it proved less versatile when interdependence rose –albeit not much– and needed to be administered. In the end, the mixture of normative inflation, implementation gaps and ineffective integration mechanisms exposed the limits of inter-presidentialism for handling an increasingly complex regional organization. A realistic agenda should therefore deal with alternative mechanisms to steer the process and face the mounting challenges.

As just pointed out, a critical weakness of Mercosur has to do with effective implementation. A widespread view is that more participation and representation of social interests could be a positive asset, but –for example– the creation of a regional parliament is not the right way to foster this objective –again, at this stage. One of the main liabilities of Mercosur is, rather than the democratic deficit, the implementation gap: lack of compliance adds up to the transposition lag making of Mercosur an association in which rules rarely get out from paper. One of the causes of this liability is the lacking of a bureaucracy able to monitor and enforce regional norms. It is up to the national bureaucracies to do so, but they do not have incentives to perform such a role. A prudent warning would thus be not to let form trump function: as appealing as it may be, to set up new institutions does not guarantee that the job is done. Some necessary tasks are to be performed, but the way to do it may vary across areas and over time. For example, monetary coordination may be desirable, but a common currency is not indispensable –and could even be counterproductive– before the common market is in place. A similar reasoning can be applied to such sensitive issue as democratization: proposing that the citizens control electorally an intergovernmental –as opposed to supranational– organization is contradictory at its best, as they already elect the principals of the organization. For those who advocate deeper integration, transparency rather than democracy is a more potentially rewarding first step. The rationale is that the integration process will be enhanced if the initial tasks and initial delegation of authority get to

attract the attention of non-state interests and to provide incentives for them to form transnational interest associations or social movements, which will in subsequent stages demand better access to regional deliberation and decision-making.

Mercosur was initially a realistic process that sought gradually and pragmatically to overcome the integration fiction syndrome and the rhetoric that had hitherto predominated in Latin America (Campbell, 1999). As interdependence increased and economic growth lubricated the process, a pragmatic approach prevailed. After the completion of the schedule of automatic tariff reduction, however, the onset of economic crises ignited intra-regional conflicts and national leaders opted to up the rhetorical ante. Deepening, enlargement and institutional upgrading became obsessive topics as trade controversies multiplied and temporary barriers were erected and taken down time and again. The gap between those that defended the bloc for existential or identity reasons and those that understood it as a means to other ends became increasingly wider. Elsewhere, these groups have been termed existentialists and instrumentalists (Malamud and Castro, 2007). Whereas the former talked of establishing supranational institutions, a single currency and a common external policy, the latter advocated the need to promote the liberalization of services and government procurement, to facilitate the internalization of regional rules, and improve macroeconomic coordination without necessarily going supranational. Although there are areas of agreement between the two camps (such as the need to invest in physical integration and to negotiate in multilateral trade fora as a bloc), disagreements far exceed points of consensus. Cognitive dissonance may be a common dysfunction in large processes of regional integration, as the recent attempt to constitutionalize the EU shows. In Latin America, however, the phenomenon is aggravated by a historical propensity towards magical realism and high rhetoric. Even though Mercosur was created to mitigate such tendencies, it has been lately drifting back again towards magical realism.

References

- Bouzas, Roberto, Pedro Da Motta Veiga and Ramón Torrent (2002). "In-Depth Analysis of MERCOSUR Integration, its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment", Report presented to the Commission of the European Communities, Observatory of Globalization, Barcelona, November. On line: <http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc>
- Burges, Sean W. (2004). "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America during the Cardoso Era, 1992-2003", *Bulletin of Latin American Research* 25(1): 23-42.
- Burges, Sean W. (2005). "Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region", *Cambridge Review of International Affairs* 18(3): 437-54.
- Campbell, Jorge (1999) *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Editorial Nuevohacer/CEI.
- Carranza, Mario E. (2003). "Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur", *Latin American Politics and Society* 45(2): 67-103.
- Cox, Robert W. (1986). "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory", in Robert O. Keohane (ed.): *Neorealism and Its Critics*. Cambridge: Columbia University Press, 158-204.
- Dahl, Robert (1999). "Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View", in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon (eds.): *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 19-36.
- Gomez Mera, Laura (2005). "Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence", *Journal of Latin American Studies* 37: 109-40.
- Haas, Ernst B. (1971). "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", in Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds.): *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 3-44.
- Keohane, Robert and Joseph Nye (2001). *Power and Interdependence*, third edition. New York: Longman.

- INTAL - Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2007). Informe Mercosur N° 11, January. On line: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCO-SUR_11.pdf
- Laursen, Finn (2007). "Institutions vs. Leadership: Towards a Theory of Credible Commitments", *paper delivered at the Leonard Davis Institute for International Relations*, The Hebrew University of Jerusalem, 18-20 March.
- Malamud, Andrés (2003). "Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience", in Finn Laursen (ed.): *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate, 53-73.
- _____ (2005a). "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination", *Latin American Research Review* 40(1): 138-64.
- _____ (2005b). "Mercosur Turns 15: Between Rising Talk and Declining Achievement", *Cambridge Review of International Affairs* 18(3): 421-36.
- Malamud, Andrés and Luis de Sousa (2007). "Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance", in Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.): *Closing or Widening the Gap? Regional International Organizations, Legitimacy and Democracy*. Aldershot: Ashgate.
- Malamud, Andrés and Pablo Castro (2007). "Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical View from Latin America", *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 37(1): 115-34: On line: [http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Iberoamericana37-1\(Malamud-Castro\).pdf](http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Iberoamericana37-1(Malamud-Castro).pdf)
- Malamud, Andrés and Philippe C. Schmitter (2007). "The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America", *IBEI Working Paper 2007/6*, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. On line: http://www.ibei.org/admin/uploads/publicacions/13/cas/WP_IBEI_6.pdf

- Mattli, Walter (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- _____ (2002). "In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union?," *Journal of Common Market Studies*, 44(4): 603-24.
- _____ (2006). "What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?," *Politische Vierteljahresschrift*, 47: 219-41.
- Perales, José Raúl (2003). "A Supply-side Theory of International Economic Institutions for the Mercosur", in Finn Laursen (ed.): *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate.
- Sandholtz, Wayne and Alec Stone Sweet (1998). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Los escenarios de participación social en el Mercosur*

Mariana Vázquez**

Resumen

Este trabajo tiene el objetivo de llevar adelante un análisis crítico de los mecanismos establecidos por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para garantizar o impulsar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración.

En la primera parte, presentamos lo establecido en la estructura institucional y en la metodología de la integración (proceso decisorio) con respecto a la participación de la sociedad civil. En la segunda parte, marcamos las deficiencias de lo dispuesto. En tercer lugar, mostramos los cambios efectuados con respecto a la cuestión de la participación social a partir de las transformaciones en la geografía política regional producidas con la llegada al poder, desde 2003, de nuevos gobiernos en Brasil, Argentina y Uruguay, respectivamente. Por último, llevamos adelante unas breves reflexiones acerca de la relación entre la dinámica informal de la participación y la mayor o menor permeabilidad del sistema, considerando su impacto.

Palabras clave: MERCOSUR, participación, sociedad civil, transformación, integración, instituciones.

* Este trabajo constituye una versión revisada y actualizada del documento “Los escenarios de la participación social en el Mercosur”, presentado en el Congreso realizado en conmemoración de los 50 años de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, realizado en Quito, los días 29 a 31 de octubre de 2007.

** Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es profesora de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Tres de Febrero en temas de integración regional y política comparada. Ha realizado numerosas publicaciones sobre la temática.

La participación social en el derecho originario y derivado del Mercosur

En el derecho originario y derivado del Mercosur se establecen la arquitectura institucional del proceso de integración y los rasgos definitorios de su proceso decisorio o metodología. El conjunto de estos elementos constituye el marco formal en el que se da la participación de la sociedad civil en el bloque. Es preciso considerar, entonces, lo establecido en el Tratado de Asunción (TA), en el Protocolo de Ouro Preto (POP) y en los reglamentos internos de los órganos con capacidad decisoria y de aquellos dependientes de estos últimos.

El TA fue firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el 26 de marzo de 1991 y el POP, por los mismos países, el 15 de diciembre de 1994. En ambos casos, se establecen un diseño institucional y una metodología intergubernamentales, tanto si se considera que los miembros que componen las instituciones representan a los Estados partes, como el hecho de que las decisiones se toman por consenso, manteniéndose el poder de veto de cada uno de ellos. Este rasgo predominante del diseño es importante para comprender algunas de las dificultades que atraviesan los intentos de impulsar una participación social con carácter regional, como veremos más adelante.

¿Cuáles son, entonces, las instituciones y mecanismos establecidos por el Mercosur para la participación de la sociedad civil?

El TA, en su artículo 14, prevé la posibilidad de que el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo y con capacidad de iniciativa y decisión en el bloque, convoque a representantes del “sector privado” en el desarrollo de sus trabajos, en caso de considerarlo pertinente. Sin embargo, durante el período de transición establecido por aquel tratado (1991-1994), no se define ningún procedimiento en ese sentido¹. El POP, en 1994, establece dos tipos de mecanismos:

1 Es importante considerar que, dado el carácter restrictivo de gran parte de los documentos de la época, es imposible saber si fue realizada alguna convocatoria y, en ese caso, quién habría participado en calidad de “sector privado” (AAVV, 2005: 36).

- El Foro Consultivo Económico y Social (FCES), espacio institucional exclusivo para la participación de los “sectores económicos y sociales”, y
- La posibilidad de participación en las reuniones preparatorias de los subgrupos de trabajo (SGT) y respectivas comisiones, dependientes del GMC, así como en las Reuniones Especializadas y los Grupos Ad Hoc.

El FCES es definido en el POP como el “órgano de representación de los sectores económicos y sociales”. Está conformado por igual número de representantes por Estado parte (9) y se le otorga una función consultiva, que se concreta a través de recomendaciones al GMC, tomadas por consenso. Entre sus cometidos, establecidos en su reglamento interno, aprobado por resolución del Grupo Mercado Común No. 68 de 1996, se destacan:

- Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, (...), realicen el GMC y demás órganos del Mercosur. Dichas recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del Mercosur como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración.
- Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del Mercosur, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social.
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional.
- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración.

- Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el Mercosur y difundiendo su dimensión económico-social;

El FCES se organiza en secciones nacionales² que, según su reglamento interno, tienen autonomía organizativa, pudiendo definir qué sectores económicos y sociales las componen. Se exige que las organizaciones sean las más representativas y de ámbito nacional, así como la paridad en la designación de representantes de organizaciones de trabajadores y empresarios. Las decisiones son tomadas por su órgano superior, el plenario.

Déficits del modelo institucional de participación actual

Las formas institucionalizadas para la participación social en el Mercosur adolecen de importantes deficiencias. Nos gustaría señalar aquí, en primer lugar, aquellas que hemos denominado transversales, es decir, que atraviesan toda la estructura y metodología del proceso, para luego presentar las específicas de cada uno de los mecanismos mencionados. Identificamos deficiencias que trascienden la cuestión de la participación directa, para remitir al problema más amplio del déficit democrático del proceso de integración y de su mayor o menor capacidad para obtener legitimidad.

En primer lugar, es importante constatar que el Mercosur tiene un significativo déficit de rendición de cuentas. Resulta difícil, para actores tanto políticos como sociales, para la ciudadanía en general y para las tecnocracias de las agencias de los Estados partes ajenas al proceso decisorio, identificar quién toma las decisiones, cuál es el locus de la responsabilidad en el proceso de integración. Esta ausencia de legitimidad técnica, social y/o política, tiene un importante impacto sobre el nivel de efectividad y eficacia de las decisiones. Como señala un documento de la Fundación Friedrich Ebert (2004): “El escaso grado de compromiso con las decisio-

2 Un cuadro comparativo de los reglamentos de las secciones nacionales puede encontrarse en AAVV, 2005: apéndice A.6.3.

nes tomadas en el ámbito institucional del Mercosur, constituye una clara señal de que muchos actores gubernamentales o no gubernamentales tienen dificultades para aplicar o para hacer cumplir decisiones respecto de las cuales no fueron consultados.”

En cuanto a los mecanismos de consulta previstos, la rendición de cuentas tiene que ver con cuál es la respuesta de los órganos del Mercosur que admiten la participación de otros actores, acerca de cómo y en qué medida reciben e incorporan en sus procesos de decisión las opiniones e informaciones de aquellos (AAVV, 2005: 24). Se observa con respecto a estos mecanismos, que “sus objetivos y procedimientos están establecidos todavía de forma incompleta y (...), finalmente, en ninguno de ellos existe la preocupación por prever la rendición de cuentas sobre la utilización de los resultados por la estructura institucional del bloque y su influencia en el proceso de toma de decisiones (...)” (2005: 24-25).

“La cuestión de la rendición de cuentas tiene su punto central en la deficiencia de reglamentación y procedimientos para las consultas. Esto quiere decir que el canal es puesto a disposición, pero no su forma de funcionamiento. Además, es también importante relacionar tal principio al interés de aquellos que no integran el proceso de decisión, pero que sin embargo tienen interés en acompañar su proceso. (...) se nota la ausencia de información disponible al público en general sobre cómo se desarrollan los mecanismos de participación, es decir que aquél que no participa, no tiene acceso a las informaciones sobre ‘quién’ participa, ‘cómo’ lo hace y ‘en qué medida influye’ en el proceso de decisión. Por ello, este principio está íntimamente relacionado al de transparencia, (...)” (AAVV, 2005: 25).

En segundo lugar, entonces, es preciso señalar el déficit de transparencia que caracteriza al Mercosur. Tomemos como ejemplo el estado de aplicación del principio de publicidad. Este último está presente en el ordenamiento jurídico de los Estados parte. Sin embargo, ni el TA ni el POP lo consideran.

“Se destaca que la carencia de un principio de este tipo interfiere tanto en la dinámica de la transparencia interna, es decir, entre los Estados Partes y los órganos que componen la estructura del Mercosur, como en la trans-

parencia externa (con el público en general, incluyendo los integrantes de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales)” (AAVV, 2005: 20).

Desde un comienzo y en el marco de este vacío, se estableció la siguiente distinción: mientras que las decisiones aprobadas (actas, normas y documentación anexa) serían por regla general públicas, excepto que los Estados parte lo establecieran de otro modo, los proyectos de norma en negociación (las propuestas presentadas por los Estados parte), tendrían un carácter reservado a los funcionarios gubernamentales. Esta situación inhibía la posibilidad de que los integrantes de la sociedad civil pudieran participar del propio proceso negociador. Veamos qué ha ocurrido con los documentos producidos en las reuniones, considerando los siguientes datos: de enero de 2003 hasta noviembre de 2005, en sus 45 reuniones, los órganos decisorios del Mercosur (Consejo del Mercado Común, GMC y Comisión de Comercio del Mercosur) han producido 235 documentos reservados como anexos a sus actas, sobre un total de 382.

El GMC, en particular, en el mismo período, clasificó como reservado el 45 por ciento de los anexos a las actas (100 sobre 243). La resolución del GMC No. 08/05, artículo 2, modifica la regla anteriormente mencionada, obligando a la publicidad de todas las resoluciones y los propios proyectos de normas, salvo que un Estado solicite su reserva. Es en el marco de la nueva metodología establecida por aquella resolución en el que se dan paradojas como el que el anexo VIII del acta de la reunión XXIX del Consejo del Mercado Común, realizada en diciembre de 2005, aparezca como reservado, siendo su título: “Participación ciudadana en el Mercosur”. Se trató de una propuesta uruguaya de ampliación de la participación, vetada y clasificada como reservada a solicitud de otro u otros Estados parte del bloque.³

La cuestión de la transparencia no sólo se vincula a la de la publicidad, sino también a las del acceso a los documentos, su carácter más o menos comprensible para la ciudadanía y las políticas de difusión que se organicen (o no) por el proceso de integración. En AAVV se señalan con rigor

3 Dado que no se exige el que las posiciones nacionales sean aclaradas, es imposible saber qué Estado o Estados vetaron la propuesta, así como solicitaron la reserva de la misma.

las dificultades de acceso y el carácter muchas veces obscuro de la redacción de las normas (2005: 21-24). Con respecto a este último punto, en el estudio señalado se afirma que lo importante

“de la inteligibilidad de las informaciones puestas a disposición al público o a determinados actores, sea de la sociedad civil, sea de gobiernos subnacionales, es que permite que la información sea útil al actor, incluso para mantener su capacidad de participación e interlocución en el proceso decisorio. El texto de la normativa del bloque es, en general, ambiguo, auto-referente, de escasa técnica, y parece ser destinado a los propios funcionarios del bloque” (AAVV, 2005:24).

En tercer lugar, el Mercosur adolece de una carencia de visión regional, potenciada por un diseño institucional y metodológico predominantemente intergubernamental. Desde el diseño vigente, se promueve una cierta articulación de proyectos nacionales, que colocan al proyecto común en lugares más o menos importantes de la agenda, según la coyuntura política doméstica y regional. La lógica del intergubernamentalismo que caracteriza al proceso crea incentivos institucionales para el predominio de una visión predominantemente nacional de la integración. Esto se refleja también, como veremos, en la concepción y organización de los mecanismos de participación, limitando la construcción de agendas regionales que profundicen el proceso.

“La carencia de espacios en la estructura del bloque y el escaso esfuerzo en identificar la intersección entre los intereses de los actores involucrados, fragiliza incluso el reconocimiento de su estructura institucional como ámbito de interlocución de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales” (AAVV, 2005:26).

En AAVV, se señalan dos elementos centrales para describir las deficiencias en términos de visión regional: la dificultad política en establecer y promover el reconocimiento de una agenda regional; y la concepción restrictiva prevista para la participación directa en el Mercosur, entendida apenas como una sumatoria de organizaciones reconocidas en la dimen-

sión nacional y considerada con representatividad en ese ámbito (2005: 27).

Estos elementos, presentes en el diseño del Mercosur, dan lugar a una cultura institucional en la que predominan la visión nacional en la negociación y la reserva con respecto a la información, que no favorecen la profundización del proceso en las múltiples dimensiones posibles.

Cada uno de los déficits señalados favorece la elitización y la reducción de los interlocutores del bloque.

Haremos referencia ahora a los déficits específicos encontrados en los mecanismos establecidos por el POP para la participación social.

En cuanto al FCES, reconocemos deficiencias externas e internas.

Entre las primeras, podemos destacar la debilidad relativa de la institución en el diseño institucional del Mercosur, que se expresa fundamentalmente en lo siguiente:

- El FCES tiene un rol exclusivamente consultivo.
- La consulta no implica, en el Mercosur, rendición de cuentas sobre la utilización de la información y/o opiniones por parte de aquellos que la realizan. De hecho, considerando tanto la trayectoria de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur como la del FCES, podemos afirmar que, en el bloque, afirmar que una institución tiene un rol consultivo no significa mucho más que decir que esa institución no tiene poder de decisión. En diciembre de 2005, sobre un total de 22 recomendaciones realizadas por el FCES al GMC, se podían encontrar sólo dos consultas. En ninguno de los casos la institución con poder decisorio se manifestó acerca de la recomendación provista, lo cual implica una absoluta carencia de rendición de cuentas vinculada al procedimiento en cuestión.

En cuanto a las deficiencias internas, consideramos particularmente dos:

- La participación en el FCES es muy limitada. Las secciones nacionales concentran el registro y el reconocimiento de los actores de la socie-

dad civil autorizados a participar, de tal forma que ninguna organización puede hacerlo si la sección de su país no lo admite. Esto lleva a una importante elitización de la participación y a una seria deficiencia en términos del carácter más o menos inclusivo del mecanismo. Esta situación se ve agravada por el hecho de que las secciones nacionales reservan, en su propio reglamento interno, una parte de los nueve lugares a que tienen derecho para algunas organizaciones que en un determinado momento fueron consideradas las más representativas en el ámbito nacional.

- La organización del FCES, articulada en torno a secciones nacionales, presenta restricciones importantes en lo referente a la construcción de una visión regional.

La participación en otros órganos del Mercosur adolece de reglas claras tanto en cuanto a la forma como a los actores calificados para participar. Parte de estos mecanismos de participación fue reglamentada precariamente en los reglamentos internos de los respectivos órganos y/o del órgano con poder de decisión al que están vinculados.

“(…), el mayor déficit de participación de la sociedad civil en el MERCOSUR reside en la calidad de la participación y no en la cantidad de mecanismos. Numérica y formalmente existen, pero no hay gobernabilidad en la definición de los mismos. Es decir, no es clara la justificación de por qué es admitida la participación en determinados mecanismos y no en otros. La mayoría de las veces, la apertura a la participación adviene de una coyuntura política o, a veces, hasta personal y no sistémica. Tal deficiencia queda todavía más en evidencia cuando no están establecidos los procedimientos de participación, incluyendo la rendición de cuentas sobre los efectos de dicha participación” (AAVV, 2005: 40).

Nuevo mapa político en el Mercosur y participación de la sociedad civil

“Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural.”

(Consenso de Buenos Aires, firmado por los presidentes Nestor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, el 16 de octubre de 2003).

En el marco de la nueva geografía política regional, inaugurada a partir de 2003 con la llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner y Tabaré Vazquez en Brasil, Argentina y Uruguay respectivamente, la cuestión de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, permea el discurso oficial del Mercosur. Se destaca en el punto 3 del Consenso de Buenos Aires, citado *up supra*. Luego, aparece ya a nivel regional en el plan de acción del bloque, a partir de la aprobación por los cuatro Estados parte del Programa de Trabajo 2004-2006. Este establece la agenda prioritaria para el período y en ella se plantea un espectro temático de la integración que quita el eje de acción de lo exclusivamente comercial, predominante en la década anterior. En la segunda parte del Programa, bajo el título de “Mercosur social”, se propone impulsar la ampliación de la participación de la sociedad civil y la visibilidad cultural del proceso de integración. De forma coherente con el nuevo lugar que la cuestión de la participación ocupa en la agenda del bloque, actualmente todos los Estados parte cuentan con áreas, con diversos niveles de desarrollo, responsables de crear y fortalecer espacios nacionales y comunes para la participación social en el proceso de integración.

En el segundo semestre de 2005, la presidencia pro-tempore uruguaya del Mercosur presenta la iniciativa “Somos Mercosur”, bajo el lema “Llenar de ciudadanía al Mercosur”. La iniciativa desarrolla un conjunto de propuestas tendientes a ampliar y fortalecer los espacios de participación ciudadana para la integración. Bajo la presidencia argentina, en 2006, la iniciativa se transforma en el Programa Regional Somos Mercosur y se crean puntos focales del mismo en cada uno de los Estados parte.

En ese marco, en julio de 2006, simultáneamente con la Cumbre de Presidentes del Mercosur, se realiza el I Encuentro por un Mercosur social y productivo, que reúne a más de 500 organizaciones sociales regionales, inaugurando la serie de Cumbres Sociales del Mercosur que continúan hasta la actualidad.

Es en el marco del programa que se pone en marcha también una política de formación, a través de la difusión regional del curso “Somos Mercosur”, elaborado con el objetivo de capacitar a la ciudadanía en general sobre la temática de la integración regional y la participación social.

Reflexiones finales

El diseño institucional y la metodología o proceso de elaboración de las decisiones en el Mercosur, tienen serias deficiencias con respecto a su capacidad para impulsar y/o dar lugar a la participación de la sociedad civil en la construcción regional, en la definición e implementación de las políticas de cooperación e integración. Hemos mostrado los déficits transversales y específicos que consideramos más importantes.

Sin embargo, simultáneamente, la amplitud y densidad de las redes y organizaciones activas en la región, ha desbordado y superado a los diversos espacios institucionales y mecanismos previstos. Podemos encontrar ejemplos en múltiples sectores: cooperativismo, derechos humanos, género, agricultura familiar, entre otros.⁴ Esto es así porque la sociedad civil regional “se relaciona formalmente (a través de los órganos de participación creados por los gobiernos) e informalmente (a través de redes u otras formas de asociación estables o espontáneas)” (Alemany y Leandro, 2006: 8).

Nos encontramos, entonces, con una dinámica regional que no se refleja en la estructura y la metodología del bloque y que tiene por lo tanto obstáculos importantes en cuanto a su capacidad de incidencia. “Hay sinergias que se están desaprovechando desde la concepción pública del

⁴ (Caetano, 2001/2002) para un análisis de la magnitud del fenómeno. Sobre cómo estos actores intentan actuar en el marco de los mecanismos establecidos, a la vez que los cuestionan, Alemany y Leandro (2006).

Mercosur que sigue predominando en la ingeniería actual del proceso de integración” (2006:7).

Durante el período 2004-2006 ha habido avances relevantes, que confluieron en la puesta en marcha del Programa Somos Mercosur y la formalización de las cumbres sociales. Sin embargo, esto tendrá limitaciones importantes si no se lleva adelante una reingeniería institucional y metodológica en pos de la transparencia, la inclusión de nuevos actores y la democratización del bloque.

Como hemos señalado en la introducción de este trabajo, el debate sobre las instituciones y el proceso decisorio del bloque no es neutro y las elecciones políticas en cuanto a las características de su reforma, actualmente en discusión, tendrán un impacto sobre el sentido todo del proceso.

Bibliografía

- Aleman, Cecilia y Beatriz Leandro (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert.
- AAVV (2005). Uruguay “Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el Mercosur” Montevideo: Proyecto de cooperación Secretaría del MERCOSUR/Banco Interamericano de Desarrollo
- Caetano, Gerardo (2001/2002). “El Mercosur de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional” *Revista Argentina de Ciencia Política* No. 5/6
- Friedrich Ebert Stiftung-Uruguay (2004). “Desafíos institucionales para el Mercosur. Las relaciones entre estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad”. Montevideo.

A integração industrial: novos desafios para a classe operária

Adriano Botelho*/**

Resumo

O presente trabalho tem como tema a integração produtiva e sindical no Mercosul, destacando o caso da indústria automobilística. O seu objetivo é analisar como a maior amplitude do raio de ação espacial afeta as estratégias das empresas em termos de sua localização, reestruturando a geografia industrial dos países do Mercosul, ao mesmo tempo em que lança desafios para os sindicatos nacionais, que devem buscar maior grau de internacionalização para fazer frente à crescente mobilidade do capital.

Palavras-chave: reestruturação industrial, integração produtiva, internacionalização sindical, indústria automobilística, Mercosul.

* Instituto Rio Branco.

* As opiniões contidas no presente artigo são de responsabilidade do autor.

Introdução

Entre as transformações observadas nas últimas décadas do século XX no modo de produção capitalista, destaca-se a maior mobilidade do capital industrial, em decorrência da abertura e desregulamentação dos mercados nacionais, e também da formação e/ou fortalecimento de blocos econômicos regionais. No caso da América do Sul, o estabelecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), além de aumentar os fluxos comerciais entre os países membros, contribuiu para a possibilidade de uma maior integração das cadeias produtivas de setores industriais dos distintos países, para uma focalização das atividades, para a redução do número de unidades produtivas e para a ampliação do leque de alternativas de localização das plantas industriais. Ao mesmo tempo em que o capital acelera o seu “espaço-tempo”, a classe trabalhadora enfrenta dificuldades em sua organização para acompanhar tais transformações, ficando em nítida desvantagem com relação ao capital no processo negociador.

O presente trabalho tem como tema a integração produtiva e sindical no Mercosul, destacando o caso da indústria automobilística. O seu objetivo é analisar como a maior amplitude do raio de ação espacial afeta as estratégias das empresas em termos de sua localização, reestruturando a geografia industrial dos países do Mercosul, ao mesmo tempo em que lança desafios para os sindicatos nacionais, que devem buscar maior grau de internacionalização para fazer frente à crescente mobilidade do capital.

O artigo é estruturado em três partes, além desta introdução. A primeira parte trata das relações entre o espaço e o modo de produção capitalista contemporâneo. A segunda trata das transformações na indústria, destacando o caso da indústria automobilística instalada no Brasil, levando em conta o movimento de integração das empresas do setor e das centrais sindicais, no âmbito do Mercosul. Por fim, a terceira parte traz as considerações finais do artigo.

A relação espaço e indústria no capitalismo contemporâneo

A atividade produtiva ainda é um fator importante para a explicação da produção e organização do espaço, apesar das aparências do mundo contemporâneo, como bem observou Manuel Castells, em texto da década de 1970:

“A produtividade crescente do trabalho, limitada e condicionada na esfera das relações sociais de produção fundadas na exploração do trabalho pelo capital, amplia cada vez mais a esfera da gestão, da circulação e do consumo, em relação à atividade produtiva propriamente dita. Tem-se então a impressão de uma subordinação crescente da lógica produtiva à lógica do consumo na organização do espaço, especialmente nas grandes metrópoles” (Castells, 1977: 15).

Alguns estudos já demonstraram que para uma determinada organização produtiva há a correspondência de uma manifestação espacial particular, ou seja, as dinâmicas de transformação que acompanham uma organização produtiva particular induziriam a reconfigurações na distribuição geográfica das atividades econômicas (Frigant; Lung, 2002; Pallarès-Barberà, 1998).

O papel da indústria na produção do espaço na fase histórica atual é colocado em questão por algumas análises que buscam entender as transformações por que passa o modo de produção capitalista, em especial no que diz respeito ao espaço urbano (Gottdiener, 1990)

A produção industrial, porém, continuaria a ter grande importância para a conformação do espaço, pois as mudanças que ocorrem na indústria afetam a sua localização no território, e a importância do espaço da indústria é mais ampla do que pode parecer a princípio. Relaciona-se com a urbanização e a formação das grandes metrópoles, com a desterritorialização do camponês, com a formação de bairros operários, com o processo de concentração espacial e com a própria arrumação do território nacional (Moreira, 1999).

A localização das indústrias no território faz parte de um processo mais amplo de produção de um espaço que não é neutro, que é, antes de tudo,

projeção de relações sociais, motivo de disputas, de interesses, de luta de classes (Manzagol, 1985). Yves Lacoste (1986) ilustra bem essa afirmação com o exemplo da indústria da seda em Lyon, onde, na primeira metade do século XIX, os capitalistas encetaram uma verdadeira estratégia espacial para quebrar a força política dos operários. Esses capitalistas esfacelaram o trabalho da seda, até então concentrado em Lyon, em um grande número de operações técnicas disseminadas por um grande raio, no campo. Assim, os operários, dispersos, não podiam mais empreender uma ação conjunta.

Uma vez estruturado o espaço, como um resultado objetivo da interação de múltiplas determinações através da história, pode-se dizer que a estrutura espacial não é passiva, mas ativa, embora sua autonomia seja relativa (Santos, 1978). O espaço reage, no caso da localização industrial, com a imobilização do capital em certos pontos do território que já possuem um investimento de capital anterior, processo que pode ser chamado de inércia das distribuições industriais (Manzagol, 1985: 69)¹. Dessa forma, o espaço, que é um produto, também é produtivo (Lefebvre, 2000: 345).

A relação entre a indústria e o espaço é complexa e dinâmica. Segundo Castells (1977), a indústria transforma os impedimentos técnicos de localização espacial com a mobilização dos recursos através dos meios de transporte e comunicação que são cada vez mais potentes; por outro lado, o papel crescente da técnica e da tecnologia torna extremamente dependente a indústria de ponta de um meio urbano, tomado como um meio social e foco de inovação.

A relação entre a indústria e o espaço é também influenciada pela dinâmica do desenvolvimento desigual, expresso no que concerne ao espaço através da forma de desequilíbrios regionais: não somente os tipos de indústria variam segundo as zonas (por exemplo, entre as grandes metrópoles e as zonas semi-rurais atrasadas), mas também a forma de articulação do espaço industrial ao sistema urbano será fundamentalmente modificada, com a utilização controlada da indústria pela cidade, no caso das metrópoles, onde o meio urbano se torna força produtiva; ou com a organização da cidade seguindo as exigências e o ritmo da indústria nas grandes instalações industriais das regiões subdesenvolvidas (Castells, 1977).

1 Ainda sobre o caso da inércia das distribuições industriais ver Harvey (1993).

David Harvey (1993), por sua vez, chama atenção para o fato de que o domínio do espaço sempre foi um aspecto da luta de classes, e que a mobilidade espacial do capital é uma das mais eficientes armas da burguesia. Modificações na distribuição espacial dos instrumentos de produção ocorrem simultaneamente às mudanças nas estratégias de acumulação do capital, influenciando e sendo influenciadas pelas transformações nas relações de produção e nas relações entre as forças produtivas. Modificam-se, então, as relações entre as forças sociais envolvidas, principalmente no que diz respeito à relação entre o capital e o trabalho.

De forma geral, há uma relação histórica entre o capital e o espaço, na busca do primeiro em superar alguns de seus próprios limites frente a si mesmo e frente à força de trabalho. O capital, sobretudo o grande capital, através de sua crescente mobilidade, busca explorar, nos diversos lugares, os diferenciais existentes nos custos de mão-de-obra, matérias-primas, energia, subsídios estatais etc. Essa busca histórica do capital por áreas mais atrativas, por sua vez, afeta a organização do espaço da indústria e a localização dos empreendimentos industriais no território, pois os espaços singulares, bem ou mal localizados, transferem aos produtos, durante o processo de trabalho, um *quantum* de produtividade². Assim, em um momento de crise e acirramento da concorrência na economia capitalista, as condições favoráveis de localização inerentes ao espaço e/ou ofertadas pelo poder público são aproveitadas pelas empresas para manter ou aumentar sua taxa de lucro particular, com reflexos sobre a vida de grande parte da população, principalmente a parcela que vive do trabalho.

Muitas das estratégias de produção e reprodução do capital passaram por transformações nas últimas décadas do século XX. Essas transformações, por sua vez, afetaram a organização do espaço da indústria e a localização dos empreendimentos industriais no território mundial e também no Brasil.

David Harvey (1993) afirma que o deslocamento espacial do capital para novas áreas seria uma estratégia deste para evitar crises de superacumulação, na medida em que a produção de novos espaços dentro dos quais a produção capitalista possa existir (por exemplo, por meio de investimentos em infra-

2 A idéia de a localização dos espaços singulares fornecerem um *quantum* de produtividade durante o processo de trabalho é discutida em Moraes e Costa, 1999.

estrutura) é uma condição necessária para a continuidade da acumulação do capital. Tal processo seria, em parte, viabilizado pelas estratégias produtivas de “aniquilação do espaço através do tempo” (Harvey, 1993: 212), o que levaria à “remoção das barreiras espaciais”, processo que têm tido uma imensa significação na história do sistema capitalista, “transformando-a numa questão deveras geográfica - as estradas de ferro e o telégrafo, o automóvel, o rádio e o telefone, o avião a jato e a televisão, e a recente revolução das telecomunicações.” (Harvey, 1993: 212).

Os avanços tecnológicos nos setores de informática e telecomunicações conjuntamente com uma série de desregulamentações e liberalizações dos mercados nacionais materializam-se na crescente facilidade de locomoção e atuação do capital financeiro mundial.

A mobilidade do capital e do trabalho são as armas espaciais com as quais a classe capitalista e a classe trabalhadora se defrontam na busca de garantir seus respectivos interesses. Quando o capital depende de certas combinações locais, está “preso”, acorrentado a determinações espaciais, sociais, políticas e econômicas. Perdem terreno os capitalistas. Concessões podem então ser arrancadas por parte da classe trabalhadora, vitórias parciais, contudo. Pois o movimento de expansão geográfica do capital tem o efeito de o libertar das amarras do local. Dessa forma, o lado que possuir maior mobilidade (ou no caso dos trabalhadores, puder tirar vantagem da falta de mobilidade de seu oponente) ganharia importante vantagem no processo negociador e de conflito. Enquanto a união de trabalhadores, superando as barreiras espaciais, sempre foi uma importante variável na luta de classes (Harvey, 1993) –como o exemplo da Primeira Internacional pode bem ilustrar– a crescente mobilidade do capital seria a resposta do mesmo, desestabilizando as posições das organizações operárias.

Novas estratégias industriais e sindicais em um mundo em transformação: o caso da indústria automobilística instalada no Brasil

O setor automobilístico foi um dos protagonistas no cenário mundial na adoção de inovações tecnológicas e de gestão como estratégia frente ao

contexto de mudanças ocorridas a partir da crise do capitalismo de inícios da década de 1970, como bem demonstraram Womack et al. (1992) e Coriat (1993), a partir de suas análises da experiência japonesa. As grandes empresas estadunidenses e européias ocidentais se inspiraram nos modelos de gestão e produção japoneses (conhecidos a partir de então como toyotismo) como forma de obter ganhos de produtividade e aumentar sua capacidade competitiva em uma economia que se tornava crescentemente globalizada, principalmente através da adoção do sistema *just in time/kanban* de gestão de estoques e de uma flexibilização numérica e funcional da força de trabalho.

Nos países da América Latina que contavam com um importante parque produtor automobilístico (México, Brasil, Argentina), a adoção de inovações ocorreu aproximadamente com uma década de atraso, em virtude das características conjunturais e estruturais de suas economias.

No Brasil, a década de 1980 foi marcada por um forte processo inflacionário e por uma estagnação do crescimento econômico. Outra característica importante da economia brasileira neste período era a pouca abertura às importações, transformando o mercado interno em cativo das empresas instaladas no país. Essa situação não estimulava as empresas a adotar inovações tecnológicas ou de gestão. Além disso, as empresas, apoiadas por um mercado fechado aos competidores externos, não se preocupavam com a qualidade ou o preço dos produtos. O padrão fordista/taylorista de organização do trabalho, combinado com a ampla oferta de mão-de-obra e a restrição à atividade sindical por parte do Estado caracterizaram um uso intensivo da força de trabalho por parte das empresas, retardando os movimentos de modernização que envolvessem uma maior qualificação e estabilidade do operário.

Assim, em fins da década de 1980, a indústria automobilística brasileira se encontrava em uma situação de baixa produtividade, de baixa qualidade dos produtos, de baixo nível de automatização dos processos produtivos, de conflitos no interior da cadeia produtiva, de conflitos permanentes com os trabalhadores e com uma produção baseada em modelos de veículos antigos e obsoletos.

A partir da década de 1990, a economia brasileira passou por um processo de abertura e de reestruturação. Um novo conjunto de políticas

industriais e de comércio exterior foi implementado pelo governo federal em 1990, baseado em uma retórica neoliberal, na abertura comercial, na desregulamentação do mercado interno (inclusive o mercado financeiro) e no estabelecimento de novas regulações para a economia, além do esforço de estabilização econômica empreendido depois do chamado *Plano Real*, implementado pelo governo federal a partir de 1994.

Esse processo afetou a indústria automobilística de forma direta, pois o mercado de automóveis, até esse momento cativo e oligopolizado (dominado por quatro grandes empresas: Ford, General Motors, FIAT e Volkswagen) passou a sofrer a competição de modelos importados, que gozavam de melhor imagem frente ao mercado consumidor brasileiro.

A partir dessas mudanças na economia, as empresas do setor passaram a adotar uma série de medidas com a finalidade de modernizar suas linhas de produção e melhorar a competitividade de suas fábricas. Entre essas medidas, se pode citar: a modernização no núcleo da cadeia produtiva, com a introdução de novos equipamentos e métodos organizacionais; a externalização das atividades consideradas secundárias pelas empresas (terceirização); a adoção de programas de qualificação dos operários com vistas a um uso mais polivalente da força de trabalho; uma seleção mais estrita das empresas contratadas pelas montadoras como fornecedoras de peças e componentes; a redução dos estoques; além de uma significativa importação de bens intermediários de alto valor agregado, em especial daqueles com algum conteúdo eletrônico.

As transformações no setor automobilístico se deram simultaneamente à entrada de novos produtores de veículos no mercado brasileiro e ao aumento da internacionalização da cadeia produtiva do país. A partir de 1996, novas marcas de automóveis passaram a atuar no mercado brasileiro, o que colocou o país como um dos primeiros do mundo em número de montadoras de automóveis. Assim, a competição no mercado interno brasileiro se tornou mais intensa, pois entraram no mercado diferentes marcas: Honda, Mitsubishi, Hyundai, BMW, Daimler-Chrysler, Renault, Peugeot, Toyota, além da intenção da Asia Motors de instalar uma fábrica, que por razões conjunturais da economia, foi postergada.

As novas empresas, “recém chegadas” ao mercado brasileiro, instalaram fábricas com maiores níveis de automatização e de flexibilidade produtiva, mais enxutas com relação ao emprego da força de trabalho, obrigando as empresas instaladas nas décadas precedentes a adotar inovações e a modernizar suas linhas de produção e produtos.

As novas fábricas instaladas no Brasil, a partir de 1990, tiveram a característica comum de localizarem-se em áreas fora do coração industrial tradicional do país, situado no chamado ABC Paulista, que se tornou o maior complexo da indústria automobilística na América Latina, sendo o grande beneficiário dos investimentos ocorridos nas décadas de 1950 e 1960.

A mudança do padrão de produção industrial, que envolveu transformações físicas nas plantas, diminuição do tamanho da unidade fabril e reformulação das relações com os fornecedores, estimulou as empresas a saírem das regiões industriais tradicionais que apresentavam infraestrutura saturada e comprometida com os padrões produtivos do passado, e também devido ao fato de que a força de trabalho era mais cara nessas áreas. Essa fuga foi possibilitada pelas maiores oportunidades de mobilidade do capital no território e pelas novas tecnologias, tanto no âmbito da produção, quanto no âmbito da circulação.

Em muitos países da Europa Ocidental, como também no Japão e nos EUA, as empresas, muitas vezes, transferem suas unidades produtivas para outros países (Greider, 1999; Kumar, 1997; Martin e Schumann, 1998). Porém, no caso brasileiro, se pode notar que a realocação industrial ocorre no interior do país, em direção a áreas mais pobres e, na maior parte dos casos, com menor tradição industrial e de organização sindical.

No quadro abaixo, se apresenta a distribuição espacial das fábricas instaladas a partir da década de 1990, no qual se pode observar que todas as novas plantas industriais, bem como as unidades que ainda não se implantaram, se localizam em uma área mais dispersa espacialmente. Destacam-se os estados do Paraná, Minas Gerais e o interior de São Paulo (com três novas unidades instaladas), Rio Grande do Sul e Bahia (com duas novas unidades) e Goiás (com uma nova unidade).

Quadro 1 Investimentos da indústria automobilística realizados a partir de 1996					
Montadoras	Local	Investimento em milhões de US\$	Capacidade de produção (mil unidades)	Empregos projetados (vagas)	Inauguração (ano)
General Motors	Gravatá (RS)	600	100	2000	2000
Ford	Camaçari ³ (BA)	500	100	Não disponível	2001
Audi/Volkswagen	São José dos Pinhais (PR)	750	60	1500 a 3000	1999
Renault	São José dos Pinhais (PR)	1.000	100	2.000 a 3.000	1998
Chrysler	Campo Largo (PR)	315	12	400 a 1.000	2000
Honda	Sumaré (SP)	100	15	Não disponível	1997
Toyota	Indaiatuba (SP)	150	15	350	1999
Kia	Itu (SP)	50	10	300	1999
Mercedes-Benz	Juiz de Fora (MG)	820	70	1.500	1999
Fiat	Belo Horizonte (MG)	180	100	Não disponível	1998
Iveco	Sete Lagoas (MG)	240	20	1000	2000
Peugeot/Citröen	Porto Real (RJ)	600	70	Não disponível	2000
Mitsubishi	Catalão (GO)	35	8	Não disponível	1998
Ásia Motors	Camaçari (BA)	500	60	2500	Não disponível
Volkswagen	Resende (RJ)	300	30	1500	1996

Fonte: "Folha de S. Paulo", 5/10/97 e 10/08/97 e Anfavea, 2002, 2004.

No quadro acima se observa um investimento total de US\$ 6.476 milhões no setor automobilístico para a produção estimada de 800 mil unidades, em sua maior parte veículos de passeio. Apesar desse volume de investimentos, a quantidade de vagas abertas não é muito impressionante: aproximadamente 13.500 novos postos de trabalho na versão mais otimista.

Entre os fatores que podem explicar essa dispersão industrial, destacam-se:

- Os incentivos fiscais (impostos reduzidos, concessões de terrenos, isenções de impostor etc.) concedidos pela esfera pública adquirem

3 Inicialmente, os planos da empresa eram de instalar sua nova fábrica no Rio Grande do Sul, em Eldorado do Sul ou Guaíba.

um papel crescente na eleição de locais para a instalação de novas indústrias, na medida em que as diversas unidades políticas se envolvem em guerras fiscais para atrair as empresas (Arbix, 2000).

- Um fator que influi crescentemente na escolha do lugar pela empresa, é a existência de mão-de-obra barata e minimamente qualificada. Isso significa uma precarização das relações laborais nas áreas tradicionais e também nas novas áreas, pois essas são atrativas, justamente, pela maior facilidade de exploração da força de trabalho através da intensificação da extração da mais-valia relativa e absoluta⁴.
- O sindicalismo, apontado como o grande vilão por parte dos meios de comunicação brasileiros, não parece ser a principal causa da repulsão industrial das áreas tradicionais. Há um crescente diálogo entre os sindicatos e as empresas. Porém, sem dúvida, as atuais áreas de atração possuem uma menor, e muitas vezes inexistente, tradição sindical.
- Finalmente, a posição estratégica nos mercados regionais em um contexto de formação de blocos econômicos regionais (como o Mercosul) também é um fator que passa a contar na dinâmica de localização industrial.

A busca de complementaridade produtiva entre Brasil e Argentina, se iniciou, em termos institucionais, com a assinatura do Protocolo 21 de 1988. Com o advento do Mercosul, a indústria automobilística instalada no Brasil e na Argentina (as duas maiores economias do bloco) passou a realizar estratégias de integração das cadeias produtivas e enjugamento do parque produtivo, com vistas a aproveitar as vantagens de cada país e especializar a produção.

A partir de 1991, ano em que entrou em vigor o acordo bilateral do setor automotivo entre Brasil e Argentina, ampliou-se o número das

4 Por exemplo, cada hora trabalhada na Ford do ABC custa cerca de US\$ 14. Na fábrica de motores da Volkswagen (interior de São Paulo) esse mesmo custo é de US\$ 6,80. Na Fiat de Betim (Minas Gerais) o custo médio é de US\$ 7,30 (Dados: Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, apud. Arbix, 2000).

empresas no setor com filiais brasileiras que passaram a importar veículos de suas filiais na Argentina e vice-versa. Dados da Associação de Fábricas de Automotores da Argentina (ADEFA) mostram que o Brasil é o maior mercado para automóveis argentinos. E de cada dez automóveis importados vendidos na Argentina em 2006, nove são provenientes do Brasil. As montadoras buscam, dessa forma, articular a capacidade de produção regional, com vistas a ampliar a escala de produção, por meio da especialização de plataformas e/ou modelos de veículos que devem ser produzidos prioritariamente em cada país do bloco regional. Apesar das regras comerciais do Mercosul (definidas desde os primeiros acordos para o setor automotivo) estimularem o equilíbrio no intercâmbio comercial, as diferenças existentes de escala produtiva, a atualização de produtos e as distintas performances das políticas econômicas (especialmente no que se refere à questão cambial), influenciaram decisivamente o fluxo de comércio de veículos na região (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, 1996).

Pode-se observar a existência de uma certa “inércia espacial”, que tende a concentrar a produção e os investimentos de capital nas maiores economias, melhor servidas de infra-estrutura pública e privada e detentoras dos maiores mercados consumidores. Dadas as mesmas condições nos países membros do bloco (sem incentivos especiais para áreas específicas), poderia ocorrer uma concentração espacial da produção, nas áreas mais atraentes. Algumas áreas sairão certamente ganhadoras desse processo, que num primeiro momento busca homogeneizar o espaço, mas que acaba por levar ao processo de concentração do capital em pontos privilegiados do espaço (os detentores das vantagens para as empresas). As economias menores do bloco (Paraguai e Uruguai) teriam poucas chances de manter ou atrair grandes montadoras, tornando-se mercados complementares das economias maiores. O Uruguai, por exemplo, têm uma indústria automobilística tímida. Basicamente, as indústrias uruguaias montam modelos com partes vindas de fora, e uma maior liberalização do mercado automotivo poderia transferir a produção localizada no país para o Brasil ou a Argentina.

O exemplo da Volkswagen é ilustrativo a esse respeito. A estratégia espacial da empresa é estar presente nos principais mercados mundiais.

Não existiria, segundo membro de seu quadro diretivo⁵, uma tendência da empresa, em qualquer parte do mundo, de montar plataformas de exportação. A estratégia geral do grupo é estar presente nos grandes mercados mundiais. No caso da América do Norte, Estados Unidos e México. Na Europa, além da Alemanha, Bélgica e República Tcheca. Na América do Sul, fábricas no Brasil e na Argentina. Segundo o diretor entrevistado: “Não faz sentido instalarmos fábricas no Peru, na Bolívia. E não temos a intenção de produzir em apenas um lugar. Ou seja, não faz parte das estratégias da empresa nem formar bases de exportação, nem instalar unidades produtivas em todos os países, mas manter-se firme nos grandes mercados mundiais”.

A estratégia de regionalização da produção dessa montadora, que uma das que mais investiu na viabilização do bloco regional, se materializou com a recente criação de uma diretoria-geral para a América do Sul, sediada em Buenos Aires. Em termos produtivos, além da venda de veículos para os dois mercados, a empresa decidiu concentrar a produção regional de autopartes em Córdoba, Argentina.

A general Motors, por sua vez, escolheu a cidade gaúcha de Gravataí (Rio Grande do Sul) para instalação de uma nova filial, tendo em vista a estratégia de integração produtiva com suas filiais argentinas, visando, também, exportar veículos produzidos no Brasil para o mercado do país vizinho.

Dessa forma, inicia-se um movimento para o estabelecimento de uma “divisão inter-regional do trabalho” no âmbito do Mercosul, processo ainda em fase inicial, mas que pode vir a impedir uma superconcentração espacial da produção através da exploração das particularidades locais pelas grandes empresas do setor. Para o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, esse quadro de intercâmbio comercial no Mercosul mais do que simples operações comerciais de veículos entre os países do bloco revelam, em grande medida, as estratégias de produção das montadoras instaladas no mercado regional, especialmente o provável papel que cada país deve ocupar nas estratégias comuns definidas pelas matrizes para a região. O perfil das exportações brasileiras de automóveis para o Mercosul,

5 Entrevista concedida em 09/06/1999.

especialmente para a Argentina, estaria concentrado nos automóveis, sobretudo os de tipo “econômico” - compactos ou subcompactos, mais conhecidos como veículos populares. As exportações argentinas, ao contrário, estariam concentradas no segmento dos automóveis médios. As empresas estariam interrompendo a produção dos modelos mais antigos e de menor escala no Brasil, transferindo sua produção para a Argentina, e, ao mesmo tempo, ocupam as linhas de montagem no Brasil para a produção de modelos compactos que necessitam de maior escala para se manterem rentáveis. Além disso, a concentração desse segmento de veículos no Brasil é também adequada ao mercado consumidor. Os veículos populares respondem por parcela preponderante das vendas internas de veículos produzidos pelas montadoras instaladas no Brasil. Isto não significa que a Argentina poderá se transformar em centro de produção de automóveis obsoletos: o país pode concentrar boa parte da produção de modelos utilitários modernos (comerciais leves), especialmente de *pick-ups*, *mid-sizes* e *vans*, direcionada, em grande medida, ao mercado consumidor brasileiro (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, 1996: 81-83).

Paralelamente à expansão geográfica e maior integração das atividades das grandes empresas do setor automotivo no âmbito do Mercosul, observa-se a percepção, por parte dos trabalhadores, de que sua ação conjunta na escala regional se faz necessária, tanto para propor alternativas ao modelo de política vigente para o setor, como para uma ação sindical mais eficaz. À expansão geográfica do capital, faz-se necessário uma maior amplitude espacial da ação sindical, que possa ser o contraponto à crescente mobilidade desse capital cada vez mais livre de restrições políticas. Para tanto, por exemplo, foi elaborada, em 1995 durante o 3º Encontro do Comitê dos Trabalhadores do Setor Automotivo do Mercosul realizado em Mar Del Plata, uma “Proposta Sindical para um Regime Automotriz do Mercosul”, que buscou uma formulação conjunta de sindicatos dos países membros desse bloco econômico regional.

Em março de 1999, numa iniciativa inédita e pioneira, foi assinado um acordo supranacional entre as filiais da Volkswagen do Brasil e da Argentina, o sindicato dos metalúrgicos do ABC e de Taubaté, pelo Brasil, e o Sindicato de Mecânicos e Afins de Transporte Automotor, da

Argentina, abrangendo temas relacionados ao intercâmbio de informações, competitividade, representação dos trabalhadores nos locais de trabalho e capacitação profissional. Porém, tal iniciativa ainda não resultou em outros contratos supranacionais, o que revela uma resistência a esse tipo de negociação de parte das principais montadoras instaladas na região e uma articulação ainda insuficiente de parte das centrais sindicais.

Durante os últimos anos, as principais centrais sindicais dos países do bloco têm tentado –através da realização de seminários, congressos, encontros e visitas internacionais– estreitar seus laços para uma maior coordenação de suas ações. Dentre as iniciativas concretas de caráter mais amplo, pode-se citar o “Correio Sindical Mercosul” e a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). Há também um projeto conjunto para o estabelecimento de uma Secretaria do “Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul”, que teria a função de acompanhar os níveis de emprego nos países do Mercosul, bem como acompanhar as negociações do bloco no que diz respeito ao comprometimento com as demandas trabalhistas e sociais.

Além das ações regionais citadas, pode-se citar o Projeto do Laboratório Industrial Sindical Mercosul - União Européia, uma iniciativa dos sindicatos metalúrgicos do Cone Sul e da Europa, que pretende fortalecer a capacidade de intervenção dos sindicatos metalúrgicos nos processos de integração tanto internos ao Mercosul, quanto do bloco com a União Européia.

Considerações finais

Dentre as transformações observadas no modo de produção capitalista contemporâneo, destaca-se a maior mobilidade do capital num contexto de abertura dos mercados e de formação de blocos regionais. As grandes corporações podem, dessa forma, tirar maior proveito da geografia, ao buscarem áreas com melhores condições de lucratividade. Isso representa, porém, uma crescente instabilidade no mercado de trabalho e na precarização do emprego, além do enfraquecimento dos sistemas e redes estatais de proteção social. Avanços tecnológicos nos meios de transporte

e comunicação e uma ideologia dominante que prega a liberalização e a desregulamentação dos mercados garantem uma crescente mobilidade ao capital, através do que Harvey (1993) chamou de compressão espaço-temporal. Nesse sentido, o poder do capital frente ao trabalho cresce em proporção ao aumento de sua mobilidade.

O caso do Mercosul insere-se nessa tendência acima descrita. Apesar das dificuldades e resistências de certos grupos com relação a uma abertura total dos mercados dos países membros, o processo de formação do bloco regional é um elemento que passou a ser levado em consideração nas estratégias das empresas que atuam na área, visando aumentar seus mercados, bem como concentrar e redistribuir suas cadeias produtivas.

O reconhecimento da necessidade de uma ação espacial mais ampla por parte dos sindicatos de trabalhadores da região, como forma de fortalecimento de sua luta por melhores condições de vida e manutenção do emprego, é um exemplo da necessidade de expansão geográfica dos contra-poderes ao poder do capital. Reconhece-se então que para se alcançar esse objetivo mais amplo, “seria preciso uma nova forma de ação sindical, também integrada internacionalmente (por que não falar de “globalização sindical?”), capaz de responder aos desafios colocados pelos novos tempos” (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, 1996: 117).

Referências Bibliográficas

- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea).
Online: <http://www.anfavea.com.br/tabelas.html>
- Arbix, Glauco (2000). “Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro”. Dados. [online], vol.43, no.1: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000100001&lng=en&nrm=isottp://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000100001&lng=en&nrm=iso [acessado em 29 de Maio de 2004].
- Castells, Manuel (1977). *Sociología del espacio industrial*. Madrid: Ayuso.
- Coriat, Benjamín (1993). *Pensar pelo avesso*. Rio de Janeiro: Revan: UFRJ.

- Folha de Sao Paulo (1997). Emissão: 5 de outubro e 8 de Agosto.
- Frigant, Vicent y Yannick Lung (2002). “Geographical Proximity and Supplying Relationships in Modular Production”. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 26.4, pp.742-755.
- Gottdiener, M. y Feagin, J. (1990). “El cambio de paradigmas en la sociología urbana”. *Revista Sociológica*. Enero-Abril, Año 5, N° 12, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Azcapotzalco
- Greinder, William (1999). *O mundo na corda bamba: como entender o crash global*. Tradução Lauro Machado Coelho. São Paulo: Geração Editorial.
- Harvey, David (1993). *A Condição Pós-Moderna. Uma pesquisa sobre as origens da Mudança Cultural*. São Paulo: Edições Loyola.
- Kumar, Krishan (1997). *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- Lacoste, Yves (1986). *Géopolitique des régions françaises*. Paris: Fayard
- Lefebvre, Henri (2000). *La production de l'espace*. Paris: Antrhopos.
- Manzagol, Claude (1985). *Lógica do espaço industrial*. São Paulo: DIFEL.
- Martin, Hans; Harald Schumann (1998). *A armadilha da globalização*. São Paulo: Ed. Globo.
- Moraes, Antonio Carlos Robert; Costa, Wanderley Messias da (1999). *A Valorização do Espaço*. São Paulo: Hucitec.
- Moreira, Rui (1999). “O paradigma e a ordem (genealogia e metamorfoses do espaço capitalista)”. *Ciência Geográfica*, ano V, nº.13, Bauru: AGB/Bauru.
- Pallarès – Barberà, M. (1998). “Changing Production Systems: The Automobile Industry in Spain”. *Economic Geography*, vol. 74, n.4, pp. 344-359.
- Santos, Milton (1978). *Por uma Geografia nova*. São Paulo: Hucitec-Edusp.
- Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (1996). *Globalização e setor automotivo: A visão dos trabalhadores*. São Paulo.
- Womack, James P; Daniel Jones; Daniel Roos (1992). *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Campus.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e seu papel na agenda social do processo de integração

Luana Goveia*

Resumo

O artigo faz uma breve introdução sobre a estruturação do Mercosul ao longo dos anos, mostrando, com isso, que o mesmo é guiado quase que exclusivamente por determinações políticas e que não é dada a devida voz aos setores empresariais e sociais que, por sua vez, fazem parte do processo integrativo. Tem como objeto o Acordo de Seguridade Social do Mercosul, considerado como um grande avanço na agenda social, inclusive por ter sido implementado em um momento de crise e indefinições gerais do bloco. Além disso, mesmo sendo de caráter intergovernamental, contribui para a agenda social do processo e para a melhoria do bem-estar de muitos habitantes do bloco que precisam migrar para trabalhar em outro país membro, além de contribuir, sobremaneira, para as discussões sobre a livre-circulação de pessoas e para a consolidação do visado mercado comum, já que uma efetiva integração entre países não ocorre apenas no âmbito econômico e político.

Palavras-chave: integração sub-regional, Mercosul, estrutura institucional, questões trabalhistas, circulação de pessoas, seguridade social, agenda social.

* Mestranda em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós- Graduação sobre as Américas (Ceppac) da Universidade de Brasília (UnB), Brasil.

Apresentação

O presente artigo assenta-se na análise da influência do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul no andamento do processo integrativo, na medida em que este último afeta positivamente a agenda social bem como a circulação de trabalhadores, questão esta discutida no Tratado de Assunção¹ como uma das implicações para a conformação de um efetivo mercado comum entre seus membros.

Quando o Tratado de Assunção foi assinado em 1991, seus órgãos foram estruturados com um caráter intergovernamental para dar início às negociações políticas e estruturar as questões econômicas que levariam à união aduaneira, tratando, assim, as decisões como competência estrita dos altos órgãos políticos dos seus respectivos membros, sendo estas sempre coordenadas e estabelecidas pelos Ministérios das Relações Exteriores dos países participantes. Foi uma fase com características transitórias visando ao preparo do arranjo para a consolidação da união aduaneira e, posteriormente, do mercado comum.

Com o Protocolo de Ouro Preto (POP) uma estrutura institucional mais complexa foi definida, a qual funcionaria a partir de janeiro de 1995 para consolidar a união aduaneira desenhada pelo então anterior Tratado de Assunção. Com ele, foram mantidos os órgãos de caráter político estabelecidos por tal Tratado, bem como suas funções, e criados outros mais específicos, que pudessem dar suporte aos temas políticos e às negociações econômicas mais diversificadas e complexas que aconteceriam com a união aduaneira.

Além dos órgãos para planejamento e decisões políticas entre os membros, foi criado com o POP o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), constituído pelos setores econômicos e sociais dos países membros, e tendo seu regimento interno submetido ao Grupo Mercado Comum (GMC) e possuindo, assim, função meramente consultiva mediante recomendações ao mesmo.

1 “Este Mercado Comum implica: A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países”. Artigo 1º do Tratado de Assunção.

A vigência do Protocolo é indefinida e poderá ser revista, por meios diplomáticos, assim que as partes julgarem necessário. São consideradas como fontes jurídicas do Mercosul o Tratado de Assunção, com seus instrumentos adicionais e protocolos, inclusive o POP; os acordos celebrados no âmbito do Tratado; as decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC); as resoluções do GMC e as diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). As normas do Mercosul têm caráter obrigatório para os Estados partes e devem ser incorporadas ao ordenamento jurídico interno dos mesmos, respeitando suas respectivas normas constitucionais.

De acordo com o observado anteriormente, o Protocolo de Ouro Preto continuou concentrando o núcleo funcional do Mercosul a ser administrado pelos setores burocrático-estatais dos governos de cada Estado-membro, principalmente pelos setores diretamente ligados à formulação de suas políticas exteriores. A grande novidade do Protocolo foi sua melhor pormenorização das atribuições de cada órgão institucional e a criação do FCES, que, mesmo que de uma maneira meramente consultiva e superficial, foi um marco para a participação social no processo integrativo.

Observando a disposição e funções dos diversos órgãos que compõem o Mercosul, observa-se que em todos eles e desde o início do processo, a coordenação é realizada pelos Ministérios das Relações Exteriores dos países membros. E, tudo o que acontece, inclusive as controvérsias nos órgãos inferiores e técnicos, deve passar pela aprovação, em última instância, do CMC (órgão político superior e constituído pelos Ministros das relações exteriores dos países sócios), chegando, em alguns casos, ao nível presidencial, aumentando, com isso, o número de incumprimentos dos compromissos assumidos e contribuindo para que medidas destinadas à evolução do processo fiquem relegadas a segundo plano, dependendo de resoluções dos impasses provenientes de todos os níveis e que se acumulam, desse modo, nos órgãos superiores.

Atualmente o Mercosul passa por uma fase caracterizada por impasses de toda sorte, os quais vêm da fase pós-transição, que se deu com a assinatura do POP, na qual consolidou-se a área de livre comércio e começaram-se os preparativos para a conformação de uma união

aduaneira, ainda não atingida. Esta fase foi completada até finais do século passado e acompanhou o estancamento das relações argentino-brasileiras, com a desvalorização do Real em 1999 e a crise Argentina de 2001. Rapidamente, esta etapa, baseada na consolidação da livre circulação de mercadorias e da União Aduaneira, com o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC); na construção do Mercado Comum; nas relações externas e na dimensão global do processo, foi esgotada, com a falta de êxito do “Programa de Ação 2000” (Bizzozero, 2004:16).

Por conseguinte, o avanço nas negociações por si próprio passa a exigir mais competência e complexidade da estrutura institucional, com a conseqüente necessidade de maior participação dos atores envolvidos nos diversos âmbitos do processo, ou seja, no político, no econômico e também no social, mesmo com a tendência da centralização das decisões nos altos órgãos políticos de cada Estado membro. Isto é notado em todo o andamento do processo, mesmo depois de este tornar-se quadripartite, e, ao mesmo tempo, sempre os setores privados e a sociedade buscando e necessitando uma maior participação, já que os mesmos são diretamente afetados pelos êxitos e retrocessos do processo.

Discussão

Na conjuntura sumamente relatada acima, a Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), importante representante do setor laboral da região, passou a colocar o sindicalismo como “ator propositivo” nos esboços do que seria um relançamento do Mercosul. Para o setor social, o estancamento do processo era sentido pela diminuição das atividades do Subgrupo de Trabalho No. 10 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT10) e pelas dificuldades no funcionamento do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). A partir disso, a CCSCS propunha

“reforma político-institucional para consolidar la supranacionalidad, coordinación macroeconómica y social para acelerar la construcción de economías productivas integradas y la profundización de los derechos sociales y laborales” (Godio, 2004:18).

Deste modo, em 2003, com as mudanças dos governos da região, em especial Kirchner e Lula, mudaram-se também as prioridades, os objetivos e os métodos regionais, com o fim de definir os temas conflitivos que dificultavam a consolidação da união aduaneira e a passagem para a outra etapa, ou seja, para um verdadeiro mercado comum, com livre circulação de mercadorias, pessoas, capital, serviços e harmonizações tanto no âmbito micro como no macro. Essa proposta de relançamento do Mercosul fundamenta-se no eixo argentino-brasileiro,

“sobre la base de iniciativas comunes y valores compartidos : inclusión social, importancia de las instituciones regionales, prioridad a la educación y a la salud, manejo de la deuda externa, integración regional como herramienta estratégica para la inserción internacional” (Bizzozero, 2004:17).

Na Cúpula do Mercosul de junho de 2003, o Brasil apresentou o “Programa para a Consolidação da União Aduaneira e para o lançamento do Mercado Comum Objetivo 2006”, com vistas a avançar no processo integrativo. Depois desta proposta passar por negociações e ser acrescentada por reformas advindas dos outros sócios, o Conselho do Mercado Comum (CMC), na reunião de Cúpula de dezembro de 2003, adotou o “Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006”, o qual possui quatro parágrafos, os quais são: econômico-comercial, Mercosul social, nova agenda de integração, e aspecto institucional (2001:18).

Atualmente, os governos do Brasil e da Argentina têm uma visão diferente com relação à integração, mais assentada em projetos de desenvolvimento com políticas públicas ativas, centrando o projeto nas potencialidades da complementação produtiva, da implementação de políticas comuns de reconversão econômica e do estabelecimento de instituições e de regulamentos que permitam a implantação do mercado comum, com a livre circulação de pessoas, capitais, bens e serviços (Stuart, 2004:1).

Como se nota, as questões sociais, em especial a que diz respeito à livre circulação de pessoas, considerada como uma parte fundamental para a constituição do mercado comum, vêm ganhando maior destaque nas

negociações do Mercosul. Foi neste contexto que só no ano de 2005, juntamente com estas novas idéias relacionadas ao relançamento do projeto de integração, é que foi implementado o Acordo Multilateral de Seguridade Social, o qual tinha sido firmado pelos quatro países do bloco em 1997 (Tribuna da Imprensa, 2005).

Este Acordo, como todos os mecanismos do processo de integração em questão, possui caráter intergovernamental, e não está acima das legislações dos países membros, é apenas uma regularização que harmoniza e converge as legislações dos países sócios do bloco para que seus trabalhadores e os familiares dos mesmos possam ter seus direitos relativos à seguridade social garantidos quando eles mudam-se de país para cumprir funções laborais, ou seja, ele serve como um “organismo de ligação” entre as seguridades sociais dos membros do Mercosul, tendo suas disposições aplicáveis em todo o território dos Estados partes. Assim, quando um trabalhador e sua família migram, ao chegar ao país de destino, serão reconhecidos à eles os mesmos direitos e deveres relativos à seguridade social dos cidadãos nativos, bem como a aposentadoria se dará como uma junção dos tempos de serviço prestados bem como a contribuição em cada um dos países membros envolvidos na vida do trabalhador (Disposições Gerais do Acordo), permitindo ao mesmo o acesso às necessidades básicas que um servidor ativo de um país e sua família possam ter, bem como evitando a marginalização social dos mesmos.

Podem ser citadas como melhorias na participação social, a criação, no âmbito do Protocolo do Ouro Preto, do FCES e do SGT10 (anteriormente designado SGT11); além da Declaração Sociolaboral feita pelos chefes de Estado dos países membros, a qual tem como condição essencial para acelerar o desenvolvimento, a justiça social, melhorando, assim as condições de vida de seus habitantes (Declaração, 1998).

Estes instrumentos são criticados, inclusive pelo movimento sindical, por limitar a participação do setor privado devido ao seu papel meramente consultivo, o que pode agravar ainda mais a resistência por parte dos governos e empresários para discutirem e darem mais voz aos segmentos sociais nas negociações do processo. Porém, apesar de terem caráter meramente consultivo, já significam conquistas, ainda mais tendo-se em consideração que a idéia inicial do Acordo Multilateral de

Seguridade Social nasceu de uma Comissão do SGT10 que realizava análises dos sistemas previdenciários dos quatro países membros visando à proposição de melhores modelos em matéria de seguridade social. Hoje ele encontra-se concretizado entre os quatro países membros do Mercosul e propiciará melhores condições de vida aos trabalhadores e suas respectivas famílias que queiram deslocar-se dentro do bloco.

A relevância do presente estudo funda-se no significativo avanço na agenda social representado por tal Acordo, inclusive porque, como sabido, a questão social dificilmente é colocada de maneira prioritária nos movimentos de integração, já que as congruências em políticas sociais se dão através, e depois de uma prévia aproximação comercial e econômica².

“Parece haver, na História, muito poucos exemplos – se algum – de movimentos integrativos enquanto expressão determinante de forças políticas ou sociais, independentemente das tendências estruturais, de natureza essencialmente econômica, que impulsionam o processo de integração [...]. As bases *reais* dos processos de integração são, portanto, indubitavelmente, *econômicas e comerciais*, sem o que esses processos simplesmente não se sustentariam na prática” (Almeida, 1999:21).

O Acordo representa também um avanço para o mercado comum, objetivo último do Tratado de Assunção, que, para a sua conformação, tem como medida integrante, entre outras, a livre circulação de trabalhadores, a qual faz parte das coordenações de políticas macroeconômicas e setoriais, a fim de assegurar condições semelhantes de concorrência entre os Estados membros, bem como entre seus cidadãos. Porém, na atual situação de união aduaneira incompleta em que se encontra o bloco, os trabalhadores dos países membros, não possuindo regulamentação que legitime seus deslocamentos, sofrem exclusão social, causada pelo não-reconhecimento e pela falta de proteção na sociedade receptora, levando à uma precária inserção no mercado laboral, fazendo com que os

2 Consta, no Tratado de Assunção, que a livre circulação de fatores produtivos (inclui-se aqui os trabalhadores) ocorre, “através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”. Artigo Primeiro do Tratado de Assunção.

trabalhadores imigrantes ocupem posições inferiores na escala sócio-profissional.

O fato supracitado gera dificuldades também para a família do trabalhador, que não pode desfrutar, como os cidadãos nativos do país para onde vai o imigrante, de serviços públicos, como saúde e educação. Há também problemas, de certo modo, ao país que recebe o trabalhador imigrante, já que o mesmo não paga impostos ao respectivo governo e, muitas vezes, pela sua situação irregular e conseqüente salário muito abaixo da média, apropria-se de postos de trabalho dos habitantes nativos.

Nesse sentido, o Acordo estudado, mesmo que não trate da livre circulação dos trabalhadores e que seja de caráter intergovernamental, dependendo assim das políticas previdenciárias de todos os países membros, minimiza alguns dos impactos sociais negativos causados pelo deslocamento dos mesmos, na medida em que reconhece as prestações de serviços realizadas e seus respectivos direitos nos outros países membros do Acordo quando há o deslocamento de trabalhadores, assegurando à eles, bem como aos seus familiares, os mesmos direitos e deveres que os cidadãos nacionais dos Estados membros³, diminuindo, com isso, a vulnerabilidade social dos trabalhadores que migram entre os países do bloco.

Integração não pode significar perda de direitos dos atores sociais, pelo contrário, deve, acima de tudo, propiciar um desenvolvimento conjunto econômico-social, já que

“o avanço da integração regional afeta necessariamente a vida das sociedades dela participantes, com maior ou menor intensidade, de acordo com o grau de seu envolvimento no processo. Essa interferência da regionalização no cotidiano social impulsiona, especialmente nos grupos sociais organizados, a mobilização e o interesse por uma participação mais ativa, que lhes garanta a possibilidade de minimizar os custos e maximizar os possíveis ganhos produzidos pela integração” (Pasquariello; Vigevani, 1999:113).

3 Âmbito de Aplicação Pessoal: Artigo Primeiro, inciso 1 do Preâmbulo do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_5722_2006.html>. Acesso em: 20 jul. 2006.

No caso do Mercosul, os trabalhadores “vêm tendo uma crescente consciência dos custos sociais do processo (Passini, 2000: 59)”, sendo que a regulação das normas de Seguridade Social, objeto do Acordo estudado, ajuda a mostrar que os trabalhadores e suas famílias são fortemente afetados pelo processo de integração, e que políticas sociais para amenizar seus efeitos negativos, são possíveis e necessárias. Além disso, demonstra que o sucesso comercial do bloco não pode deixar de ser usado “como alavanca para uma redefinição de nossos elos sociais como países que tem algo a dizer e a inovar” (Damatta, 1997:102).

O Acordo diminuirá a vulnerabilidade dos trabalhadores que desejem circular pelos mercados de trabalho dos países membros, abrindo, além disso, mais uma brecha para a discussão sobre a livre circulação de pessoas, significando, assim, um passo a mais na consolidação do mercado comum com justiça social, o qual demonstra que, mesmo os atores sociais tendo mera participação consultiva no processo, algo concreto a partir disso pode ser conquistado em benefício deles, fazendo com que os impactos do processo de integração tornem-se positivos.

Como visto, tendo como objeto de estudo o Acordo de Seguridade Social, pode-se identificar, além,

“os possíveis efeitos que um processo de integração econômica que pressupõe a criação de um mercado comum, mas que ainda não avançou além de uma união aduaneira incompleta, tem sobre a mobilidade do trabalho numa perspectiva de integração tanto do mercado de trabalho como do comércio de mercadorias” (Pereira, 2005:76),

ou seja, os motivos e as conseqüências da mobilidade dos trabalhadores desde a criação do bloco, e de sua relação com o curso do processo, tanto na influência que os trabalhadores exercem no processo, como na maneira em que o processo pode causar melhorias na vida deles. E, ademais, permite também analisar a efetividade do recém implementado Acordo, tanto no âmbito regional, onde o mesmo facilita a circulação dos trabalhadores e proporciona melhorias às suas vidas quando os mesmos, por motivos diversos, mudam-se do país de origem para trabalhar; quanto nos âmbitos nacionais, em relação às conseqüências e benefícios sociais propiciados por tal Acordo no bem-estar da população e, conseqüentemente, no desenvolvimento mais amplo dos países.

Considerações Finais

O Mercosul, depois de passar por significativos avanços na congruência de interesses na fase de transição, demonstrado pela grande elevação do intercâmbio comercial interno do bloco, encontra-se marcado por desencontros entre seus sócios, inclusive políticos e econômicos, não conseguindo superar o estágio de união aduaneira incompleta.

As instituições de gerenciamento e governabilidade do Mercosul são deficientes e não há coordenação nem vontade política para enfrentar o problema das desigualdades de condições. O desenho institucional entra em rendimentos cada vez mais decrescentes com o passar dos anos quando a problemática do processo de integração se faz muito mais complexa.

Com a grande divergência política, econômica e social existente entre seus sócios, e sendo todo o processo baseado em princípios intergovernamentais, fica latente a necessidade de avançar até um marco institucional mais sólido, que dê mais voz à participação técnica e dos atores não-governamentais envolvidos no processo para, de forma gradual, fortalecer as bases do Mercosul, para que se possa, assim, pensar na real conformação da união aduaneira e, a partir daí, na configuração de um efetivo mercado comum sub-regional, buscando suas conseqüências positivas tanto para os governos e as empresas, quanto para a vida das pessoas.

Assim, o Acordo de Seguridade Social, além de beneficiar a muitos trabalhadores e a seus familiares, significa também, e mesmo em um momento de impasses, uma conquista e um novo ânimo à agenda social do processo, sempre deixada à segundo plano; verificando, ademais, a efetividade, a importância, e as melhorias que um Acordo intergovernamental pode levar ao âmbito social; aprofundando, com isso, a ênfase nas questões de bem-estar-social do estudado processo de integração; e apresentando, dentro do possível, soluções e propostas concernentes rumo à um desenvolvimento sub-regional profundo e que abarque todos os níveis dos países envolvidos, ou seja, o econômico, o político e o social.

Bibliografia

- Acordo multilateral de seguridade social do mercado comum do sul; Regulamento administrativo para a aplicação de seguridade social do mercado comum do sul (Brasil). Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_5722_2006.html>. Acesso em: 20 jul. 2006.
- Almeida, Paulo Roberto de (1999). “A dimensão social nos processos de integração”; in: Paulo Roberto de Almeida, Ives Chaloult, orgs.; *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr.
- Bizzozero, Lincoln (2004). “Nueva etapa del Mercosur frente a los diez años de Ouro Preto: límites y perspectivas del ajuste institucional”. *Nueva Sociedad*. Caracas, No. 194, nov/dic.
- Damatta, Roberto (1997). “O Mercosul e a sociedade: em torno das trocas econômicas e da integração cultural”; in *O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que economia, encontro de culturas*. Brasília: FUNAG.
- Declaração sociolaboral. Rio de Janeiro, 10 dez. 1998. Disponível em: <http://www.sindicatomercosul.com.br/documentos.asp>>. Acesso 25 jul. 2006.
- Ginesta, Jacques (1999). *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Godio, Julio (2004). *El Mercosur, los trabajadores y el Alca: un estudio sobre la relación entre el sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur*. Buenos Aires: Biblos.
- Pasquariello Mariano, Karina L.; Tullo Vigevani (1999). Estratégias e alianças entre os atores sociais; in, Paulo Roberto de Almeida, Ives Chaloult, orgs.; *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, p. 113
- Passini Mariano, Marcelo. (2000). *A Estrutura Institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras.
- Pereira, Adriano José (2005). “Integração Econômica e Mobilidade de Trabalhadores no Mercosul”. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, São Paulo, vol. 3, n. 6, jan.
- Stuart, Ana Maria (2004). *Negociando um novo Mercosul. Panorama da Conjuntura Internacional*. São Paulo: Gacint, n. 23, ano 6, out/nov.

Tribuna Da Imprensa. Entra em vigor a Previdência do Mercosul. 14 out. 2005. Disponível em: <<http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=27232>>. Acesso em: 24 jul. 2006.

IV. Integración latinoamericana con Europa y Asia

La Unión Europea y América Latina. Una evolución de la integración interregional. Perspectivas después del ALCA

José Briceño Ruiz*

Resumen

El presente trabajo presenta la cooperación interregional que se ha desarrollado entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) que se inició desde 1992 como producto del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional. Sin embargo este proceso de acercamiento se ha visto estancado debido a varios factores que se han presentado en ambos bloques regionales. Es así que actualmente existen retos tanto internos y externos en ambos bloques. Además, el colapso de la negociación del ALCA tuvo un impacto en las relaciones del Mercosur con la UE, ya que el Mercosur al incluir a un actor externo, que es la UE, desarrolla un mecanismo para lograr equilibrar las relaciones con los Estados Unidos. Sin embargo, por parte de la UE, el colapso del ALCA ha sido motivo de desacelerar las negociaciones con el Mercosur ya que Estados Unidos ya no representaría un competidor directo.

Palabras clave: Mercosur, Unión Europea, acuerdos, relación interregional, ALCA, Estados Unidos.

* Universidad de los Andes, Venezuela.

Desde mediados de la década de los años 1990, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) iniciaron un proceso de cooperación interregional dirigido a establecer una alianza estratégica entre ambos bloques regionales. Este acercamiento se inició en 1992 cuando ambos grupos suscribieron el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional. En la Cumbre del Consejo Europeo, celebrada en Essen en 1994, la UE ratificó su interés en estrechar sus relaciones económicas y comerciales con el Mercosur. Un año más tarde, se suscribió un acuerdo marco interregional de cooperación económica y de comercio entre el Mercosur y la UE. Este no fue un tratado de libre comercio propiamente dicho, sino un acuerdo en el cual se establecían las bases de una alianza interregional. En él se proponía promover estrechas relaciones de cooperación política y la liberalización recíproca y progresiva del comercio y las inversiones entre ambas regiones. También incluyó medidas para cooperar en materia de propiedad intelectual, promoción de las inversiones, transferencia de tecnología, entre otras.

A partir de este acuerdo, ambos esquemas iniciaron un proceso de negociación dirigido a establecer una zona de libre comercio. Entre 1995 y 1998, representantes de los dos bloques regionales diseñaron una fotografía sobre las prácticas institucionales y la normativa de cada grupo. Estas negociaciones se iniciaron formalmente en 1999, cuando se acordó establecer la estructura de las mismas, la metodología en la cual se basarían y el calendario para su realización. En una primera etapa se discutieron los aspectos de cooperación y diálogo político, avanzándose rápidamente en estos asuntos. A partir de 2001, se comienza a intercambiar textos sobre temas claves como las inversiones, compras gubernamentales y se inicia al mismo tiempo el proceso de presentación de propuestas de liberalización comercial. Sin embargo, pronto el proceso entró en una fase de estancamiento que no ha podido ser superado.

Las causas de este fracaso han sido diversas, y responden a causas endógenas propias de ambos procesos de integración. Desde 1999, la UE ha sufrido serias transformaciones expresadas en dos ampliaciones para incluir a los países del antiguo bloque soviético. De igual manera, el proceso de integración ha experimentado reveses profundos que sin duda han afectado sus relaciones externas, ya no sólo con el Mercosur, sino con el resto del

mundo. El mejor ejemplo de esto fue el rechazo de la Constitución Europea por Francia y Holanda en referendo popular. Finalmente, desde el inicio de las discusiones sobre un acuerdo interregional con el Mercosur, existen en el seno de la UE dos tendencias: una ligada a los sectores industriales europeos, que apoya una mayor relación con los países del Mercosur, y otra vinculada con el poderoso lobby agrícola europeo, que rechazaron la firma del acuerdo. Obviamente, estos grupos de presión llevaron sus demandas a los decisores comunitarios, especialmente la Comisión, e influyeron en las decisiones finales tomadas durante el proceso de negociación (Sánchez Bajo, 2005: 40). Este aspecto se relaciona con otro factor que obstaculizó de forma significativa las negociaciones, como fue la negativa europea de avanzar en las discusiones del tema agrícola.

En el Mercosur, el escenario regional después de 1999, tampoco fue el más propicio para desarrollar tratativas comerciales. El mismo año 1999 fue dramático para la integración mercosuriana, pues fue cuando se comenzaron a sentir con toda crudeza los efectos generados por la devaluación de la moneda brasileña producto de la denominada crisis del real. Los conflictos fueron permanentes: violaciones a la zona de libre comercio, represalias unilaterales y una conflictividad comercial creciente entre Argentina y Brasil. Sin embargo, las crisis en el Mercosur estarían lejos de llegar a su fin, y en el año 2001 Argentina no pudo seguir manteniendo el modelo económico basado en la paridad de un dólar por un peso, en la cual se basó la caja de convertibilidad aplicada desde el primer gobierno de Carlos Saúl Menem. Una vez superada esta etapa de crisis económica, se ha producido un giro a la izquierda en los países del Mercosur, expresado en el ascenso al poder de Luis Ignacio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina. Esto ha implicado una revisión del modelo de integración del Mercosur, que ha coincidido con una creciente conflictividad entre los países miembros, en particular debido a los reclamos de Uruguay y Paraguay de una injusta distribución de las ganancias del proceso de integración, su interés de suscribir un tratado bilateral de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y el conflicto argentino-uruguayo por la construcción de una planta de papeleras en la población fronteriza de Fray Bentos.

Como si todo este escenario no fuese de por sí complicado, el Mercosur decide realizar en 2006 su primera ampliación al aceptar como nuevo miembro pleno a Venezuela. Esto en sí no sería una complicación que añadiese mayor complejidad al escenario regional si no fuese porque el actual gobierno venezolano, dirigido por Hugo Chávez Fría, ha desarrollado una activa política exterior centrada en un creciente enfrentamiento con Estados Unidos y, al menos en los últimos años, un discurso anticapitalista. Un contexto regional tan turbulento como éste, ciertamente no se puede considerar el más propicio para adelantar una negociación tan compleja como el acuerdo interregional con la UE.

A estas variables endógenas, intrínsecas de cada acuerdo de integración, se debe añadir una serie de acontecimientos exógenos, propios de la evolución del sistema internacional de inicios del nuevo milenio. En concreto debe destacarse el creciente grado de *securitización* que adquirieron las relaciones internacionales después de los atentados terroristas de 11 de Septiembre de 2002. De igual manera, las dificultades de avanzar en las negociaciones de la una nueva ronda de negociaciones multilaterales en el marco de la Organización de Comercio (OMC), también incidieron en la evolución de la negociación interregional.

Finalmente, en el plano hemisférico también se produjo un retroceso y posterior estancamiento en las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este proceso negociador tiene una estrecha relación con la relación interregional entre la UE y el Mercosur. Estos dos bloques regionales perciben que el ALCA podría incrementar la hegemonía estadounidense en América del Sur. El establecimiento de un alianza estratégica interregional se concibió como un mecanismo para evitar este escenario (véase Briceño Ruiz, 2001).

En este ensayo se realiza una evaluación de la forma como el proceso de negociación interregional entre la UE y el Mercosur puede ser afectado por el cambiante escenario regional y global del nuevo milenio y, en particular, por el colapso del proceso negociador del ALCA.

Los retos internos y externos de la relación interregional

Las recurrentes crisis económicas en los países del Mercosur han afectado la relación birregional. Por una parte, han demostrado que la aparente estabilidad económica alcanzada a inicios de los años noventa no era sustentable. Las economías latinoamericanas continúan siendo muy volátiles y sometidas en gran medida a los vaivenes de la economía mundial. Por otro lado, crisis como la argentina impactaron negativamente a empresas europeas con inversiones directas a largo plazo, es decir con un gran volumen de inversión inicial y una lenta tasa de retorno (Bacaría Colom, 2003: 8). Tampoco se puede soslayar que la forma como el gobierno de Néstor Kirchner renegó la deuda con los acreedores foráneos también generó reacciones adversas en Europa.

De igual manera, el incumplimiento de ciertas metas y la creciente conflictividad interna ha minado el prestigio del Mercosur frente a sus interlocutores extra-regionales, afectando seriamente su imagen como socio confiable. La crisis argentino-uruguaya ya ha producido reacciones en la UE. El Comisionado de la política exterior de la UE, Javier Solana, manifestó sus temores que la crisis de las papeleras pusiera en crisis al Mercosur, un proceso de integración que describió como “un instrumento fundamental de la relación entre la Comunidad Latinoamericana y la Unión Europea” (El Clarín en línea, 12-05-06).

Finalmente, el ingreso venezolano, en particular el discurso anti-capitalista y anti-estadounidense promovido por el presidente venezolano plantea serios problemas al Mercosur. Es importante de nuevo poner las cosas en su lugar. Ciertamente, la crítica al Mercosur de los años noventa por estar excesivamente centrado en el comercio es válida, pero ello no implica excluir al comercio de la agenda de integración. Este es un componente indiscutible de la agenda de cualquier proceso de integración. Más aún si la crítica va más allá del neo-liberalismo y se centra en un rechazo al capitalismo, la cuestión cambia, porque con sus modalidades anglosajona, renana, japonesa, con sus encuentros y desencuentros con las ideas socialistas y socialdemócratas, el modelo imperante en el mundo global tiene un evidente componente de mercado, que la experiencia del Consenso de Washington demuestra que requiere algo más de Estado y de políticas redistributivas.

Estas reflexiones son pertinentes porque la agenda externa del Mercosur tiene un componente de promoción del comercio y las inversiones, y las negociaciones con la UE no escapan de esa lógica. La cuestión entonces es saber que sucederá con el ingreso de Venezuela y su nueva predica económica. Es preciso recordar que a partir de su ingreso como miembro pleno, Venezuela tendrá el derecho a participar de forma total en las negociaciones comerciales del Mercosur. La pregunta es: ¿Cómo afectará a las negociaciones el discurso anti-capitalista del presidente venezolano? Otra duda que surge es si el presidente intentará que algunos elementos de su propuesta ALBA¹ en el acuerdo marco con la UE. ¿Aceptarán esta última una situación semejante? Puede, entonces, observarse que el ingreso venezolano potencialmente puede complicar las ya bastante complejas negociaciones entre la UE y el Mercosur.

Sin duda, existen factores exógenos que han ciertamente incidido en las negociaciones. El más importante de ellos ha sido el difícil proceso de negociación multilateral en el marco de la Ronda Doha y, en el centro de esta, la negativa de los países desarrollados (especialmente Estados Unidos y la UE) de avanzar en una liberalización de los mercados agrícolas. No es de sorprender, en consecuencia, que éste haya sido justamente uno de los temas que más dificultades ha generado en la negociación UE-Mercosur. Brasil ha sido un actor clave en este juego, como lo ejemplifica su éxito en la creación del G-20 durante la reunión ministerial de la OMC en Cancún (2003). La reacción de la UE frente a las propuestas del G-20 fue en extremo negativa. La UE lanzó una iniciativa diplomática para hacer desistir a los países del G-20 de sus propuestas, lo que fue descrito por el canciller Celso Amorim como un “asedio inaceptable”. También la UE desestimó la propuesta agrícola del G-20 que fue descrita como propia “de locos que pretenden la luna” (Ayllon, 2006: 4). En la reunión ministerial de Hong Kong las diferencias se mantuvieron. Ante la negativa de la UE de aceptar avanzar en la liberalización de los mercados agrícolas, Lula acusó a la UE de “perpetuar la pobreza en el mundo”, mientras que el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Luiz Fernando Burlan, asevera-

1 ALBA es la sigla para Alternativa Bolivariana para las Américas, propuesta de integración del gobierno venezolano cuyos pilares son la cooperación, complementariedad y solidaridad.

ba que los subsidios dados por los gobiernos europeos a sus agricultores eran “medievales” (Ayllon, 2006: 4). Este enfrentamiento en los escenarios multilaterales ciertamente no fue propicio para desarrollar la alianza estratégica regional que desde hace varios años pregonan el Mercosur y la UE.

El impacto del colapso de la negociación del ALCA

Desde la denominada fase brasileña de pre-negociación que se inicia con la reunión ministerial de Belo Horizonte (1996), las diferencias del Mercosur con Washington han sido notorias. En particular, el Mercosur ha rechazado dos aspectos del modelo de integración ALCA. El primero es el pretender establecer disciplinas más rigurosas que las existentes en el ámbito de la OMC (lo que en la jerga negociadora se conoce como normas OMC plus). Estados Unidos ha propuesto, y así ha sido plasmado en los tres borradores existentes sobre el ALCA, normativas de este tipo para regular aspectos como la propiedad intelectual, los servicios, las compras gubernamentales o las inversiones. El Mercosur se ha opuesto a estas propuestas. El segundo aspecto que ha encontrado el rechazo del Mercosur, es la decisión de Estados Unidos de excluir de la negociación a los subsidios y apoyos agrícolas, bajo el argumento que este tema debe ser resuelto en el ámbito multilateral de la OMC.

En particular en Brasil, se considera que aceptar el ALCA en la forma propuesta por Estados Unidos significa la desaparición del Mercosur, que quedaría subsumido en el proyecto hemisférico. Esto sería inaceptable para Brasil, pues uno de los pilares de su política exterior luego de la democratización ha sido la construcción de un espacio regional con Argentina, cristalizado en el Mercosur. De igual manera, este esquema de integración ha permitido a Brasil continuar con políticas económicas de corte intervencionista, pero desde un ámbito regional. Así Brasil podría proseguir con sus planes de desarrollo industrial, incluso a pesar de los programas de ajuste económico aplicados por los presidentes Fernando Collor de Mello y, posteriormente, por Fernando Henrique Cardoso. La política automotriz del Mercosur permite confirmar este argumento. El fuerte sesgo librecambista del ALCA significaría el fin de esta estrategia.

Para el Mercosur la relación con la UE tiene una importancia estratégica. La variable ALCA ha sido importante. Aunque el Mercosur nunca ha rechazado la propuesta estadounidense, ha objetado el modelo de ALCA promovido desde la Cumbre de Miami (1994). Las diferencias entre el Mercosur y Estados Unidos tienen importantes implicaciones políticas. Como Estados Unidos es el líder del proceso del ALCA y la superpotencia mundial, la estrategia del Mercosur ha sido buscar aliados más allá del hemisferio. Al negociar con la UE, el Mercosur está incluyendo un actor externo en el proceso de regionalización en el hemisferio occidental, como único mecanismo para alcanzar un equilibrio en las relaciones con Estados Unidos (Briceño Ruiz, 2007: 37).

Existe entonces una convergencia entre las estrategias del Mercosur y la UE, que ha emergido debido a los intereses similares que cada grupo busca defender. La UE no es indiferente al proceso regionalista que se está desarrollando en el hemisferio occidental. En un estudio realizado ya hace más de una década, Hufbauer y Schott (1995), ya argumentaban que existían razones para pensar que la UE pudiera ser afectada por la desviación de comercio que generaría un ALCA. La experiencia del TLCAN nos brinda indicios más concretos para sostener este argumento. Entre 1995 y 1999, es decir, después de la firma del TLCAN, el posicionamiento europeo en el mercado mexicano sufrió una drástica reducción, superando pérdida de hasta 7 puntos (Gratius, 2002: 5). Datos del IRELA confirman que entre 1994 y 1998 el comercio mexicano con la UE se redujo a la mitad (Grabendorff, 2003: 197). En materia de inversiones, la UE ha aumentado de manera sustancial su presencia en la región. En la década de los años noventa, los flujos de inversión extranjera provenientes UE representaron casi el 30 por ciento de total de la región, mientras que las cifras absolutas crecieron ocho veces entre 1993 y 1999 (Grabendorff, 2003: 197). Si se aprobaran en el ALCA normas sobre inversiones basadas en el principio de trato nacional, los inversionistas europeos quedarían en una situación de desventaja frente a los capitales estadounidenses y canadienses.

Por ello, el interregionalismo entre la UE y el Mercosur se debe entender como parte de una estrategia global de diversificación de sus relaciones comerciales. Al promover esta estrategia, la UE también está involu-

crada en una competencia sobre la organización institucional de la cooperación económica en el mundo globalizado (Faust, 2002: 4). En este proceso la variable ALCA y forma de rediseñar las relaciones con Estados Unidos en el mundo de la post guerra fría han sido cruciales. Esto implica incluso que la evolución de la relación interregional que haya avanzado con mayor rapidez cuando la negociación con el ALCA progresaba, mientras que cuando ésta se ha estancado, las negociaciones entre la UE y el Mercosur han perdido dinamismo. Se ha creado así un interesante juego estratégico que puede conducir a una reconfiguración del denominado Triángulo Atlántico (véase Briceño Ruiz, 2001).

Sin embargo, después de la fracasada Cumbre de las Américas de Mar del Plata (noviembre, 2007), el proceso del ALCA ha colapsado. Ya en la reunión ministerial de Puebla (2003) se había iniciado el estancamiento debido a la existencia de dos posiciones negociadoras opuestas. Por un lado, Estados Unidos, con el apoyo de trece países proponía un ALCA cuyo contenido fuese amplio y ambicioso. Por el otro, el Mercosur, prefería un ALCA menos ambicioso, cuyo objetivo sería facilitar el acceso a los mercados, mientras que temas como las inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales se trasladarían a la OMC. Frente a estas dos posiciones, los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) proponían mantener los objetivos y metas originales, pero manifestando que se debía reducir la cobertura del Tratado, mientras que Venezuela solicitaba la inclusión de nuevos temas en la agenda, como por ejemplo, la creación de fondos de compensación.

Estas diversas posiciones trataron de ser conciliadas en la reunión ministerial de Miami (noviembre, 2003). En este encuentro se aprobó la “estrategia” un ALCA de dos pisos” o “dos niveles”. En el primer piso, se establecerían los derechos y obligaciones compartidas por todos los países, mientras que el segundo estaría constituido por una serie de acuerdos bilaterales y plurilaterales entre aquellos países que estuviesen interesados en adquirir compromisos más profundos que el establecido por el primero. Se preveía que la zona de libre comercio se alcanzaría en el futuro como resultado de la convergencia de ambos pisos (Bustos, 2004: 1). Quedaba pendiente definir el contenido del acuerdo base o del “del primer piso” y la relación de éste con los acuerdos bilaterales o plurilaterales o del “segundo piso.

Sin embargo, los avances en la determinación de una metodología para relanzar la negociación hemisférica bajo este enfoque de “dos pisos” fueron mínimos. En la Cumbre de Mar del Plata, las diferentes posturas negociadoras que habían dividido al hemisferio y que habían generado el parálisis de las negociaciones desde el 2004 emergieron con toda crudeza. Estados Unidos, con el apoyo de 28 países del hemisferio, propuso relanzar las negociaciones del ALCA, lo que fue rechazado por el Mercosur con el entusiasta apoyo de Venezuela. El presidente de este último país también participó en la Cumbre Alternativa de los Pueblos, anunciando en su discurso la muerte o más exactamente “el entierro del ALCA”. El Presidente Lula, por su parte manifestó que el Mercosur objetaba continuar las negociaciones si no se realizaban avances en la cuestión agrícola, y como esto es supeditado por Estados Unidos a los avances en la Ronda Doha de la OMC, en una hábil jugada política, Lula expresó que lo conveniente era postergar el ALCA hasta saber cuáles eran los resultados de las negociaciones multilaterales.

La declaración final de la Cumbre intentó conciliar estas dos posiciones. Por un lado, se reconoció que algunos miembros sostenían que se debía tener en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del ALCA. A pesar de ello, se debía reconocer la contribución significativa que “los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”. Por ello, confirmaban su compromiso con el logro “de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo”. En consecuencia, instruyeron a los responsables de las negociaciones comerciales a reanudar sus reuniones en el curso del año 2006, para examinar las dificultades del proceso ALCA, a fin de superarlas y avanzar en las negociaciones, de acuerdo con el marco adoptado en Miami, en noviembre de 2003. Asimismo, instruyeron a sus representantes en las instituciones del Comité Tripartito para que continuasen asignando los recursos necesarios para apoyar la operación de la Secretaría Administrativa del ALCA (Declaración Final de la Cumbre de Mar del Plata, 2005).

Sin embargo, en la declaración final también se reconoce que algunos países sostienen que todavía “no están dadas las condiciones necesarias

para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tomen en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías” (Declaración Final de la Cumbre de Mar del Plata, 2005).

El colapso del proceso negociador del ALCA ha reducido los incentivos europeos, al menos de momento, para continuar la negociación con el Mercosur. Este fue un elemento clave en la estrategia de la UE para enfrentar el intento de Estados Unidos de consolidar su hegemonía en el continente americano a través del ALCA. Sin embargo, al modificarse el escenario de un inminente acuerdo hemisférico, la UE puede dejar de tener un incentivo defensivo que le impulsaba a promover la negociación con el Mercosur.

En vez de ello, la UE está profundizando sus relaciones con aquellas regiones en las cuales Estados Unidos ha tenido un mayor éxito en promover su agenda comercial. Este es el caso de América Central, cuyos países (junto con República Dominicana) han suscrito un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos conocido como CAFTA+DR. Igualmente, Estados Unidos ha firmado acuerdos de libre comercio con Colombia y Perú, dos socios claves de la Comunidad Andina.

Como respuesta a estos eventos, la UE ha realizado propuestas de acuerdos comerciales con América Central y la Comunidad Andina. Esto ha implicado un cambio de la estrategia desarrollada por la UE hacia estas regiones durante la década de los años noventa. En esos años, la UE concentró sus esfuerzos en incrementar sus vínculos comerciales con el Mercosur, Chile y México, mientras que con la Comunidad Andina y América Central predominó el diálogo político y la cooperación económica. El avance de Estados Unidos en estas dos regiones (sumado a la negativa del Mercosur a continuar las negociaciones del ALCA o de negociar un TLC bilateral con Washington), ha generado un mayor activismo europeo, expresado en la propuesta de negociar acuerdos de libre comercio con los andinos y centroamericanos. En consecuencia, la estrategia hacia estas dos regiones ahora es similar a la desarrollada en la década pasada hacia el Mercosur.

Esto no significa que el Mercosur haya perdido importancia en la estrategia europea hacia América Latina. Este bloque regional continúa siendo importante, pero ha perdido parte del protagonismo que tuvo en los años noventa. Ejemplo de esto ha sido el establecimiento de una alianza estratégica entre Brasil y la UE, al margen del diálogo interregional con el Mercosur. El asunto fue originalmente planteado por la secretaria de Estado española para asuntos iberoamericanos, Trinidad Jiménez, quien en marzo de 2007, recomendó a la Unión Europea a iniciar negociaciones bilaterales con Brasil, frente a los pocos avances en la negociación con el Mercosur. Según un cable de la agencia EFE, en una Conferencia del Parlamento Europeo, Jiménez señaló que “Si no somos capaces de articular una relación consistente entre la Unión Europea y Mercosur, ¿por qué no tratar de buscar una relación más estrecha entre la UE y Brasil?” (Citada en EUROLAT, 145).

La reacción a la propuesta fue aparentemente fría en principio, pero pronto la Comisión emitiría el documento “Hacia una relación estratégica UE-Brasil”, (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007). En esta comunicación se destaca el papel de Brasil en el escenario global y se propone, reforzar la cooperación entre la UE y el país sudamericano en todos los foros internacionales, por medio de consultas mutuas para alcanzar una mayor convergencia en las posiciones sobre temas internacionales. De igual manera, prevé abordar temas comerciales y financieros relativos a la sociedad de la información, al transporte aéreo y marítimo, a la ciencia, la tecnología y la innovación, la navegación por satélite y a los asuntos sociales y culturales (OBREAL-EULARO, Resumen de Prensa, 7/06/2007).

La UE considera que Brasil es su mercado más importante en América Latina. Por lo tanto, la comisión propone abordar con este país problemas comerciales y de inversión de importancia bilateral específica que complementen los debates UE-Mercosur. Sugiere también reforzar la cooperación en sectores y áreas de interés mutuo tales como los aspectos económicos y financieros, la sociedad de la información, el transporte aéreo y marítimo, la ciencia y la tecnología, la navegación por satélite, los asuntos sociales y el desarrollo regional. Finalmente, sugiere acciones para acercar a los respectivos pueblos a través del sistema de intercambio de estudiantes Erasmus Mundus, y organizar un diálogo cultural y una mesa redonda em-

presarial paralela a la Cumbre (EU, Press Releases, 30/05/2007).

Siguiendo lo recomendado en la comunicación de la Comisión, en julio de 2007, que se celebró en Lisboa, la Primera Cumbre entre la UE y Brasil. En este encuentro ambas partes formalizaron su “Alianza Estratégica”, en la cual se incluyen acciones para acción en foros mundiales para impulsar la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, la defensa del multilateralismo y el fortalecimiento de las organizaciones internacionales, respuestas conjuntas al cambio climático y la búsqueda de consenso sobre el comercio mundial.

Esta propuesta produjo un gran desconcierto entre algunos académicos y actores políticos, que la percibían como giro de la UE en su estrategia sudamericana, quizás como respuesta a los limitados progresos en las negociaciones comerciales con el Mercosur. Wolf Grabendorf, por ejemplo, considera que “la equiparación de facto de Brasil con otros actores centrales de la globalización es interpretada como un abandono de la clásica estrategia europea de fomentar la integración regional y el diálogo entre diversas regiones y la UE” (Deutsche Welle, 3/07/2007). Hartmut Sangmeister, coincide con este enfoque al señalar que la UE lleva a cabo un cambio de estrategia como el que ejecutó Estados Unidos tras el fracaso de facto de las negociaciones sobre el ALCA. Considera que este giro “se comprende ante el trasfondo del acercamiento de Venezuela al Mercosur, ‘que no facilitará las negociaciones’ del bloque sudamericano con la Unión Europea”... “En este sentido, la ‘asociación estratégica’ con Brasil constituye un intento europeo de otorgar al interlocutor más predecible un status especial, aunque ese status no vaya ligado a ventajas directas” (Sangmeister, en Deutsche Welle, 2007).

Sin embargo, voceros de la UE ha reiterado que esta alianza con Brasil no afectará la alianza estratégica con el Mercosur. Así por ejemplo, el jefe de la delegación de la Comisión Europea en Brasil, Joao Pacheco, aseguró que “la asociación estratégica con Brasil no es una alternativa a la negociación con el Mercosur” y aclaró que “la negociación comercial es, fue y será bloque a bloque” (OBREAL-EULARO, Resumen de Prensa, 7/06/2007). Sin embargo, es difícil desconocer que la nueva alianza estratégica tendrá un impacto sobre el desarrollo de las relaciones de la UE con el Mercosur.

Conclusiones

Las relaciones entre la UE y el Mercosur atraviesan por un periodo de cambios cruciales que son respuesta a transformaciones en el contexto regional y global. Es innegable que la crisis que ha vivido el Mercosur en los años recientes y los complejos escenarios que se plantean a partir del ingreso de Venezuela, han tenido sin duda un impacto en los cambios recientes que ha sufrido la relación birregional. Por igual sucede con las transformaciones internas experimentadas por la UE, en especial la adhesión de los países del antiguo bloque soviético, un tema que se convertido en prioridad en la agenda regional, además de incluir a países con pocas relaciones históricas, políticas, económicas y culturales con América Latina.

De igual manera, el poco avance en la negociación de la Ronda Doha, también ha incidido en las dificultades surgidas en la configuración de la Alianza Estratégica entre la UE y el Mercosur. Las diferencias entre estos dos bloques de comercio, en especial con relación al tema agrícola, permiten observar las significativas discrepancias de intereses que aun subsisten entre los dos grupos regionales.

Finalmente, el colapso de la negociación del ALCA supone la desaparición, al menos de forma momentánea, de uno de los principales incentivos que tenía la UE para promover la alianza estratégica con la UE. La desaparición del riesgo de sufrir los costos potenciales de desvío de comercio e inversiones que podrían derivarse de la participación del Mercosur en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, permite a la UE reducir el ritmo de la negociación con este bloque regional, mientras se concentra en la compleja negociación multilateral de Doha.

Bibliografía

Ayllon, Bruno (2006). “La política exterior del gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea”. *ARI* No. 22, 24-02. Madrid: Real Instituto Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Bacaría Colom, Jordi (2003). “Perspectiva latinoamericana y Unión Europea”. *Quaderns de Política econòmica. Revista electrònica*. 2da època, vol. 2, enero-marzo, pp. 2-15.

Bustos, Pablo (2004). ¿Réquiem para el ALCA?. *Estudios sobre el ALCA*, No. 19. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung. En línea: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/50177.pdf>

Briceño Ruiz, José (2001). “Strategic Regionalism and the Remaking of the Triangular Relation between the USA, the European Union and Latin America”. *Journal of European Integration*, vol. 23, no. 2, pp. 199-213.

_____ (2007). “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur”. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, no. 15, diciembre 2006, pp. 28-42.

El Clarín (2006). Edición: 12 de mayo. En línea: <http://www.clarin.com/diario/2006/05/12/um/m-01194246.htm>.

Commission of the European Communities (Brussels 2007). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards an EU-Brazil Strategic Partnership. 30 May, com. (2007) 281.

Declaración Final de la Cumbre de Mar del Plata (2005). En línea: <http://www.integracionsur.com/alca/mardelplata/CumbrePueblosDeclaracionFinal.html>

Deutsche Welle (2007). *La UE estrecha lazos con Brasil*. En línea: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2668789,00.html>

EU, Press Releases, 3/05/(2007). En línea: http://europa.eu/press_room/index_en.htm

EUROLAT Semanario Electrónico (2007). 145, 2 al 8 de marzo. En línea: http://celare.cl/boletin_semanal/tx-boletin145.htm#16 Consulta 16 de abril de 2007.

Faust, Jörg (2002). *The European Union's Trade Policy towards Mercosur*. Working Paper PEIF-7, November. En línea: <http://ies.berkeley.edu/pubs/workingpapers/PEIF-7-MERCOSUR.pdf>

Grabendorff, Wolf (2003). “América Latina y la Unión Europea: ¿Una asociación estratégica?”, en Guadalupe Paz, y Riordan Roett comp. *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Buenos

- Aires: Nuevohacer Grupo Editor.
- Gratius, Susanne (2002). *El proyecto del ALCA visto desde Europa*. Estudios sobre el ALCA, no. 1, Santiago, octubre. En línea: <http://www1.uni-hamburg.de/IIK/volltxt/ALCA1.pdf>
- Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott (1995). *Western Hemisphere Economic Integration*. Washington: Institute for International Economics.
- OBREAL – EULARO (2007). Resumen de Prensa 7 de junio. En línea: <http://www.obreal.unibo.it/Press.aspx?Action=Data&IdPress=341#sdfootnote2anc> Consulta: 26 de agosto de 2007
- Sánchez Bajo, C. (2005). “European Union-Mercosur Interregionalism: Negotiations, Civil Society and Governance”, en Martin Boàs, Marianne Marchand and Timothy Show, eds.; *The Political Economy of Regions and Regionalism*. Houndsmills: Palgrave.

Um papel novo para a União Europeia na política mundial?

José Pereira da Costa*

Desde o fim da guerra-fria que a identidade da Europa se modificou, passando de um simples aliado dos Estados Unidos da América na luta contra a União Soviética, pela supremacia mundial, a uma entidade política e economicamente autónoma. O processo resultante da transformação do Mercado Comum das primeiras décadas (1957 a 1992) em Mercado Interno Europeu a partir dos anos 90, e o alargamento sucessivo de seis para quinze países, com o lançamento do Euro como moeda única, em 1999, tornou-a na maior potência económica mundial. Em 1992, era aprovado o Tratado de Maastricht que prevê a criação de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Em 2004 e 2007, integraria os antigos Estados da Europa de Leste que pertenciam ao bloco soviético, perfazendo uma união de 27 países e quase 500 milhões de habitantes. Poder económico significa capacidade de influência na política mundial. A Europa abriu-se ao mundo e o mundo abriu-se à Europa porque deixou de estar dividido entre dois blocos que se opunham.

As organizações regionais e inter-regionais, muitas delas concretizando o que já era apontado na Carta das Nações Unidas de (1945) expandiram-se durante a década de 1990, agregando países e regiões que procuram objectivos económicos e políticos comuns. A Europa serve de exemplo, mas não só. Ela própria participa activamente neste movimento, como é

* Universidade Nova de Lisboa e Universidade Livre de Bruxelas.

o caso da ASEM (Ásia-Europe Meeting), criada em 1996, que reúne periodicamente 38 países dos dois continentes, estabelecendo um diálogo político, cooperação económica e cultural. Em 2006, em Helsínquia, aquando da presidência finlandesa da União Europeia, foi aprovada também a participação nessa instituição da Índia, Paquistão e Mongólia.

Outras organizações criadas durante a guerra-fria, como a ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), em 1967, puderam na década de 1990 receber países que se encontravam do lado comunista, como o Vietname, o Laos e o Cambodja. A CSCE (Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa), fundada em 1975, com os Acordos de Helsínquia, reúne actualmente 56 países oriundos de três continentes. A nova União Africana, que no ano 2000 sucedeu à OUA, inspirou-se na União Europeia e recebe desta ajuda financeira e institucional. A própria Mercosul, criada em 1991 e institucionalizada em 1994, tem objectivos confiadamente semelhantes aos da União Europeia. Esta última é o maior contribuinte mundial no apoio aos países em desenvolvimento, com cerca de 52 % da ajuda total em 2005. Em África, pelo menos desde os anos 70, é o principal doador de fundos para o desenvolvimento, com um programa de cooperação organizado com os chamados países ACP, (África, Caraíbas e Pacífico), no âmbito dos acordos de Lomé, reformulados em Cotunu, no ano 2000. É de longe a potência com mais influência neste continente, pese embora a crescente presença da China. No Médio-Oriente, zona central de conflitos por resolver, foi a Comissão Europeia que ajudou a criar política e financeiramente a Alta Autoridade Palestiniana que, apesar de todas as vicissitudes, continua a ser o embrião de um possível Estado independente, o que trouxe algumas perspectivas de solução para o confronto mais geral entre árabes e israelitas, resultante da criação do Estado de Israel em 1948.

Mas a Europa não granjeou um grande poderio militar enquanto potência mundial. Ainda antes do fim da guerra-fria, em 1988, Paul Kennedy, no seu monumental “The Rise and the Fall of the Great Powers” (Kennedy, 1988:608-609), chamou a atenção para as semelhanças entre a então Comunidade Económica Europeia e a Confederação Germânica de meados do século XIX, que atingiu um enorme poderio económico, mercê de um sistema de redução das barreiras alfandegárias,

que atraiu também os Estados independentes do sul da Alemanha, tradicionalmente receosos da hegemonia prussiana. Esta potência económica iria tornar-se no primeiro Império alemão, tendo ao seu serviço o grande poder militar da Prússia. O que caracterizaria as grandes potências seria assim, além da procura da riqueza, a obtenção de um poder bélico importante.

Desde, o fim da guerra-fria que este tema da ausência de um poderio militar europeu é tratado nas instâncias comunitárias e várias tentativas de reformulação foram apresentadas, como a da transformação da praticamente inexistente UEO (União da Europa Ocidental) num pilar europeu da NATO. Apesar da institucionalização da PESC e da PCSD, a Europa, devido aos interesses estratégicos diversos dos países que a compõem, não conseguiu concretizar estas políticas, como ficou demonstrado durante as guerras da Jugoslávia, nos últimos anos da década de 90 do século passado, quando foi incapaz de encetar qualquer acção militar relevante nas hostilidades que se desenrolaram às suas portas.

Também nos meses que antecederam o desencadear da segunda guerra do Iraque, em Março de 2003, a coordenação da política externa europeia, a uma só voz, como mandam os tratados, simplesmente não existiu. A posição do Reino Unido, de incondicional apoio à administração Bush, e a entrada iminente para a União dos antigos Estados socialistas da Europa de Leste, desejosos de agradar aos americanos, assim o impediu. A aprovação do Tratado Constitucional, mas em seguida a sua reprovação pelos referendos em França e na Holanda, em Maio e Junho de 2005, criou uma crise institucional de que a Europa ainda não se refez. Com efeito, a “constitucionalização” das diversas políticas europeias, atrás referidas, seria a melhor forma de ajudar a Europa a afirmar-se na cena mundial, precisamente quando, pela primeira vez, a União funciona à escala continental, no momento histórico do alargamento aos dez novos países da Europa de Leste e do Mediterrâneo, em Maio de 2004, e à Roménia e Bulgária, em Janeiro de 2007. Dir-se-ia que os quinze anos de desenvolvimentos políticos, desde a emancipação dos países europeus que viviam na órbita da ex-União Soviética, não chegaram para uma integração sem sobressaltos. As divergências sobre a intervenção dos Estados Unidos no Iraque foram o primeiro sinal de crise nesta nova

Europa a vinte e sete.

No entanto, apesar disso, dos países ainda não aderentes, na Europa do Sudeste, nenhum se manifesta contrário à adesão. E a própria Turquia, cuja possível entrada é motivo de controvérsia, mantém-se firme às portas da União. Fora da Europa, as novas grandes potências mundiais, que já estão a marcar o século XXI, como a China, a Índia e o Brasil, encaram a União, *à tort ou à raison*, como um contra-poder à hegemonia mundial dos Estados Unidos da América, construída depois do fim da guerra-fria.

Por fim, nos próprios Estados Unidos da América, a União Europeia é vista nalguns meios como uma potência económica e politicamente rival, desde que, logo após o fim da guerra-fria, se modificou a identidade europeia, com a aprovação do Tratado de Maastricht, em 1992, e a introdução das novas políticas, já referidas, o relançamento do Euro e a implementação efectiva, a partir de 1993, do Mercado Interno Europeu, resultante de um trabalho de harmonização da legislação, com o Acto Único Europeu, lançado por Jacques Delors, em 1987, pouco depois da sua chegada a Bruxelas para chefiar a Comissão Europeia.

Recentemente, *The New York Review of Books* (2005) divulgava um artigo sobre dois livros, cujos autores vão muito além do tratamento desta questão como um possível conflito de interesses, entre os Estados Unidos e a Europa, para fazerem simplesmente a apologia da União Europeia. São eles “*The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy*”, de T.R. Reid, e “*The European Dream: How Europe’s Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*”, de Jeremy Rifkin. Em ambos os livros faz-se uma análise comparativa das virtudes e dos pontos negativos da vida, nos seus mais diversos aspectos e numa perspectiva de futuro, na Europa e na América. E o veredicto parece ser a favor dos europeus.

Em 1995, é criada a OMC, (Organização Mundial do Comércio), actualmente com 150 membros, que, ao contrário das instituições que a precederam, Kennedy Round, Uruguay Round, etc., no âmbito das Nações Unidas, tem um papel vinculativo nas negociações comerciais multilaterais. Com o aumento significativo da abertura dos mercados mundiais, as relações comerciais intensificaram-se e à OMC é atribuído um papel regulador desta actividade, com o seu Órgão Regulador de

Conflitos. Ali, são inúmeros os conflitos registados entre os dois blocos, no campo económico e comercial, desde que aquela organização foi criada (Janus, 2004: 48-51) que passam talvez despercebidos devido ao principal conflito latente entre os países do Norte e do Sul, que consiste na necessária abertura dos mercados agrícolas dos Estados Unidos e da Europa (e redução dos subsídios aos respectivos sectores), por contrapartida à abertura do sector industrial e dos serviços nos países em desenvolvimento, a regular pela Conferência de Doha.

É nestas condições, e perante o desaparecimento da União Soviética como ameaça militar, dando lugar a uma Rússia apenas com influência regional,¹ que a União Europeia aparece aos olhos dos americanos como uma potência económica rival, com a perspectiva de se tornar a curto prazo, também, numa grande potência da política mundial *tout court*. Ficou também nítido, depois do 11 de Setembro de 2001, que se aprofundaram as divergências com a política americana do “eixo do mal”, da “guerra total ao terrorismo” e da “guerra preventiva”, concretizada na invasão do Iraque em 2003 e não apoiada pela França e Alemanha, principais pilares da União Europeia.

Segundo Mario Telò, no seu estudo “*L’Europa Potenza Civile*” (Telò, 2004:4-6), os principais pontos divergentes são: um reequilíbrio entre interesse nacional e obrigações internacionais em favor do primeiro, por parte dos americanos, declarado no documento “*National Security Strategy*”, publicado em 2002; difusão mundial da economia de mercado e da democracia, se necessário pela força. Por parte da União Europeia, respeito pelos direitos humanos em todas as circunstâncias e estabelecimento do Tribunal Penal Internacional, assim como incremento do diálogo Norte/Sul para tentar resolver os problemas com o mundo árabe/muçulmano; importância e necessidade de tomar medidas urgentes acerca do problema do aquecimento global do planeta; primazia do papel das Nações Unidas e do direito internacional na regulação dos conflitos mundiais.

1 Refiro-me aqui, é evidente, à Rússia dos anos 1990. Porque actualmente este país tornou-se de novo uma grande potência mundial, com a utilização estratégica dos seus enormes recursos energéticos, o seu poderio militar ainda muito importante e um crescimento económico só suplantado pela Índia e a China.

Conclusão

A União Europeia tem sido construída à medida das possibilidades e vicissitudes das políticas europeia e mundial e não a partir de um quadro de realizações programadas, como alguns pretendiam. Uma política de integração a seis, a doze, a quinze ou, actualmente, a vinte e sete países não é tarefa fácil. O certo é que a União não só atraiu e continua a atrair ao seu seio todos os países do continente europeu, como se tornou num exemplo institucional a seguir em muitos pontos do globo, na Ásia, na América e em África, mercê do grande poder económico e do bem-estar social que granjeou para as suas populações, através de uma dinâmica inter-regional forte. A sua presença em todo o mundo, como principal doador na ajuda ao desenvolvimento e no apoio de emergência às catástrofes naturais ou resultantes de conflitos militares, completa-se com uma dinâmica de participação nos assuntos mundiais muito diferente da dos Estados Unidos da América, potência hegemónica na fase actual da política internacional. Essa acção dá prioridade à negociação internacional a nível multilateral, no seio das principais organizações internacionais e inter-regionais, como nas parcerias já referidas, das quais o Mercosul é uma das principais. Isso não impede que tenha sido criado recentemente um contingente militar europeu de 60.000 homens, capaz de acudir a situações de crise. E que a Europa participe, em maior número que os Estados Unidos, em missões de paz internacionais. No entanto, há quem defenda que o elemento militar é essencial para a afirmação da União Europeia no mundo. É preciso não esquecer, no entanto, que a maior potência militar da actualidade, apesar de todo o seu poderio, perdeu duas guerras no espaço de uma geração: no Vietname e no Iraque. E que no mundo em que vivemos presentemente a supremacia dos grandes países e blocos não está a ser feita à custa do seu poderio militar, mas através da sua capacidade de adaptação às condições do mundo global e da melhoria das condições de vida das suas populações. Será que o papel de potência civil da Europa se vai acentuar ou predominará a vontade daqueles que a pretendem tornar também numa potência militar?

Referências Bibliográficas

- Carta das Nações Unidas (1945) Capítulo VIII, arts. 52-54. On line: <http://www.onu-brasil.org.br/doc5.php>
- JANUS (2004). Publicação Universidade Autónoma de Lisboa e do jornal público, pgs. 48 a 51. On line: www.janusonline.pt/economia.
- Kennedy, Paul (1988). *The Rise and the Fall of the Great Powers*. New York: Random House
- Telò, Mario (2004). *L'Europa Potenza Civile*. Bari: Laterza.
- The New York Review of Books (2005). Volume 52, Nº 2, 10 de Fevereiro.

Transpacificidad, una agenda pendiente para los contactos de América Latina con el Pacífico*

Carlos Uscanga**

Resumen

Hasta la década de los 80, América Latina se había mantenido al margen de los escenarios de cooperación en los cuales intervenían el Pacífico Asiático, Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, durante los años 90 que varios países de Latinoamérica decidieron tratar de formar parte del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico. Es así que los empresarios latinoamericanos decidieron iniciar la construcción de una agenda de negocios para poder aprovechar los beneficios de la Cuenca del Pacífico. Por su parte los académicos, iniciaron varios tipos de estudios referentes a este tema. Además, durante este tiempo el considerar la adopción de una agenda del Pacífico atrajo la atención en las estrategias internacionales y en el diseño de su diplomacia económica. Asimismo, durante la década de los noventa los procesos de globalización y el nuevo regionalismo beneficiaron para que los niveles de transpacificidad se incrementen.

Palabras clave: PECC, América Latina, Cuenca del Pacífico, transregional, procesos de integración, actores económicos.

* Versión modificada del documento aparecido en el libro "México y el Este de Asia; cooperación y competencia ante las transformaciones de la economía global" FCP y S-UNAM, 2004.

** Doctor en Cooperación Internacional por la Universidad de Nagoya, Japón. Profesor-Investigador del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias políticas y Sociales de la UNAM.

Introducción

Después de la posguerra, los paulatinos procesos de integración en la parte asiática de la cuenca del Pacífico generaron el surgimiento de nuevos mecanismos de asociación y de interacción entre los agentes económicos, gubernamentales y no gubernamentales que permitieron la construcción de nuevos espacios de colaboración regional. Como es un hecho ya conocido, la creación a principios de la década de los años ochenta de la Conferencia (hoy denominada Consejo) de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés) logró la conjunción de empresarios, representantes gubernamentales con carácter no oficial y académicos cuyos trabajos fueron fundamentales para el posterior nacimiento del foro intergubernamental de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).

Mientras, el Pacífico asiático junto a Estados Unidos y Canadá estaban creando escenarios de cooperación, América Latina fue inicialmente marginado de la construcción de los emergentes espacios de diálogo de la cuenca del Pacífico. Fue hasta finales de los años ochenta y durante los años noventa, cuando las economías latinoamericanas emprendieron una virtual cruzada para lograr su admisión dentro del PECC, APEC e inicialmente en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por sus siglas en inglés). Es preciso hacer notar que los empresarios mexicanos fueron los que lograron incorporarse a ese último organismo, donde se reúnen a los principales representantes de la iniciativa privada de esa región. Los años noventa fueron testigos del nacimiento, ahora denominado, Foro de Cooperación de América Latina y el Asia del Este (FOCALAE) como el primer esfuerzo de conexión a nivel subregional. En este sentido, los mismos comprenden una extensa red con rasgos específicos y distintivos en comparación a esfuerzos similares desarrollados en otras partes del mundo.

A nivel general, los intentos desplegados por la comunidad académica en América Latina para comprender la formación de los mecanismos de cooperación en la cuenca del Pacífico han estado fundamentalmente orientados a identificar, a nivel general, los factores regionales que permitieron su nacimiento y cómo cada uno de sus miembros ha logrado su admisión. Todavía permanece como un campo de indagación poco explorado, los

procesos endógenos de toma de decisiones e interrelación de todos los agentes que intervienen en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, existen pocas aproximaciones analíticas relacionadas a la identificación de las características de la cuenca del Pacífico como un todo regional dinámico e integrado. El objetivo de esta ponencia es identificar las formas en que los países de América Latina y el Pacífico asiático generan sus diversos grados de conectividad y el papel de los actores económicos, gubernamentales y no gubernamentales tienen en ese proceso, además de evaluar las posibilidades de una profundización de un agenda regional del Pacífico como precondition para desplegar un diálogo de carácter transregional.

La construcción de la regionalidad de la cuenca del Pacífico

América Latina y el Pacífico asiático han generado diferentes expresiones frente a las tendencias del regionalismo (Björn, H., 2003:62-63), así como de sus esfuerzos para la construcción de contactos transregionales. Empero, lo más importante ha sido la creación de espacios de interacción *sui generis* entre los diferentes actores cuyos impactos se presentan en la definición de políticas públicas, las estrategias de negocios y acciones de respuesta de la sociedad civil.

De acuerdo con Björn (2003:62-63), el regionalismo implica diferentes niveles incrementales de regionalidad, entendida a ésta como una creación social y una recreación de los procesos globales, pero también como un proyecto político en el que se “define la posición de una región en particular o de un sistema regional en términos de coherencia e identidad como un proceso histórico endógeno de largo plazo...” (Hettne, 2003:64).

El autor, apunta cinco niveles: el espacio regional definido por una zona geográfica con demarcaciones físico-geográficas y naturales; complejo regional en la que se inicia un proceso de profundización de los nexos económicos, políticos, sociales y culturales entre las distintas congregaciones humanas; sociedad regional establece vínculos formales e informales cooperativos entre los actores en diversas áreas; comunidad regional se establece mecanismos de organización durable con mayores espacios de

convergencia en el ámbito político, social, económico y seguridad; y, sistema regional institucionalizado en la que la toma de decisiones y acciones comunes están orientadas a la conexión de las regiones integrantes bajo con una estructura más sólida (Hettne, 2003:64-66).

Un punto importante del argumento de Hettne es la identificación de los actores inicialmente bajo la forma de organizaciones políticas proto-estatales para transformarse con el paso del tiempo en la consolidación del Estado-Nación, la proyección de agentes económicos y de la sociedad civil. Si bien el autor es cuidadoso en evitar la utilización de las referidas etapas bajo una perspectiva evolutiva, apunta que su identificación es necesaria para facilitar los ejercicios de comparación de las regiones en formación y de la comprensión de su dinámica interna.

La propuesta analítica de Hettne adquiere rasgos diferenciados en su aplicación en la cuenca del Pacífico. Como el autor lo remarca, la influencia de factores histórico-culturales ha generado especificidades en las formas de la transición. Actualmente se podría ubicarla en la fase de la comunidad regional en la que se están conformando canales de diálogo regional y transregional en un rango amplio de temas referidos fundamentalmente a la economía, pero con una presencia embrionaria en las discusiones sobre aspectos políticos y seguridad.

Bajo estas ideas generales, podría presentarse el concepto de regionalidad de la cuenca del Pacífico (*Pacific Rim-ness*, su equivalente en inglés)¹ para identificar la participación e interacción de los diversos actores relacionadas al surgimiento de espacios de cooperación regional. Otro concepto sería con una visión de interconexión a lo largo del Pacífico que es el de transpacificidad.

Este último concepto, podría entenderse como los diferentes grados de conectividad en la que la pertenencia de los actores a esa región no sólo se define por la geografía sino por una red profunda de nexos económicos, políticos, sociales y culturales cuyos niveles de intensidad determinan su proyección dentro de un complejo escenario de relaciones transregionales. Este proceso de inserción implica amplios espacios de interrelación con el sector gubernamental, el privado, la academia y la sociedad civil.

1 Este concepto es de elaboración propia.

En el plano endógeno, la construcción de los niveles incrementales de regionalidad en la cuenca del Pacífico se encuentra ligada a las sensibilidades de los actores para identificar a esa región como un área de acción específica. Las entidades gubernamentales expresan su compromiso para incorporarla dentro de su agenda internacional al ampliar sus relaciones económicas y diplomáticas con esa área, en la que se buscará fortalecer sus estrategias de diversificación y reforzar su presencia dentro de su política exterior. Los esporádicos contactos diplomáticos son reemplazados por iniciativas concretas para la exploración y diseño de estrategias para la participación dentro de los esquemas de cooperación transpacíficos. Esto tiene un impacto en las estructuras de las distintas agencias gubernamentales responsables, así como su influencia directa dentro de los procesos de toma de decisiones.

Los empresarios en América Latina, renuentes a explorar mercados alternativos a los que ya estaban tradicionalmente asociados, emprenden la construcción de una agenda de negocios para aprovechar las nuevas ventajas ofrecidas por el Pacífico asiático cuyos impactos generan un reajuste a las necesidades de los mercados regionales, lo cual redundará en el incremento de sus nexos con sus contrapartes asiáticas.

Por su parte, el sector académico, identifica –con diferentes ritmos y formas – a la cuenca del Pacífico como un campo de estudio permanente. Los especialistas latinoamericanos se incorporan en la red de contactos para la discusión de temas políticos y económicos. A pesar de las restricciones financieras, problema compartido por todas las instituciones educativas, se logra la conformación de programas de docencia e investigación con apoyo gubernamental, agencias privadas u organismos internacionales, mismos que tienen un rango diferenciado de impacto dentro de los procesos de decisión relacionada a la política exterior en asuntos del Pacífico.

Al mismo tiempo las acciones provenientes de la sociedad civil, así como iniciativas de orientación ciudadana en América Latina inician, de manera preliminar, su presencia dentro de la agenda de discusión de los mecanismos de cooperación transregional. A pesar de su mayor proyección todavía, en términos generales, su participación es marginal dentro de la estructura de toma de decisión de los actores gubernamentales.

Redes de interacción dentro de la comunidad transpacífica

La emergencia de una comunidad transregional dentro de la cuenca del Pacífico, como un espacio dinámico inserto dentro de sistema económico y político global, tiene diferentes ámbitos de interrelación. En el nivel global, América Latina y Asia Pacífico tienen canales de intercomunicación diversos a través de los mecanismos de cooperación tales como PBEC, PECC, APEC y FOCALAE de manera fundamental. Sin embargo, no podría omitirse el PAFTAD, las conferencias sobre comercio y desarrollo en el Pacífico, en las que se integran académicos de las principales económicas de la región cuyas propuestas han servido como sustento en la construcción de los esfuerzos de cooperación regional (Véase Gráfico 1)².

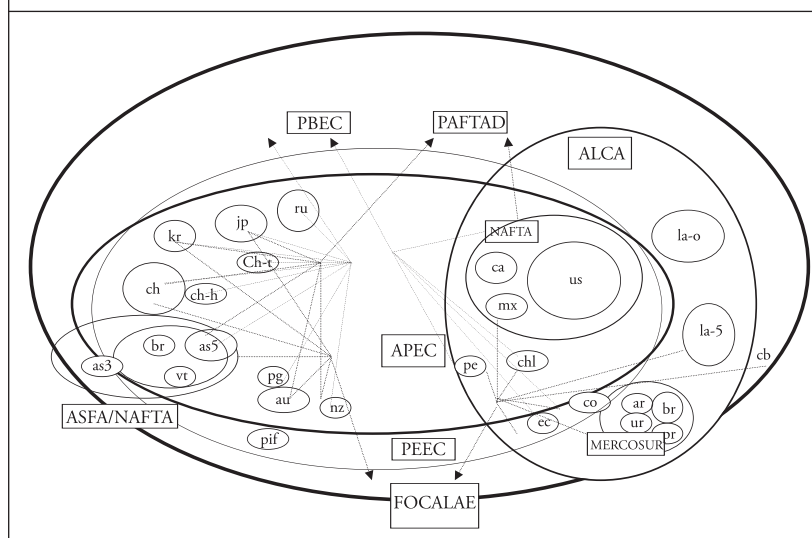
En el plano bilateral, los actores regionales despliegan un conjunto de acciones de su política económica exterior para ampliar las oportunidades de comercio e inversión de sus agentes económicos. Esto implica un diseño estratégico, en el mejor de los casos, de un modelo de interacción que corresponde plenamente a las necesidades de sus esquemas de desarrollo económico endógeno y a los requerimientos de su seguridad económica.

Como se apuntó anteriormente, América Latina arribó tarde a los mecanismos de cooperación de la cuenca del Pacífico. A pesar de lo anterior, la región fue considerada como potencial miembro dentro de las iniciales propuestas presentadas por los “padres fundadores”. En 1965, Kiyoshi Kojima, reconocido académico japonés, desarrolló la idea de conformar un Área de Libre Comercio del Pacífico (PAFTA, por sus siglas en inglés) para iniciar la liberalización económica y la reducción arancelaria entre Japón, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos (Kojima, 1976:5).

Bajo ese mecanismo, los países asiáticos y latinoamericanos podrían participar como miembros asociados y ser candidatos a obtener reducciones arancelarias preferenciales, asistencia técnica y programas de exportación de exportaciones. Como es conocido, la idea de Kojima no pudo ser implementada por la existencia de un conjunto de obstáculos:

2 Basado en la idea de Pittou Van Dijk para presentar la proliferación de áreas de comercio preferencial y acuerdos comerciales en la economía mundial. Véase en “The EU’s New Strategies towards Emerging Asia and Latin America” in Radtke and Wiesebron (editors) (2002: 79).

Gráfico 1
Comunidad Transpacífica (Nivel Macro)



Note: jp= Japón; kr=Corea; ch=China; ch-h= China Hong Kong; ch-t= China Taipei; ru= Rusia; as=ASEAN; au=Australia; nz= Nueva Zelanda; pg= Papua Nueva Guinea; pif= Pacific Island Forum; as5=Singapur, Filipinas, Indonesia, Tailandia, and Malasia; br= Brunei; vt= Vietnam; as3= Laos, Camboya, Myanmar; ca=Canadá; us=Estados Unidos; mx=México; chl=Chile; pe=Peru; ar=Argentina; br=Brasil; co=Colombia; cb=Cuba; ec=Ecuador; PAG=Paraguay; UR=Uruguay; lo-5=Venezuela, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Panamá and la-o= Otros países Latinoamericanos.

- Temor de la implementación de reducciones arancelarias en un número muy selecto de sectores económicos con riesgos de una implementación no equitativa.
- Poco entusiasmo en considerar a la liberalización como un instrumento útil para la expansión de los volúmenes comerciales de las naciones menos desarrolladas.
- Identificación del PAFTA como un club exclusivo de los países ricos de la región.
- Dentro de las políticas comerciales de los potenciales miembros del PAFTA, se visualizó más importante el apoyo de los esfuerzos multi-

laterales en la materia que en intentos de concertación de tipo regional (Kojima, 1980: 4-7).

Lo anterior fue reflejo de dos tendencias. En primer lugar, los niveles de integración económica todavía se encontraban en una etapa temprana. Japón estaba en el proceso de recuperación y fortalecimiento de su modelo de desarrollo después de la devastación que fue objeto como resultado de su participación en la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos consideraba que su posición hegemónica dentro de los espacios multilaterales era el medio adecuado para garantizar sus prioridades de su política económica exterior. Al mismo tiempo desplegaba sus acciones de carácter bilateral en sus relaciones con sus socios comerciales y de las áreas de alto valor estratégico dentro de un clima de tensión internacional dentro de un mundo bipolar. Australia, Nueva Zelanda y Canadá todavía eran economías sin mayor proyección transregional y con niveles de dependencia con Gran Bretaña y Estados Unidos. En segundo lugar, utilizando la propuesta analítica de Hettne, la cuenca del Pacífico se encontraba en una fase incipiente de formación hacia una sociedad regional, en los que los actores estatales todavía no consideran la pertinencia de los establecimientos de foros regionales u otros mecanismos de consulta.

La década de los años setenta fue testigo del avance acelerado de los procesos de profundización de la integración económica. La transformación de Japón como una potencia regional y el avance de la primera generación de las nuevas economías industrializadas asiáticas como Singapur, Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong marcarían una tendencia al incremento de la interdependencia comercial y financiera. Este proceso, generaba al mismo tiempo el surgimiento de una serie de problemas y obstáculos para que los agentes económicos ampliaran sus oportunidades de negocios en la región.

Lo anterior permitió una mayor sensibilización, misma que fue reflejada por la propuesta presentada por Peter Drysdale y Hugh Patrick ante un Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense en la que se planeó la necesidad de adoptar un esquema similar a la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés), ese nuevo mecanismo fue denominado Organización para el

Comercio y Desarrollo del Pacífico (OPTAD, por sus siglas en inglés) que tendría tres áreas de acción: una referida a políticas comerciales, otra para la inversión extranjera directa y una más para programas de ayuda para las economías en desarrollo del Pacífico asiático y Latinoamérica (Kojima, 1987: 173-174). El reporte también recomendaba el abandono de Washington de su posición reticente para incorporarse dentro de las nuevas iniciativas de cooperación (United States, Senate, Committee on Foreign Relations, 1979: 73) y tomar más en cuenta la opción transpacífica dentro de su política exterior (Hugh, 1997:16).

Mientras en Asia Pacífico se consolidaba la gestación de una sociedad regional y el inicio de la conformación de una comunidad. América Latina se encontraba al margen de esos esfuerzos, con grados incipientes de transpacificidad, los gobiernos no incluían dentro de sus prioridades internacionales su incorporación a la cuenca del Pacífico, preferían mantener a la bilateralidad como el medio idóneo para el fortalecimiento de sus nexos con las economías más avanzadas de la región. La inestabilidad política, la crisis financieras durante los años setenta y ochenta jugaron un papel definitivo para el desvanecimiento de América Latina dentro de las iniciativas de cooperación regional.

Las distintas fases de regionalidad de América Latina estuvieron circunscritas a la identificación dentro de su entorno geográfico inmediato de esfuerzos limitados de integración y de dar prioridad a los nexos con los Estados Unidos. Los vínculos con Europa se mantenía como parte del legado histórico-cultural lo que había permitido los flujos comerciales y de inversión. A pesar de esto, nunca se visualizó las posibilidades de que el Océano Atlántico se concibiera no como un espacio de separación sino de conexión con Europa y África.³ En este sentido, la condición bioceánica ha sido virtualmente ignorada dentro de las estrategias económicas y geopolíticas de la mayoría de los países latinoamericanos.

Es menester insistir en la idea de que en el decenio de los años ochenta fue el espacio de intensificación de las tendencias del regionalismo en el Pacífico asiático y de la materialización de las propuestas de coopera-

3 Hoy día no existe un sentido de lo que se podría denominar "transatlanticidad" de parte de América Latina. Es natural los esfuerzos manifiestos de Estados Unidos para inhibir esos contactos de diálogo regional directo.

ción regional. De acuerdo con Dilip K. Das, a diferencia de otras experiencias similares en el mundo, sus bases estuvieron centradas en su orientación al mercado. Las redes de producción regional fueron las consecuencias de la orientación de la dinámica económica donde las corporaciones transnacionales contribuyeron a lo que podría llamarse un proceso de industrialización pan-asiático en las que las iniciativas de arreglos institucionales formales e informales sólo fue un reflejo de esa realidad (Das, 2001:5-6).

De manera contraria a esos procesos de integración económica natural, las iniciativas de orientación gubernamental sustentaron las propuestas de cooperación regional en América Latina basados en el viejo regionalismo cuyos resultados, por todo conocidos, generaron espacios sólo favorables para la retórica latinoamericana donde la vinculación transregional estuvo siempre ausente.

En este contexto, podría identificarse dos notables excepciones. México organizó la VI conferencia del PAFTAD sobre ciencia y tecnología. Ese mecanismo surgió como respuesta del sector académico para crear un foro de discusión mismo que congregó a importantes economistas, mismos que serían los “padres fundadores” de los posteriores mecanismos de cooperación regional. Los esfuerzos de la academia mexicana no tuvieron mayor eco en las esferas gubernamentales donde el encuentro resultó más una iniciativa personal de un grupo de especialistas como resultado de sus propias redes de contactos personales.

Otro ejemplo se refiere a la invitación del entonces Primer Ministro japonés Masayoshi Ohira, al presidente José López Portillo para que México se incorporara como miembro fundador de lo que posteriormente se convertiría en el PECC. Las nociones de la construcción de la “Comunidad del Pacífico” no fueron entendidas por la administración en turno debido a sus preferencias de una aproximación bilateral y el deseo de capitalizar su nueva abundancia petrolera como instrumento para incrementar sus nexos económicos con la región del Pacífico asiático. La decisión de México y de otros países latinoamericanos marcaron su ausencia dentro de los espacios regionales de cooperación y de las redes de consultas y cabildeo formales e informales entre los sectores gubernamental, privado y la academia.

El inicio de la década de los años ochenta, como se apuntó anteriormente, se profundiza los procesos de integración natural y se incrementan los problemas regionales, así como las dificultades para avanzar en la agenda comercial dentro de los foros multilaterales. Las frecuentes iniciativas de la academia son escuchadas por los altos funcionarios gubernamentales. En Japón se formalizó la creación del Grupo de estudio de la cuenca del Pacífico bajo la responsabilidad de Saburo Okita. El reporte remarcó la existencia de tendencias claras y concretas para impulsar la integración regional en la que la diversidad existente en esa área geográfica no constituía un impedimento sino una condición para construir un punto de encuentro para impulsar la cooperación en diversos sectores (Pacific Basin Cooperation Study Group, 1980:77). El ascenso de Okita como Ministro de Asuntos Exteriores de Japón permitió incorporar como un eje prioritario dentro de la política exterior de la administración de Ohira. En septiembre de 1980, se organizó en Australia el Seminario sobre la Comunidad del Pacífico copatrocinados por el gobierno japonés y australiano. Esto daría nacimiento al Comité de la Cooperación del Pacífico que permitiría la creación del PECC.

El modelo PECC generó la institucionalización flexible de un patrón de consultas entre el gobierno, los empresarios y la academia. Es un hecho, la existencia previa de una red de contactos entre esos sectores que habían influido en las formas de cabildeo y negociación con los agentes económicos y representantes políticos locales, mismos que impactaban el diseño de las políticas públicas y estrategias de desarrollo económico, así como los procesos de toma de decisión de su política exterior. Sin embargo, un elemento distintivo era la incorporación del sector académico dentro de los temas sensibles que afectaban al Pacífico.

Es importante remarcar que esa dinámica tripartita no implica la asignación de una función fija para cada actor (Véase Tabla 1). Por el contrario, el modelo involucra la creciente movilidad entre ellos. El acceso de las comunidades epistémicas a la élite gubernamental y económica genera una serie de vínculos personales y profesionales⁴ que permite su movili-

⁴ Para entender la influencias de las comunidades epistémicas en el caso de Australia, Véase: Higgot, R. (1992: 182-197) y Besson, M. (1999: 114-115).

dad e incorporación dentro de altos niveles de gobierno o como asesores en las grandes corporaciones. De igual manera, los funcionarios o ejecutivos retirados fácilmente tienen oportunidades de encontrar un lugar en alguna institución de investigación o un *Think Tank* privado o semi gubernamentales. Estas redes permiten la consolidación de contactos directos y la formación de un sistema de lealtades entre ellos.

Sector	Principales Características	Niveles de Perteneencia a la Regionalidad		Grado de Transpacificidad	
		80s	90s	80s	90s
	80-90s				
Academia	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda de Investigación Integrada sobre asuntos del Pacífico - Consultas regulares con empresarios y funcionarios cercanos a los procesos de toma de decisión. - Diplomacia de segunda vía (Second Track) - Capacidad de cabildeo 	Alta	Alta	Baja	Alta
Empresarios	<ul style="list-style-type: none"> - Visión global de Negocios - Aproximación de negocios transregional - <i>Think Tanks</i> orientados a las actividades empresariales 	Alta	Alta	Media	Alta
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Diplomacia destinada a la región de la cuenca del Pacífico - Participación en esquemas formales e informales - Establecimiento de <i>Thinks Tanks</i> financiados por el gobierno 	Media	Alta	Baja	Alta

Los actores mantuvieron un proceso diferenciado de sensibilidad dentro de los espacios de la construcción de la regionalidad de la cuenca del Pacífico. Como ya se apuntó, la academia y la iniciativa privada fueron los primeros en identificar a las tendencias de integración económica y la necesidad de establecer foros de diálogo como áreas de acción y objeto de estudio. En este sentido, en 1967 se crea el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por sus siglas en inglés) en que se agrupan los principales empresarios de las economías de la región. Los gobiernos del Sudeste asiá-

tico y Estados Unidos mostraron mayor lentitud y escepticismo para conformar espacios regionales de cooperación. La participación de funcionarios gubernamentales, con carácter no oficial, en el PECC y la creación en 1989 del APEC, como el primer espacio intergubernamental, impulsó el ascenso de un esquema más fortificado de comunidad.

Sin embargo, su consolidación transitó por diversas fases en el que los niveles de transpacificidad ganaban más terreno. En la década de los años ochenta parecía que la única conexión transregional viable era la participación de Estados Unidos y Canadá. El primero, por su importancia económica y política como el hegemón dentro del sistema capitalista y el segundo por sus esfuerzos de diversificación de su política exterior. Como ya se analizó, la academia se centró en generar esfuerzos de carácter regional sin la inclusión de América Latina, sólo la existencia de un grupo de especialistas mexicanos y chilenos trataban de generar un contrapeso a esta tendencia. De igual forma, los gobiernos mostraban un bajo perfil donde no podía identificar todavía claramente el papel de América Latina dentro de los foros regionales emergentes. En cambio, los empresarios asiáticos si consideraban la necesidad de incorporar a esa región como parte de las nuevas tendencias económicas dentro de la cuenca del Pacífico.

Los cambios políticos y económicos en la década de los años noventa permitieron un incremento en los niveles de transpacificidad como resultado de la intensificación de los procesos de globalización y sobre todo del surgimiento del nuevo regionalismo. De acuerdo a Akio Hosono y Shoji Nishijima (2002: 50) apuntan que los países latinoamericanos lograron insertarse a nuevas iniciativas que permitieron el surgimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y Mercosur, así como el fortalecimiento, bajo nuevos principios, de esfuerzos regionales embrionarios y los ya existentes, así como la búsqueda de la opción transregional como parte sustancial de sus políticas internacionales, lo que implicó la posterior incorporación en el PECC y APEC. En este sentido, la región del Pacífico asiático tuvo interés en cimentar los nexos transpacíficos con América Latina y permitir, en ocasiones con fuerte resistencia, su admisión dentro de los espacios de cooperación económica.

El escenario de la década de los años noventa implicó un giro sustancial en los niveles de conectividad entre los tres sectores. La adopción de la

agenda del Pacífico como un elemento a considerar, independientemente de su continuidad y profundidad, generó mayor atención en sus estrategias internacionales y en el diseño de su diplomacia económica. De acuerdo con el Profesor Manfred Mols, los gobiernos latinoamericanos empezaron a reorientar su política económica exterior para descubrir las posibilidades del Pacífico asiático, región que le podría ofrecer la realización de sus anhelados procesos de diversificación comercial y financiera junto con una mayor integración dentro de la economía global (Mols, 2002a: 75).

El modelo tripartita de PECC fue adoptado por la mayoría de las economías latinoamericanas que tenían el interés por incorporarse dentro de los nuevos espacios de cooperación regional. A pesar de la falta de continuidad de sus estrategias, México logró incorporarse a PECC en 1991 y en APEC en 1993. Otros países latinoamericanos consiguieron también su admisión en PECC y APEC como el caso de Chile en 1994 y Perú en 1998. Lo anterior generó un mayor acercamiento entre el sector académico y las esferas gubernamentales orientadas en el diseño de la agenda del Pacífico. En cambio, los vínculos con los empresarios se encuentran reforzándose a través del mayor apoyo financiero a proyectos de investigación o incluso en el financiamiento directo de *Think Tanks*. Sin embargo, a nivel general, tomando en cuenta a la comunidad epistémica de forma ampliada, puede considerarse que sus nexos pueden caracterizarse de baja intensidad.

La principal diferencia entre los modelos de interconsultas entre la burocracia, empresarios y la academia de las economías del Asia Pacífico y América Latina reside en la función de los actores, su capacidad de identificar las nuevas formas de diálogo y cabildeo dentro de las diferentes fases de la regionalidad de la cuenca del Pacífico y en el diseño de los ejes de conexión en la transpacificidad. En lo particular pueden identificarse:

- El modelo asiático en sus etapas iniciales estuvo basado en iniciativas propuestas por la academia. El PAFTAD fue un vehículo para la expansión de la visión de la cuenca del Pacífico como un proyecto de cooperación realizable. El incremento de la interdependencia económica obligó a los empresarios y funcionarios gubernamentales, a cargo de la política económica exterior, en poner mayor atención en el “nuevo pensa-

miento” presentado por las comunidades epistémicas. No obstante, fue necesario que pasara un tiempo para lograr el momento político adecuado para revertir el escepticismo de los países del sudeste de Asia y las reticencias de los Estados Unidos para la creación de un grupo regional.

- El modelo latinoamericano estuvo centrado en el liderazgo gubernamental para impulsar una agenda de acción en el Pacífico y en particular para lograr su membresía dentro de los mecanismos de cooperación. Aunque, como fue ya planteado, el sector académico, especialmente en México y Chile, entendió la importancia de la cuenca del Pacífico como una nueva centro económico mundial, careciendo de la suficiente influencia como los académicos asiáticos. A finales de los años ochenta y principios de los años noventa, los canales de comunicación entre los tres sectores mejoraron y fortalecieron.
- El Pacífico asiático y posteriormente los nexos transpacificos representaron un espacio fundamental para sus acciones de su diplomacia económica. Con altos niveles de especialización, se formaron cuadros dentro del gobierno y el sector privado para el diseño y ejecución de sus políticas para la creación de los foros de cooperación regional. De igual forma, la academia contribuyó en la formación de investigadores y consultores sobre esos temas.
- La cuenca del Pacífico no ha sido una prioridad para la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de los mayores grados de mayor sensibilidad de la regionalidad del Pacífico y de la transpacificidad. Esa región geográfica se percibe todavía como un escenario alternativo (por no decir simplemente secundario) dentro de sus estrategias de negocios y de su agenda internacional. Persisten todavía niveles muy bajos de continuidad de los proyectos y se agudizan los conflictos para materializar un plan de acción frente al Pacífico. Sin embargo, se observa un mayor interés por parte de la academia para ampliar su interés en el área a través de la formación de programas y centros de investigación. PAFTAD tiene ya un capítulo mexicano fundado en el 2000 y existe una extensa red de Centros APEC en universidades mexica-

nas. De igual forma, en otros países latinoamericanos, como Chile, existen programas ya consolidados sobre temas del Pacífico.

Es necesario remarcar de nuevo, la dificultad de generalizar sobre las formas y los modelos de interconsultivos que involucran a los tres sectores en la región de América Latina. Cada país tiene particularidades en su sistema político y económico que genera diferencias sustanciales, cada uno puede generar grados diferenciados en la intensidad de sus nexos mientras en unos países pueden estar ya consolidados, en tanto que otros pueden estar en una etapa rudimentaria. En los casos como México, Chile y Perú puede notarse un mayor grado de regionalidad comparando los años setenta y ochenta con las dos décadas posteriores (Véase Tabla 2).

Sector	Principales características		Niveles de pertenencia a la regionalidad	
	70s -80s	90s -2002	80s	90s
Gobierno	- Orientación bilateral en sus estrategias diplomáticas - Discurso retórico de la diversificación	- Estrategias bilateral y multilateral de su diplomacia económica - Diversificación Económica Pragmática	Baja	Media
Empresarios	- Mercados tradicionales: Estados Unidos y Europa - Agenda no integrada de negocios en el Pacífico	- Asia Pacífico como mercado potencial - Creación de una agenda de negocios en la región. - Participación en foros empresariales del Pacífico	Baja	Media
Academia	- Limitada capacidad de cabildeo - Agenda de investigación basada en iniciativas personales - Membresía limitada en PAFTAD	- Expansión de su capacidad de cabildeo - Red de investigación más integrada sobre temas del Pacífico - Participación en PECC, APEC y PAFTAD.	Baja	Media

Algunos sectores industriales empiezan a considerar a la región del Pacífico asiático como un mercado destino y no como un espacio alterno den-

tro de sus estrategias de negocios globales. Sin embargo, todavía existe un gran desconocimiento sobre las economías asiáticas. Las grandes corporaciones mexicanas y de otras economías latinoamericanas ribereñas al Pacífico están interesadas en participar dentro de los circuitos de discusión dentro del PBEC y al interior del Consejo Asesor de Negocios del APEC (ABAC, por sus siglas en inglés) en el caso de los empresarios mexicanos, chilenos y peruanos.

Los representantes gubernamentales han multiplicado sus contactos bilaterales a la luz de su participación dentro de los esquemas de cooperación. Con grados de capacidad de respuesta, han hecho posible poner mayor atención al Pacífico dentro de sus estrategias diplomáticas y en su política económica exterior. Lo anterior ha permitido el avance para la construcción de los ejes que apuntalan la transpacificidad.

Los retos para la construcción de la transpacificidad

Si bien es necesario apuntar que el Pacífico asiático y América Latina han compartido diferentes experiencias históricas comunes través de los contactos transpacíficos, mismos que fueron iniciados desde finales del siglo XVI, es evidente, a pesar de lo anterior, la subsistencia marcada de un profundo y mutuo desconocimiento entre esas áreas geográficas. Sin embargo, es necesario apuntar que el mayor involucramiento latinoamericano dentro de los esquemas de cooperación regional ha permitido el establecimiento de nuevas redes de contactos entre los gobiernos, la iniciativa privada, la academia y la sociedad civil.

La construcción de la transpacificidad implica el reconocimiento de que la cuenca del Pacífico es un espacio permanente de interconectividad compleja y dinámica entre los actores económicos, gubernamentales y no gubernamentales. Esto puede reflejarse en dos niveles. En primer lugar, los nexos transbilaterales referidos a los contactos que establecen dos actores regionales cuyas acciones acentúan la intensidad de sus relaciones económicas ocupando un lugar importante dentro de sus estrategias diplomáticas. En este sentido, se refieren a relaciones consolidadas en las que ambas partes reconocen su relevancia mutua. No son tomados en cuenta

los acercamientos de baja intensidad o esporádicos, así como expresiones de formalismo protocolario sin mayor profundización u acciones unilaterales en los que no existen corresponsabilidad. En segundo, se identifican a los contactos transregionales como las tendencias comerciales, financieras, políticas, sociales, culturales y estratégicas que involucran a diversas áreas subgeográficas que pertenecen al todo regional.

En este sentido, lo transpacífico sería una expresión de los flujos relacionales de carácter estructural entre las diversas formaciones económico-sociales integrantes de la cuenca del Pacífico. Los actores pueden generar una multiplicidad de acciones en las que se puede incluir, por sólo mencionar una, el diálogo transpacífico subregional sustentando en un mecanismo intergubernamental más comprensivo en la que se incorporara a un mayor número de entidades estatales⁵ cuya membresía no lo define su cercanía al Océano Pacífico sino en la pertenencia de su espacio geográfico inmediato. Estos son los principios que fundamentaron la inicial propuesta de Singapur presentada por su primer Ministro Goh Chok Tong en su visita oficial a Chile en 1998⁶ en la que propuso la conformación del Foro del Asia del Este y América Latina, después renombrado Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE) en el que se integran 30 países (Véase Gráfico 1).

El nacimiento de ese mecanismo buscaba establecer un puente directo para incrementar los esquemas subregionales de cooperación económica, política, social y cultural. Las expectativas han superado con creces las formas de materializar sus trabajos siendo sus principales problemas:

- Bajos niveles de transpacificidad en América Latina. A pesar de la incorporación de algunas economías latinoamericanas en los principales espacios de cooperación regional, como ya se analizó, subsisten un ascenso en los sentidos de regionalidad pero con incipientes estrategias

5 La membresía está referida a la incorporación de estados soberanos y no de economías como en el caso de APEC, por lo que Taiwán al no ser reconocido como un país independiente y Hong Kong por su inserción a China bajo la fórmula de un país, dos sistemas no se consideran como actores participantes.

6 Inicialmente se adoptó como modelo la propuesta del mecanismo de diálogo Asia y Europa (ASEM, por sus siglas en inglés) creado en 1996.

para fortalecer sus contactos transbilaterales y transregionales. Existe otro grupo de países grados embrionarios para identificar al Pacífico como una región prioritaria dentro de sus estrategias económicas y políticas internacionales. Estas capacidades endeblen están condicionadas por factores internos y del papel de los actores locales para visualizar a esa región geográfica como un espacio posible de interrelación.

- La no existencia de una clara identificación por parte de América Latina de la necesidad de establecer canales de comunicación y asociación transpacíficas. Por ejemplo, México ha desempeñado una estrategia de bajo perfil en ese mecanismo, en tanto que funcionarios diplomáticos consideran que es un foro carente de sustancia y perteneciente más a las esferas de influencia de Chile. De manera explícita han señalado que el gobierno mexicano tiene más interés en APEC.⁷

En este contexto, valdría preguntarse si es válida la construcción de un foro transregional en el que se involucra a diversas subregiones con diversas intensidades de transpacificidad o en el caso de América Latina sería necesario fortalecer sus capacidades de diálogo intraregional como un primer paso para fortalecer en la región sus niveles de regionalidad y transregionalidad. En otras palabras, ¿es posible para América Latina conformar una agenda regional para el Pacífico?

La reunión organizada por México del APEC en el 2002 celebrada en los Cabos, Baja California, tuvo como lema la necesidad de construir puentes entre las economías participantes en ese mecanismo. Sin embargo, el gobierno mexicano fracasó en aplicar ese principio en su propia región geográfica. México fue el primer país latinoamericano en presidir reuniones ministeriales y la cumbre informal de líderes. Aunque, como es sabido, la agenda de discusión se inclinó, por la presión de Washington, para insertar temas sobre la condena al terrorismo, nunca hubo el intento de los funcionarios mexicanos para presentar algún punto referido sobre una agenda de América Latina en APEC. Es decir,

7 Entrevistas informales con personal diplomático y funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

no existió la posibilidad de una propuesta que incluyera a México, Chile y Perú para promover un mayor impacto y beneficios a las naciones participantes y no miembros sobre cooperación económica y técnica, promoción del comercio e inversión, por solo mencionar algunos rubros potenciales.

América Latina necesita reforzar sus capacidades institucionales y humanas para la generación, como un primer paso, de un diálogo intraregional significativo sobre temas del Pacífico. Bajo esta visión sería necesaria emprender un trabajo en las siguientes direcciones:

- Implementar reuniones ministeriales entre los miembros latinoamericanos del FOCALAE sobre tópicos relacionados al impulso de la transpacificidad. Por otro lado, las economías latinoamericanas de APEC podrán establecer acciones coordinadas orientadas a la adopción de una agenda social.
- Expandir la incorporación de los empresarios latinoamericanos en las redes interconsultivas locales y en las redes de negocios a través de tener una mayor presencia en PBEC y ABAC, así como la creación de nuevos canales de asociación con sus contrapartes asiáticas, no sólo entre grandes corporaciones sino también con los pequeños y medianos empresarios a través del reforzamiento de internacionalización de sus respectivas organizaciones empresariales.
- Expandir las redes de intercambio entre los diversos programas de investigación y docencia relacionadas al Pacífico asiático. Además de complementar los esfuerzos realizados por los centros de estudio APEC, se considera necesario la elaboración de una extensa red cooperativa de investigación sobre el Pacífico basada en las siguientes líneas: la presentación de recomendaciones concretas para el mejoramiento de las oportunidades de negocios en la región; el fortalecimiento de nuevas áreas de intercambio académico y, la promoción de un programa maestro que estructure una visión de largo plazo en el que se realice una evaluación prospectiva sobre las posibilidades y limitantes de la construcción de la transpacificidad de América Latina.

- Ampliar los canales de intercomunicación con actores no gubernamentales y generar nuevas iniciativas de interrelación provenientes de la sociedad civil.

Estos son algunas tareas pendientes que América Latina debe de acometer para incrementar su capacidad de diálogo transregional, si no es capaz de emprenderlas mostrará su frágil capacidad de respuesta y no dejará de ser un actor marginal. En este sentido, el FOCALAE será en punto en el que evidenciará una vez más, no sólo sus limitaciones estructurales para incrementar sus niveles de transpacificidad sino también su fracaso para establecer puentes de comunicación intraregional.

Consideraciones Finales

Es evidente la complejidad para realizar una aproximación general sobre el papel desempeñado de los actores gubernamentales, privados, las comunidades epistémicas y organizaciones sociales dentro del diseño y ejecución de las estrategias de la política económica exterior, así como de los procesos paralelos, formales e informales, de cabildeo y negociación en temas relacionados al Pacífico. Como se trató de remarcar en el escrito, los factores endógenos de carácter político, económicos, social y cultural son elementos importantes para considerar sus grados de sensibilidad dentro de los procesos de regionalidad de la cuenca del Pacífico y de su inserción en la transpacificidad.

Sin embargo, es un hecho que los modelos interconsultivos en el caso de las economías del Pacífico asiático se encuentra más consolidados. En cambio, en América Latina existe una diversidad de expresiones desde los inexistentes o de carácter incipiente hasta los esquemas de mayor consistencia. Empero, algo ampliamente compartido por todos los países latinoamericanos son sus incapacidades para instaurar un diálogo intraregional sobre temas del Pacífico a través del establecimiento de diversos canales de intercomunicación.

México ha logrado consolidar un modelo de interconsultas más integrativo. Empero, subsisten todavía graves deficiencias en las formas del

diseño y aplicación de su diplomacia económica. El creciente conflicto de competencias en el ámbito de la administración pública federal, la falta de continuidad de los proyectos y la carencia de una visión a largo plazo que estructure sus acciones en sus relaciones con las diferentes economías de la cuenca del Pacífico, así en como sus foros de cooperación, son algunas expresiones existentes de los desfases persistentes de sus declaraciones o expresiones de buena voluntad para generar su acercamiento más intenso con esa región geográfica y las capacidades reales para su ejecución. En este sentido, si bien se ha ganado terreno en la mayor identificación del Pacífico como un espacio geoeconómico de interés, el gobierno y los empresarios mexicanos no lo consideran todavía un espacio prioritario en su agenda internacional y de negocios.

Bibliografía

- Björn, Hettne (2003). "El nuevo regionalismo y el retorno a lo político; en María Cristina Rosas Coord. *La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?* Caracas: FCPyS-SELA.
- Das, Dilip K. (2001). *Regional Trade Agreements and the Global Economy An Asia-Pacific Perspective*. Cambridge: Center For International Development. Harvard University, February
- Hosono, Akio and Shoji Nishijima (2002). "Regional Integration in Asia and Latin America" in Peter Drysdale & Kenichi Ishigaki, eds.; *East Asian Trade and Financial Integration. New Issues*. Canberra: Asia Pacific Press. Pp. 50.
- Hugh, Patrick (1997). *From PAFTAD to APEC: Economist Networks & Public Policymaking*. Broadway: APEC Study Center, Columbia University, discussion paper No. 2.
- Kojima, Kiyoshi (1976). "Economic Integration in the Asia Pacific Region" in *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol. XVI, No. 2, February.
- _____ (1980). *Economic Cooperation in the Pacific Community*. Tokyo: The Japan Institute of International Affairs.

- _____ (1987). *Japan and the New World Economic Order*. Tokyo: Charles E. Tuttle
- Mols, Manfred (2002a) "APEC and Latin America: Completing the Pacific Rim Agenda" in Jürgen Rüländ, Eva Manske and Werner Draguhn, eds.; *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). The First Decade*. Roulledge-Curzon.
- Pacific Basin Cooperation Study Group (1980). *Report on the Pacific Basin Cooperation Concept*. Tokio, Mayo, Pp.77.
- Radtke, Kurt W. and Wiesebron, Marianne, ed. (2002). *Competing for Integration. Japan, Europe, Latin America, and their strategic Partners*. New York: An East Gate Book, M.E. Sharpe.
- United State, Senate, Committee on Foreign Relations (1979). *An Asia Pacific regional Economic Cooperation, An Exploratory Concept*.

Co-operation between the European Union and Latin America: privileged relations?

Marianne L. Wiesebron*

Resume

The relations between Latin America and the European Union (EU) have evolved quite substantially over the decades. From non-preferential agreements, the relations between both regions have become strategic and deal with many issues, besides those related to trade. Political dialogue, social cohesion, academic co-operation are all part of the structural bi-regional package. However, the question is, in how far are these other issues really relevant for this bi-regional cooperation, as the actions of the United States of America (USA), lead to reactions of the EU. These are concentrated in the trade area. Furthermore, the negotiations in the World Trade Organization seem also to play a foremost role in the attitude of the EU. Agricultural subsidies by the industrialized world form a major obstacle in the progress of north-south negotiations. The south, therefore, does not want to yield in areas of government procurement, services and investments. Trade is still the most important aspect of the EU-Latin American bilateral co-operation and is the key to successful bi-regional co-operation. The very varied and extensive relations between the EU and Latin American do, however, set them apart from all others.

Key-words: association agreement, Doha Round, Free Trade Agreement, Integration processes, new regionalism, strategic partnership, World Trade Organization.

* Leiden University.

“Un diálogo de estas dimensiones no se resume: se acumula en un patrimonio común de intercambio en dos sentidos.” (Declaración final de Biarritz, 2004)

Europeans and Latin American political, business and academic leaders have been stressing, mostly since 1989, the strong convergence between both continents, based on historical and cultural links. The Guadalajara Declaration of 2004 could be considered a good reflection of the complexity of these relations that go far beyond mere trade interests. This is also reproduced in the third generation bilateral agreements already signed between the European Union (EU) and Mexico, and even more so with the fourth generation agreement which was signed with Chile. Such a fourth generation agreement should be signed one day between the EU and the Mercado Común del Sur (Mercosur), and is considered of high priority by the EU, although the negotiations are dragging on. The EU did also start negotiations with the other regional blocs, such as the Andean Community and the Central American Common Market (CACM), even though they are economically less important than the one with Mercosur. This study proposes to analyse how the relations between both continents have developed, in how far these relations are about more than trade, in how far these relations are based on equal partnerships, as is claimed by the EU. Are the social and political aspects mere European cherries on a cake for Latin America or do they really mean something concrete?

The multilateral context and regional integration

Before starting to study these various aspects, a number of general factors must also be looked at. When integration processes are studied, the multilateral framework plays an essential role, more precisely, the ongoing negotiations at the World Trade Organization (WTO) (Faber, 2002: 51-71). The easier negotiations advance in the WTO, the less need powerful countries and blocs feel for bilateral deals and prefer to work within a multilateral, as that might supposedly benefit greater numbers.

Conversely, when the multilateral system is not progressing, bilateral agreements are sought out with great urgency.

WTO negotiations got a special impulse through the 2001 Doha Round, aimed to increase the liberalization of world trade. The EU and Brazil, as two major economic powers, have both been trying to evaluate which course would be more beneficial for them, negotiate within a multilateral or bilateral context. The Brazilian government has achieved quite a number of successes within the WTO framework, in litigation but also in setting up ad hoc groups to counter the power of the USA and the EU. In particular, the Group of 20, the G-20, which was established at the eve of the Cancun Ministerial Meeting in 2003, has been quite successful. Countries of Latin America, Africa and Asia, under the leadership of Brazil and India, form this G-20. The position of the G-20 is simply that there will be no progress in any sector as long as nothing is done concerning the agricultural subsidies, disbursed by the First World, mostly the EU, the European Free Trade Association (EFTA), the USA and Japan, to the tune of about a billion dollars per day. Another major problem is the definition of a subsidy. Till now, no real progress has been made. The promise of the EU to reduce its agricultural subsidies slowly by 2012, is too little, too late. Many ministerial and other top-level meetings with the most powerful actors have been held since without any agreement in sight. This shows the difficulties of multilateral negotiations. The most recent meeting was organized in Potsdam, in Germany, in June 2007, between the USA, the EU, Brazil and India, representing respectively the ‘north’ and the ‘south’. Brazil and India left the meeting, as no results were booked. The subsidies the north gives to its farmers remain the biggest stumbling block and the north shows no intention to give them up. Moreover, Brazil and India insisted on a differentiated treatment for poor countries, to take into account the existing economic asymmetries between countries. This hurdle leads to an increased interest in bilateral agreements, free trade agreements (FTAs), regional trade agreements (RTAs) and preferential trade areas (PTAs) (Radtke, 2001: 1-11; van Dijk, 2002: 73-94).

The advantage of bilateral agreements is that powerful states can get advantages that more difficult to obtain through the multilateral chan-

nels. Some powerful countries have only discovered this possibility quite late. In fact, some countries did only start to negotiate free trade agreements (FTAs) very recently, because the multilateral system suited them perfectly. The USA signed its first FTA with Canada in 1988, Japan only this century, in 2002 with Singapore (Melchior, 2003: 5, 19-28). China and India are also just starting negotiating regional trade agreements (RTAs). Moreover, China only joined the WTO in 2001 and with Russia these negotiations are still ongoing. At the same time, another phenomenon is also going on, one agreement seems to lead to another. Since the nineties there has been an enormous multiplication of FTAs and RTAs. Integration processes have also changed. Previously those were limited in a number of aspects: restricted to countries in geographic proximity, or to countries of similar economic development, limited as to the number of participating countries, and regional co-operation was only mildly successful. RTAs took off after the Second World War period, the first wave of integration processes started at the end of the fifties and lasted roughly to the eighties. The European Economic Community, set up initially with 6 members in 1957, can be considered successful. Those started in Latin America, did not develop as expected in the sixties and seventies: the Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), established with seven members in 1960), the Mercado Común Centroamericano, originally with four states also in 1960, and the Grupo Andino was set up by five countries in 1969. The processes started to change in the eighties: for instance, ALALC became the Asociación Latinoamericana de Integración in the Treaty of Montevideo of 1980, a much more ambitious and complex treaty. Noteworthy is the fact that the south already takes economic asymmetry into account: "tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros" (ALADI, Tratado de Montevideo, 1980, art.3 d).

However, processes of integration started changing drastically in the nineties, and have been defined as New Integration. According to Grugel, this is a government strategy developed to reduce risks as much as possible in a globalized world (2004: 603-608). This strategy implies two simultaneous developments: the deepening of a number of processes that already exist, and the expansion of the numbers of partners. The EU and

Mercosur are cases in point: both are deepening their own integration and increasing the number of member states. In the EU, the fifteen became suddenly 25 in 2004 and have increased to 27 in 2007, encompassing practically the whole of Europe. Mercosur has a fifth full member since 2004, Venezuela, still in transition phase, but it is also expanding its associate members in South America, bilaterally and as a bloc. Thanks to a Brazilian initiative, negotiations were started in 2004 for the integration of all independent states of South America, first called the Community of South American Nations, and, since 2007, the Union of South American Nations (Unasur) should lead to a treaty relatively fast (end 2007), if everything goes according to schedule. Unasur should become much more than a FTA, aiming to the creation of a single market, aiming at improving infrastructure through the Initiative for Infrastructure Integration of South America (IIRSA), at energy co-operation at the I Cumbre Energética Suramericana (2007), and at social cohesion. The possible introduction of a single currency, a single passport is also being discussed. This integration process appears quite ambitious.

Two other new factors are also occurring in integration processes: firstly, an tremendous increase in economic asymmetry as agreements are signed between states from the First and the Third World, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) being the foremost case in point, as the first world power, the United States of America (USA) and Mexico, a newly industrialized country became partners in a FTA. Secondly, agreements are not confined any more to neighbours and are becoming more and more intercontinental, as is the case of all the agreements between the EU and Latin American countries and blocs, where the economic asymmetry is also part of the equation. According to Melchior, the economic impact decreases with distance (2003: 6-9). But Aguirre Reveles and Pérez Rocha (2007) do certainly not agree with Melchior's model in the detailed study they made of the impact of the EU-Mexico Global Agreement.

Although the EU represents only a relatively small share of Mexican trade, certainly compared to the lion's share which is Mexican-American, its impact is negative in all areas, and only compounds the negative impact of American trade, instead of achieving a more socially acceptable

result, as the EU pretended would be the case. In fact, the subtitle of their article is: "A warning to the global South". The authors list in detail the problems created by the European transnational corporations (TNC), and specify that there has been no job creation, on the contrary. The job reduction will be aggravated in the rural areas, when, in 2008, Mexican farmers will have no more protection from the European agricultural sector. It will further intensify the rural exodus, set in motion by NAFTA.

At the same time, they also stress also that the other aspects, which would make the Global Agreement stand apart from a FTA are not addressed at all. The human rights issue is not tackled, and they give as example that some actors from civil society, who did protest during the Guadalajara EU-LAC Summit Meeting in 2004, have been arrested and some have been kept in jail for over two years without any intervention or questions from the EU. Aguirre Reveles and Pérez Rocha express serious doubts about projects of sustainable development, as they seem to serve the TNC but not the local population. So, these authors consider the difference with a standard FTA mere rhetoric (*idem*). Samuel Pinheiro Guimarães does also share the view that agreements with the USA, when the discussions of a Free Trade Area for the Americas was still on the table, or with the EU, in the framework of an agreement with Mercosur, would be equally bad for Brazil (Guimarães, 2004: 109-119).

At the moment, the EU-Mercosur negotiations are at a standstill, although the EU has insisted again and again that the Association Agreement is an absolute priority. Especially since the Doha Round is not progressing, even though the EU stresses the continued importance of the WTO, the EU's objective is setting up many FTAs and the "key economic criteria for new FTA partners should be market potential" This is all stated very clearly in the European Commission's Working Document: Global Europe: Competing in the World (COM (2006), 567 final, in particular p. 16) In that same paper is also indicates unambiguously that these agreements should have a very wide scope, including investments, intellectual property rights, etc. The whole document focuses only on trade and related issues. This seems to make the EU approach similar to that of the USA, which is negotiating FTAs with very specific objectives: securing intellectual property rights, known as the TRIPS-plus, as well as

access to government procurement and investment. TRIPS-plus goes well beyond the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights as defined within the WTO. This grants enormous protection to the pharmaceutical industry to the detriment of generic medicine, for instance. One of the main purposes of the FTA Chile-USA has been setting up this TRIPS-plus (Roffe, 2004).

These same objectives appear to have become the main priorities for the EU. This document contains no social, political, cultural aspects, only the importance of science and technology to enhance the strength of European competition in a globalized world (COM (2006), 567 final). Of course this aggressive approach can only work if the other partner's are willing to accept the EU's conditions. Till now Mercosur has stood fast in its requirement of a solid *quid pro quo* and refusing to give in unilaterally. Therefore, the big question is: are the EU prepared to concede on agriculture and how much? Will that be enough for the member-states of Mercosur?

Although, the EU often implies that much of the lack of progress is due to internal trouble within Mercosur, the main issue still remains a fair access to the European agricultural market in the EU. If Mercosur is such a priority for the EU, that answer must become positive, otherwise the deadlock will remain. One of the reasons stated by the EU to make Brazil a strategic partner (2007), is that Brazil should help the EU-Mercosur negotiations along. Brazil is considered a privileged partner. More generally, Brazil, as only Latin American strategic partner, it will also play that role for the whole of that region. Of course the strategic partnership covers much more, as Brazil has become a powerful global player, one of the BRIC's (Brazil, Russia, India and China). All the BRIC's have now become strategic members besides the USA, Canada and Japan. This shows the growing importance of Brazil. The latter is leading the way in the area of renewable energy, for instance. (European Commission, May, 14, 2007. (E/2007/889). But Brazil is also important in the development of south-south relations, an alternative to the agreements with the EU and the USA.

These last years, many integration processes are developing south-south, within the various continents, Latin America, Africa and Asia, but

also between these continents, A specific question for south-south co-operation is, do the interested parties competitors produce competing or complementary goods? That might especially be the case when the main exports are agricultural produce and raw materials. The risk is less if the industry and services sectors are well developed. Brazil plays a foremost role in these processes of continental and intercontinental south-south integration. IBSA (India Brazil, South Africa), might be one of the most interesting forms of co-operations (Lai, 2006; Arbix, *et. al.*, 2002). Mercosur, which does negotiate as a bloc, has signed a couple of agreements, with India and the Southern African Customs Union (SACU), both in 2004, and is negotiating quite some more, such as the Council of the Gulf States, etc. Chile has also been very active, negotiating and signing FTAs with Asian countries, such as South Korea, in 2003, to give one instance. Chile, due to its geographical position, feels it has a natural affinity with countries in the Pacific region. In principle, it favours what has been dubbed as open regionalism (Ibañez, 1999).

Gudynas considers this concept a misnomer, as nobody really defined open regionalism, particularly not the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) which coined the term. It is too focused on the market and takes no account of the “politics of development: international politics, including ideas about globalization, and grassroots politics” (2005). The debate on (new) regionalism still leads to many studies (See for instance, Michael Schulz *et al.*, 2001: 12-17). However, we will now look at the relations between the EU and Latin America.

Historical overview until 1989

Up until the First World War (WW I), the main contacts between Latin American countries continued to be closest with European countries. After independence, Portugal and Spain had been replaced, in the areas of finance and economics, foremost by Britain (under the *Pax Britannica*), while France and Germany played lesser roles in trade. Culturally, however, France was the main inspiration.

Although the Monroe Doctrine dates from 1823, the USA only became an active international participant from 1898 onwards, but its activities were for a long time restricted to Mexico, Central America and the Caribbean. The US dominance became stronger after WWI, and overpowering after WWII (under the *Pax Americana*), not only the aforementioned regions but also in the rest of Latin America. In southern Latin America, the presence of Europe continued strong culturally and socially, not surprising in view of its numerous European immigrants. But all in all, Europe’s presence in Latin America had become very low key and remained so till the 1970’s, even if the European Economic Community developed some activities towards Latin America from when the Treaty of Rome was established in 1957. Already in 1958, the European Commission sent a Memorandum to most Latin American governments signalling its intention to establish close(r) cooperation with that region. However, the different initiatives developed in the sixties remained very modest, as the European Council was not interested in proposals by the Commission or Latin American ones (Hoffmann, 2004: 11).

In 1970, some progress was made with the establishment of a regular dialogue between the Group of Latin American Ambassadors to the Community (GRULA) and the Commission, which should foster closer political and economic cooperation. Nevertheless, the first generation bilateral agreements were only signed with Argentina (1971), Brazil and Uruguay (1973) and Mexico (1975) and were non-preferential. On the other hand, the former British Caribbean colonies, which had become independent, much more recently, were integrated in a preferential trade agreement, the Lomé Convention of 1975. A political dialogue between Latin America and the EEC was started in 1974; the Inter-Parliamentary Dialogue between the European Parliament and the Latin American Parliament (Parlatino) and is held on a regular basis, alternating between Latin America (the first) and the EU (the second) (Hoffmann 2004, p. 12). In the first years, the issues focussed on human rights, the importance of democracy and the role parliaments have to play in democracies, besides aspects as economic cooperation, technological cooperation and scholarships for visits to European institutions. A total of 17 EU-Latin

American inter-parliamentary conferences have taken place since 1974; the most recent was held in Lima in June 2005. (*Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996)* 1996: 45-51, 74-103) (Dabène, 1997: 106-110, 134-139).

The eighties saw two major problems between both regions. In the beginning of the eighties, the Commission and the Permanent Representatives Committee (COREPER) suspended the dialogue with GRULA, as a consequence of Cuba joining GRULA in 1980, and of the Malvinas/Falkland War (1982). In 2007, the 25th anniversary of this event was commemorated on both sides and is still a point of contention. Argentinean imports to the EEC were stopped from 10-4 till 20-6 in 1982. The meetings between GRULA and the Commission were only resumed in 1989. However, in this decade, the Commission started the second-generation agreements, still non-preferential, but with the intention of increased bilateral economic cooperation. Another modification was that these were not only signed with countries (Brazil in 1980) but also with blocs, such as the Andean Pact in 1983 and the Central American Common Market in 1986, as the EEC wanted to further regional integration (Moussis, 1996: 538-539; Hoffmann, 2004: 13-15).

Changes from 1990 onwards

With the admission of Portugal and Spain (January 1st, 1986), Spain, in particular, tried to foster closer relationships between the EEC and Latin America and for this reason, in 1991, also set up the Iberoamericana Summit, between Portugal, Spain and most Latin American countries. All the commemorations in 1992 concerning 500 years of European, i.e. Spanish presence in Latin America were certainly helpful, as were the various forms of integration and co-operation that were occurring in Latin America itself. The latter also stimulated these dialogues and closer collaboration, such as the Rio Group. Of utmost importance was also the return to democratic regimes by 1990. Chile was the last South American country to end its military regime in 1989. Nicaragua held elections in

1990 (*Europa-América Latina*, 1996: 115-129; Hoffmann, 2004: 14-15; Dabène, 1997: 134-139, 158-166; Sberro, 2001: 57) ¹

In the nineties, in fact, the relationship between both regions has become closer. In 1990, the EEC and the Rio Group signed the Rome Declaration, which is the renewal of a regular political dialogue. It is decided that from 1991 onwards, a yearly institutional meeting will be held between the ministers of foreign affairs from the EEC and the Rio Group (*Europa-América Latina*, 1996: 161-167)². The Rio Group, formed in 1986, was a merger between two groups, the Contadora Group (Mexico, Colombia, Venezuela and Panama) and the Support Group (Argentina, Brazil, Uruguay and Peru), and became a platform for regular political consultation, to foster consensus in the region, but also, if need be, to settle disputes within the region, which were the original objectives of Contadora and the Support Group. The majority of countries of Latin America have become a member of the Rio Group. The relations between the EU and Latin America became even more significant by the end of the decade, as 1999 saw the start of the bi-regional meetings between Heads of State and of Government. The first EU-Latin American and Caribbean Summit took place in Rio de Janeiro, in that year. The second Summit (2002) occurred in Madrid, the third in Guadalajara (2004), the fourth in Vienna (2006) and the fifth bi-annual Summit is foreseen in Lima in 2008. The resulting declarations are often very comprehensive and deal with many topics, starting with political aspects such as underlining the importance of multilateralism and the respect of international organizations such as the United Nations, a clear joint signal against unilateral actions without backing of international institutions, but also, more specifically, the importance of social cohesion, fostering regional integration, joint policies for higher education, even establishing common knowledge areas. The Vienna Summit was less harmonious than the previous one in Mexico, as it became a political plat-

1 Spain and Portugal included a specific part on relations with Latin America as part of their admission: "Declaraciones de intenciones sobre América Latina, Tratado de adhesión de España y Portugal a la CE", 12-6-1985.

2 "Declaración de Roma sobre la relaciones entre el Grupo de Río y la Comunidad Europea, Roma, December 20th, 1990".

form for some heads of state, in particular, President Chavez, instead of a place to work on strategic bi-regional co-operation (Atkins, 1999: 193; Tulchin & Espach, 2001: 25, 52-56, 127-128).

The EU developed also two more crucial programmes with Latin America, the result of specific financial and technical aid destined to Latin America and Asia (1990-1995), one at the level of investments (AL-INVEST) and the other at the level of academic exchange (ALFA). The objective of the first is to help small and medium-sized enterprises in Latin America, especially those seeking sectoral or multisectoral co-operation, to stimulate working with Small and Medium sized Enterprises (SME) in the EU. To complement AL-INVEST, EC- Investment Partners was also launched (1992) for Latin America, Asia and the Mediterranean. In 1994, university exchanges between both regions got started: América Latina – Formación Académica (ALFA). This was a way to interest Latin American academics for the EU instead of the USA (van Eeuwen, 1997: 357) In spite of many problems, lack of substantial funds and tedious bureaucracy, ALFA 1(1994-1999) can be considered a success. It accomplished a substantial increase in the collaboration between Latin American universities. This was quite a new development as Latin American countries, which, for a very long time, had been back to back, due to historical and geographical reasons. An exception to this rule was the co-operation set up between a number of public universities from Mercosur countries, in the same year as the Asunción Treaty, in 1991: the Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Meanwhile, the EU set up a slightly different ALFA 2. In 2005, ALFA 2 was stopped due to lack of funds, although the official reason was the need for evaluation, as it is very intricate. The ALBAN programme set up in 2002 is much simpler but only unilateral, in the direction of Europe, while ALFA was a truly bi-regional programme. Other financial means are reserved for environmental, economic and urban co-operation.

By 1995, new forms of co-operation were being developed, which were exclusive for Latin America and the Caribbean. An important document, EU-LA: the present situation and prospects for a closer partnership 1996-2000, served as its basis. The following factors were considered important: the consolidation of democratic processes in Latin America, the combat of

poverty and social inequality, the improvement of its economy, but also the processes of integration on that continent, of which Mercosur is without doubt the most significant. In fact, one priority was to fortify relations with Mexico, to offset the American influence and loss of market share after the creation of NAFTA, with Mercosur, because of the importance of this bloc and Chile, as associate member of Mercosur. The partnership between both regions is, on the one hand, based on over five centuries of shared historical and cultural links and exchanges, but, on the other, is also considered vital because of the changing world order.: UE-AL: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000), October 23, 1995 (Europa-América Latina, 1996: 373-396).³

Meanwhile, in this same decade, the EU had started signing third-generation agreements either with countries or with regions:

1990: Argentina, Bolivia, Chile, Mexico

1991: Uruguay, Venezuela

1992: Brazil, Paraguay, inter-institutional agreement with Mercosur

1993: Andean Community, Central American Common Market

1995: Mercosur

1996: Chile

1997: Mexico

1999: new negotiations started with Mercosur (FTA)

2000/ 2001: Mexico (FTA)

2002: Chile, a fourth-generation association agreement, signed in 2002, at the bilateral EU-LAC Summit, at Madrid.

The third-generation agreements include democratic clauses and were not only signed with Latin American countries but also with Asian countries, although the latter are not impressed with this clause. For Mercosur this clause had already become a part of the Mercosur Treaty. It was explicitly added in 1998, but had already been mentioned in the Presidential Declaration of Las Leñas in 1992, in the Protocolo de

³ The ACP countries are excluded from this project, for the rest the Latin American continent and Cuba are included. Cuba is participating since the nineties. (Europa-América Latina, 1996, Note 1, p. 374).

Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (1998). Thus Mercosul avoided a *coup d'état* in 1996 in Paraguay.

In the twenty-first century, the first fourth-generation Association Agreement has been signed with Chile. Negotiations are under way with two other blocs, besides Mercosur, with the Andean Community and with Central America, an outcome of the Vienna Summit. More generally, the EU also mentions negotiating an agreement with the whole Latin America, which would be a European version of the FTAA.

Conclusion

On the one hand, relations between the EU and Latin America seem privileged. They include much more than mere trade agreements. There is a regular structural political dialogue, at bi-regional level, either in an EU-LAC context, or between bilateral partners. There are structural meetings between the ministers of foreign affairs. Social Cohesion Fora are becoming structural too and aim at stimulating the dialogue and cooperation on equality, the eradication of poverty and social inclusion between the two regions. In September 2007, such a Forum will be held in Santiago, as a preparation for the 2008 Lima Summit. There is co-operation at the academic level, etc.

On the other hand, it seems that the EU interests remain foremost economic, as its initiatives are, on the whole, reactions to American actions, to the establishment of FTAs by the American government with Latin American countries or blocs. Furthermore, the speed of the European activities also depends on the intensity of the American involvement on that continent. The European Commission's recent developed strategies do not bode well for the FTAs the EU wants to sign with Mercosur, amongst others (COM (2006), 567 final). This agreement with Mercosur, if it materializes, will show if concessions were made in the agricultural sector, and how much, and also how the main interest of the EU other sectors were treated, such as the TRIP-plus, government procurement, investments, services. The other topics, social, cultural, political and academic co-operation, should be considered a bonus. If the

EU is not willing to reciprocate, then the EU will loose out and the south-south integration processes will only accelerate.

Bibliographical references

- Aguirre Reveles, R.; Pérez, Rocha Manuel L. (2007). "The EU-Mexico Free Trade Agreement Seven Years On. A warning to the global South", Transnational Institute. Mexican Action Network on Free Trade (RMALC), June, p. 1-37. On line: <http://www.tni.org/reports/altreg/eumexicofta.pdf>
- Arbix, Glauco, Akvaro Comin, Mauro Zilbovicius y Ricardo Abramovay (org.) (2002). *México, África do Sul, Índia e China.: diálogo entre os que chegaram depois*, São Paulo: Editora UNESP, Editora USP.
- Atkins, G.Pope (1999). *Latin America in the International Political System*. Oxford: Boulder.
- Chile-USA Free Trade Agreement (2003). On line: http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA/Final_Texts/Section_Index.html
- EU-Chile Association Agreement (2002) On line: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/november/tradoc_111620.pdf
- Dabène, Olivier (1997). *L'Amérique latine au XXe siècle*. Paris: Armand Colin.
- Declaración final de Biarritz, Nuevo Diálogo entre Europa y América Latina, 29 de octubre de 2004. On line: <http://www.corporacionescenarios.org/>
- Declaration of Guadalajara, IIIrd EU-LAC, Summit, May 28, 2004. On line: http://ec.europa.eu/world/lac/docs/guadal/decl_polit_final_en.pdf
- Declaration of Vienna, IVth EU-LAC Summit, May 12, 2006. On line: http://ec.europa.eu/world/lac/docs/vienna/declaration_en.pdf
- Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996) (1996). Madrid: IRELA.
- European Commission's Working Document (2006). Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Job Strategy (COM (2006), 567 final).

- The EU's relations with Latin America*, European Commission, European Commission, European Union in the World, External Relations, http://ec.europa.eu/external_relations/la/ External Relations
- Faber, Gerrit (2002). "Deepening of Multilateral Integration in the World Trade Organization", in Kurt W. Radtke, & Wiesebron, (Ed.), *Competing for integration: Japan, Europe, Latin America and their strategic partners*, New York/London: M. E. Sharpe, p. 51-71.
- Free Trade Agreement between the Government of the Republic of Korea and the the Government of the Republic of Chile. On line: http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/Korea-Chile_FTA.pdf
- Gudynas, Eduardo (2005). "Open Regionalism" or Alternative Regional Integration?", *Americas UPDATER* ?Vol. 3, No. 14 | November 28, 2005, <http://americas.irc-online.org/am/2904>
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2004). "Brazil, Mercosur, the FTAA and Europe", in Vizentini, Wiesebron (eds.), *Free Trade for the Americas: The US Push for the FTAA Agreement*. London, New York: Zed, p 109-119.
- Hoffmann, Andrea Ribeiro (2004). *Foreign Policy of the European Union towards Southern Cone States (1980-2000)*. Frankfurt am Main, Berlin, etc., Peter Lang, European University Studies, serie XXXI, vol.491.
- Ibáñez, Josep (1999). "El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa". On line: <http://www.reei.org/reei1/Ibanezag.reei.PDF>, p. 1-11.
- Lai, Kaia (2006). "India-Brazil-South Africa: The Southern Trade Powerhouse Makes its Debut", Council on Hemispheric Affairs (COHA), March 15, http://www.coha.org/NEW_PRESS_RELEASES/New_Press_Releases_2006/06.18_IBSA.html
- Melchior, Arne (2003). "A Global Race for Free Trade Agreements. From the Most to the Least Favoured Nation Treatment?", Norwegian Institute of International Affairs, Paper n° 635–2003, p 1-28, <http://www.regjeringen.no/upload/global%20race%20Melchior.pdf>
- Moussis, Nicholas (1996). *Access to European Union, laws, economics, policies*. Genval: EDIT-EUR, (6th rev. ed.).
- Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, 24-7-1998. On line: <http://www2.mre.gov.br/dai/ushuaia.htm>

- Radtke, Kurt W (2001), "Introduction and Overview", in Radtke, & Wiesebron, (Ed.), *Competing for integration: Japan, Europe, Latin America and their strategic partners*, New York/London: M. E. Sharpe, p. 1-23.
- Roffe, Pedro (2004). Bilateral Agreements and a TRIPS-plus world: the Chile-USA Free Trade Agreement, <http://www.quno.org/geneva/pdf/economic/Issues/Bilateral-Agreements-and-TRIPS-plus-English.pdf> [TRIPS Issues Papers 4].
- Sberro, Stephan (2001). "L'intégration régionale en Amérique latine: le mythe de sisyphé". *Pouvoirs. L'Amérique latine* n° 98, p. 49-62.
- Schulz Michael, Fredrik Söderbaum and Joakim Öjendal (2001). Introduction. "A Framework for Understanding Regionalization", in Schulz, Söderbaum and Öjendal, *Regionalization in a Globalizing World. A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*. London/ New York: Zed Books, p. 1-21.
- Tratado de Montevideo, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) 1980 <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/tratado-web/tm80>
- Tulchin, Joseph S.; Ralph H. Espach (ed.) (2001). *Latin America in the New International System*. Boulder: Lynne Rienner.
- van Dijck, Pitou (2002). "The EU's New Strategies Towards Emerging Asia and Latin America", in Kurt W. Radtke, & Wiesebron, eds.; *Competing for integration: Japan, Europe, Latin America and their strategic partners*. (an East Gate Book,). New York/London: M. E. Sharpe, p. 73-94.
- van Eeuwen, Daniel (dir.) (1997). "Le Programme ALFA" in *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes*, Institut d'Amérique latine et des Caraïbes, 14-15 CREALC.

De Viena a Lima: evaluación de las relaciones Unión Europea-América Latina

Roberto Domínguez*

Abstract

While the North-Transatlantic community is deeply intertwined, the relationship between the European Union (EU) and Latin America, a transatlantic association as well, is trying to find formulas to revitalize their partnership. Today, the EU is the leading donor of aid in Latin America, its largest foreign investor and the second most important trade partner in the region. Nevertheless, the Forth EU-Latin America/Caribbean Summit held in Vienna in May 2006 was pervaded by an unenthusiastic atmosphere about boosting the dynamism in the bi-regional relationship. On the road to Peru 2008, site of the fifth bi-regional summit, the main target of both partners is the enhancement of the network of association and free trade agreements and strengthening the existing ones with Mexico and Chile. Will the EU and Latin America be able to reach such an objective? If that is the case, what can we expect from those association agreements?

Key words: European Union, Latin America, integration, transatlantic relations, economic integration

* Assistant Professor at Suffolk University, Boston. USA.

Introduction

While the North-Transatlantic community is deeply intertwined, the relationship between the European Union (EU) and Latin America, a transatlantic association as well, is trying to find formulas to revitalize their partnership. Today, the EU is the leading donor of aid in Latin America, its largest foreign investor and the second most important trade partner in the region. Nevertheless, the Forth EU-Latin America/Caribbean Summit held in Vienna in May 2006 was pervaded by an unenthusiastic atmosphere about boosting the dynamism in the bi-regional relationship. On the road to Peru 2008, site of the fifth bi-regional summit, the main target of both partners is the enhancement of the network of association and free trade agreements and strengthening the existing ones with Mexico and Chile. Will the EU and Latin America be able to reach such an objective? If that is the case, what can we expect from those association agreements?

Current challenges

The European Union has undergone profound transformations since the end of the Cold War guided by the paradox of simultaneous deepening and widening the integration process. The combination of both processes has forced the EU to revisit its priorities; the result of it is that enlargement and the close neighborhood policies are at the top of the agenda while Latin America is one of the lowest in the ranking.

On the other hand, Latin America has gone from democratic enthusiasm to institutional skepticism. In the mid-1980s, only three countries in the region had democratically elected leaders; today, only Cuba remains reluctant to adopt the basic rules of any electoral democracy. However, even though Latin America has largely adopted democratic practices such as elected civilian governments, peaceful transitions of power and basic civil liberties, scholars and political analysts, even the most conservative ones, agree on the fact that corruption, weak institutions and economic inequality, coupled with the inability of regional gov-

ernments to provide basic services, are undermining the democratic consolidation in the region.

The immediate effect of the growing frustration with Washington-backed economic prescriptions and disillusion with the failure to deliver prosperity is the left turn in Latin America. From different perspectives, scholars concur with the assessment that there are at least two lefts in the region. The first is open-minded and modern; this wing is headed by Lula da Silva in Brazil and Bachelet in Chile. The second is close-minded and stridently populist; this is the case of Chavez in Venezuela. A third group is composed of recently elected leaders who are defining to lean to the modern or the strident populism; these are the cases of Ortega in Nicaragua and Morales in Bolivia. In light of these transformations, what are the effects on the relations with the European Union?

The distant dialogue

The region to region dialogue between the European Union and Latin America was institutionalized in 1999 when the first bi-regional summit took place in Rio de Janeiro (Roy and Domínguez, 2005). The second summit was held in Madrid in 2002 and the third one in Guadalajara in 2004. Despite the limitations of the bi-regional dialogue, particularly the 2004 summit brought about a sense of confidence in light of the recognition of social cohesion as the top priority in the summit agenda. Nonetheless, regional transformations in Europe and Latin America were taking place and by 2006 the atmosphere in both regions was quite different: the EU was exhausted of the 2004 enlargement process and under a period of reflection after the difficulties to ratify the Constitutional Treaty, while elections in several countries in Latin America made evident the rising skepticism of free markets.

In May 2006, the fourth EU-Latin America was held in Vienna. The meeting had few positive outcomes. First, the European Commission published new communications to the Council on Latin America and the Caribbean replacing those of ten years ago. Second, the European Parliament strengthened its role and delivered its opinion in several doc-

uments about the bi-regional relationship. Third, in the context of the EU financial perspectives up to the year 2013, the EU was able to sketch concrete commitments to buttress social cohesion policies in Latin America. Fourth, for the first time, a business summit took place in parallel with the political meeting (Schussel, 2006). However, the general assessment of the achievements of the summits, including the most recent one, seems to be unenthusiastic even in the voice of one of its protagonist: “But we must also ask ourselves in a mood of self-examination whether we have really done everything that we might have undertaken. And there, the answer can only be a self-critical no. And so here in Vienna, we cannot have a summit of self-satisfied, empty rhetoric; this must be a working meeting where we improve our own work.”(Schussel, 2006).

Along these lines, and unlike the Guadalajara summit, signs of disagreement and irreconcilable differences were apparent during the Vienna summit and overshadowed the meager agreements. As it was said above, the political environment in Latin America eroded European enthusiasm to deepen cooperation in the context of the strategic alliance due to the emergence of populist governments and policies in the region (Sberro, 2006). Particularly, the Venezuelan withdrawal from the Andean Community of Nations shattered one of the historical objectives of the EU in the continent: the development of integration processes in Latin America. On the other hand, in the case of Bolivia, President Evo Morales nationalized the gas sector, which affected Spanish investments in that country, while the Venezuelan government announced plans for a new tax on foreign oil firms.

In response to this challenge, the President of the European Commission, José Manuel Barroso, argued that European businesses have found some obstacles in Latin America: lack of predictability of the economic setting, market access difficulties (trade and on-trade barriers), political instability, excessive red tape, customs problems, insufficient regional infrastructures, corruption and so forth. However, he straightforwardly emphasized that “On top of these obstacles, there is a worrisome new one: the tendency to understand European investment under a negative light.... Make no mistake, whether this political attitude prospers,

European businesses will not be harmed as a consequence because there are abundant investment opportunities in other regions, and the victims will be poor people in Latin America... In order to facilitate investment and trade in Latin America and the Caribbean, we need to guarantee predictability and safety for investments...” (Barroso, 2006)

Between Vienna and Peru, the European Commission has recommended following several strategies depending on the specific particularities of each one of the sub-regions in Latin America. In the long run, however, reaching association agreements is the most important objective for both the EU and the sub-region in Latin America (Central America, Caribbean, Mercosur and Andean Community of Nations).

Two lane traffic negotiations: explaining association agreements

How should one explain the relationship between two parties whose a) priorities, b) interest, and c) political and economic developments are different? The rhetoric of official statements emphasizes the “common” heritage of the European presence in Latin America. However, an evaluation of the European and Latin American relationship by almost any political and economic standard reflects a moderate impact of European strategies in Latin America, while the Latin American leverage in Europe is quite marginal. In other words, it would seem that as in any negotiation there is a two-way street, but the traffic is heavier in one lane than in the other.

In the case of the EU’s relations towards United States, for instance, common history, legacies and above all shared challenges (security, migration, and economic growth) provide a firm and solid ground for applying theoretical assumptions such as rationalism or constructivism. However, when one shifts the attention to Latin America, one can see that the driving forces of interests and/or identities diminish and the bilateral agenda becomes less complex due to the lack of intense and deep structural links.

In this regard, the asymmetry of economic and political power and the different goals in the negotiations of the EU-LAT agenda would lead us to approach the association agreements under the premises of absolute instead of relative gains, which is a key concept in the debate between

realist (of any kind) and (any variant of) liberal scholars in International Relations. While the former emphasize that policy-makers will primarily be concerned with *relative gains*, the latter argues that *absolute gains* should be the priority of any cooperation, which means that the parties will be more focused on what they can get from any negotiation, regardless of the gains and power of the other party. This framework can be helpful and useful in explaining the agreements between two parties with different political and economic leverages (Baylis, and Smith, 2005: 343).

EU's Main Trade Partners in Latin American Partners					
Imports		Exports		Major Trade Partners	
Country	100% ¹	Country	100% ²	Country	100% ³
1. USA	13.9%	1. USA	23.7%	1. USA	18.0%
2. China	13.5%	2. Switzerland	7.7%	2. China	9.4%
3. Russia	9.1%	3. Russia	5.3%	3. Russia	7.3%
7. LAT.	5.5%	4. LAT.	5.1%	5. LAT.	5.3%
8. Mercosur	2.6%	15. Mercosur	1.9%	9. Mercosur	2.3%
10. Brazil	2.0%	17. México	1.6%	11. Brazil	1.8%
29. Andean Comm.	0.9%	18. Brazil	1.5%	22. Mexico	1.2%
30. Mexico	0.8%	29. Caribbean	0.8%	30. Caribbean	0.7%
32. Chile	0.7%	35. Andean Comm.	0.7%	35. Andean Comm.	0.8%
35. Caribbean	0.6%	39. Chile	0.4%	38. Chile	0.5%
38. Argentina	0.5%	38. Argentina	0.3%	40. Argentina	0.3%
46. Venezuela	0.3%	51. Venezuela		49. Venezuela	

1. 1174633 Mio €=100%
2. 1061013Mio €=100%
3. 2 235 645 Mio€=100%
Source: Own Elaboration based upon EUROSTAT, DG Trade/Statistics, May 18, 2006.

Association agreements: Why Mexico and Chile first?

On a number of criteria ranging from the size of their economies to the nature of their political evolution, there are outstanding differences between Mexico and Chile. Nonetheless, both countries have undergone

a simultaneous and gradual process of a erosion of political authoritarianism, and implementation of free market policies since the mid-1980s. Mexico has gone through a process of steady electoral democratization and has become one of the most open economies in Latin America since late 1980s. Chile, on the other hand, was welcomed to the family of democratic nations in the early 1990s and has made a significant progress in the normalization of the relationship between the civil and political society, on the one side, and the military class, on the other. In such processes, both countries implemented first a “perestroika” and later on in the 1990s “glasnost.”

Mexico was the first and strongest candidate to launch a new generation of EU Association Agreements with Latin American countries. On the Mexican side, the following objectives were crucial in the negotiations: to deepen the process of economic modernization and trade liberalization, and to improve the conditions for Mexican exporters’ access to the European market. On the European side, three reasons seem quite relevant: NAFTA as a catalyst for negotiations; ending the discrimination in the Mexican market against European investors and exporters as a result of NAFTA, and the prospects of a free trade area in the Americas as proposed in the 1994 Summit of the Americas (Zabludovsky and Lora, 2005).

In the case of Chile, this South American country managed to reinsert itself into the international community after years of relative isolation during the military regime and actually became a very active actor in a number of international fora (European Commission, 2006). Particularly in the economic realm, “Chile has distinguished itself in Latin America by its good economic performance (high growth rates, low inflation and public sector surplus). After a peaceful transition, Chile became the natural second candidate for an association agreement.

The relevance of the Association Agreements between the European Union and Mexico (2000) and the EU and Chile (2005) is based on the assumption that both agreements are significant for the EU-Latin American relationship due to two chief reasons: a) they are the first comprehensive –political, economic, and cooperation– agreements with countries in the region, and b) they set a precedent for future agreements with other countries or group of countries in the region. Certainly, the

association agreements are not a solution for Latin America's problems. Instead, they complement the political and economic reforms in Mexico and Chile and their overall impact is moderate.

Mexico and the Association Agreement

Bilateral relations between the EU and Mexico are governed by the Economic, Political and Co-operation Agreement (Global Agreement), which was signed in Brussels on 8 December 1997 and entered into force in October 2000. The Free Trade Agreement (FTA), part of the Global Agreement, covers a broad spectrum of economic aspects and included a full liberalization of industrial products; substantial liberalization for agricultural and fisheries products; and, as regards rules of origin, a satisfactory balance between the EU's policy of harmonization and market access considerations. The FTA has also provided EU operators with access to the Mexican procurement and services markets under equivalent conditions to the ones offered to NAFTA partners. In the 5 years following the entry into force of the FTA, bilateral trade between the EU and Mexico grew by nearly 40 percent. While European exports to Mexico have risen by 30 percent, Mexican sales in Europe have grown by 19 percent. Thus, the association agreement certainly has brought new opportunities for both parties. Nevertheless, the magnitude of such opportunities is different for each party. In the Mexican case, the association agreement, and particularly the section on trade, has complemented the extensive network of free trade agreements that Mexico has concluded in the past 15 years.

As to the political sphere of the agreement, the EU has contributed to strengthening the consolidation of Mexican democracy. The deeply atavistic and orthodox views about the meaning of sovereignty in Mexico postponed any major negotiation of an association agreement in the early 1990s because of the "implications" of the Democracy Clause to Mexican sovereignty. Once such clause was accepted by the Zedillo administration, the EU supported the decision of the Mexican government to prohibit death penalty or the legitimacy of the contested electoral process in July 2006. Likewise, Mexico was one of three priority countries in Latin

America for the 2002-2004 European Initiative on Democracy and Human Rights. By the same token, the Association agreement facilitated the cooperation in a range of important areas such as tropical forests, NGOs, ECIP (European Community Investment Partners), ECHO (humanitarian aid), economic co-operation, demographic policies, and refugees and displaced persons.

One last element to be considered in the relationship between the EU and Mexico is the way the Joint Committee and other mechanisms of dialogue have helped to accelerate the cooperation between both parties. For instance, in the area of cooperation, both parties have intensified their efforts to reach a Horizontal Civil Aviation Agreement as well as to establish a form of cooperation in the context of the European Program for Global Navigation Services (Galileo). Likewise, both parties have discussed alternative options for assuring a follow up of the Dialogue with the Civil Society.

The Association Agreement EU-Chile

In the context of the relations with Europe, Chile followed the steps of Mexico in pursuing an Association Agreement with the EU. Unlike the Mexican case, the relationship between Chile and the EU is a more recent one. The Community Cooperation Framework Agreement signed in 1990 was the main instrument that permitted the initiation of government level contacts after the re-establishment of democracy in 1990. This agreement was replaced by the Cooperation Framework Agreement signed in 1996, which has as a final aim the establishment of a political and economic association between Chile and the European Community and its member states (European Commission, 2002:6-7). Indeed, the EU and Chile began these negotiations in April 2000 and the Association Agreement was signed on 18 November 2002.

The Association Agreement has been in force since 1 March 2005 and covers the main aspects of EU-Chile relations, namely, political and trade relations and co-operation. Certainly, while the elimination of customs duties is clearly a major step forward, in view of the Commission the

agreements on services, market access and investment are the areas where the most important liberalization has been made (Planistat Luxemburg, 2002).

As a result of the bilateral cooperation, Chile has participated in Operation ALTHEA. In this regard, the Chilean President, Michelle Bachelet, is quite sensitive to the role of military forces in this type of operations because during her tenure as minister of defense in 2002, Bachelet modernized the armed forces and, most importantly, shifted them further away from the repressive role they played under Pinochet's regime toward an international peacekeeping one (Sanchez, 2006).

Likewise, a recent agreement is in order to facilitate transportation cooperation between the two parties: the EU-Chile Horizontal Agreement in the field of air transport was reached and there is a firm intention to move forward with Chile's request for liberalization of services in this area.

Along the same lines of establishing bilateral institutions of cooperation, the agreement sets in motion the Association Committee on Technical level, the Association Parliamentary Committee (European Parliament and National Congress of Chile), and the Joint Consultative Committee (channeling dialogue between the Social and Economic Committee of the EU and its the Chilean counterparts) (Patten, 2003). Both of these institutions are an innovation in comparison to the EU-Mexico Agreement.

With regard to the trade area, it is still too early to assess the economic effects of the agreement on the Chilean economy. However, the mere expectations of the association agreement since the end of the 1990s and the economic and political stability promoted confidence in investing and trading with that country. Unlike Mexico, Chile has a high degree of dependence on primary products that makes it vulnerable to external market fluctuations. This is the main challenge for Chile. Thus, traditional activities still have an important share in the country's GDP and export structure: during the first semester of 2003, mining (predominantly copper) still represented 46 percent of total exports, while agriculture, farming, forestry and fishing products combined represented 13.02 percent. In such a context, trade with the EU represents less than one-fourth of the overall Chilean external trade: 25 percent of its exports go to the EU

and 19 percent of its imports come from the EU (Patten, 2003).

It is expected, nonetheless, that the specific areas covered by the trade chapter of the agreement will contribute to the diversification of the Chilean economy. In this regard, the agreement establishes a free trade area covering the progressive and reciprocal liberalization of trade in goods over a maximum transitional period of 10 years. It also establishes a free trade area in services and provides for the liberalization of investment and of current payments and capital movements. Likewise, it includes rules to facilitate trade in wines and spirits, animals and animal products, plants, provisions in areas such as customs and related procedures, standards and technical regulations. Another important aspect is that it provides for the reciprocal opening of government procurement markets and for the adequate and effective protection of intellectual property rights.

In the context of the negotiations of the agreement, the cooperation offered by the EU to Chile is of the utmost relevance. Since 2000, 22 projects have been committed for a total amount of about € 7,790,000. The bulk of the funds (87 percent) committed so far have been allocated to NGO projects, 15 percent of the funds went to projects related to the European Initiative for Democracy and Human rights, and 3 percent went to a project in favor of the environment.

Similar to the Mexican experience, the political area of the agreement is significant. Having fresh memories of the recent past, the democracy clause in the agreement upholds the no-return to authoritarian practices, or at least raises the political cost if such regression takes place in the future. Thus, for Chile the respect for democratic principles, human rights and the rule of Law are essential elements of the Agreement.

In the field of co-operation, the association agreement explores new areas, which were not foreseen in the 1996 Framework Co-operation Agreement between the two parties. Likewise, an increased participation of civil society is suggested, and the EU and Chile will meet at regular intervals to exchange views on this topic.

Who is next?

Based on the results of the association agreements between the EU and Mexico and Chile, it could be said that such instruments should be seen not as a panacea, but as a means to strengthen the current processes of implementation of free market policies and democratization in Latin American countries. Three main characteristics will be seen in the coming association agreements. First, they will be negotiated with regions instead of individual countries; this scheme of dealing with regions has been actually implemented by the United States in the negotiation of CAFTA. Second, Central America and the Andean Community are the regions that will most likely reach association agreements with the EU. In fact, on December 6, 2006, the European Commission proposed that the EU should start negotiations for Association Agreements with Central America and the Andean Community in 2007. In order to accelerate this process, the EU granted the Central American countries 7 million Euros to consolidate their customs union.

The third trend in the creation of association agreements is that the Mercosur-EU negotiation will not be completed before the end of the Doha Round. It is interesting to note that although the Mercosur-EU negotiations started in 1999, the progress has been slow due to the economic leverage of Brazil. Likewise, an element of uncertainty is the role that Venezuela can play in the strategies of Mercosur. In the meantime, some business groups have estimated that the cost of lost opportunities in trade of goods alone represents \$3.7 billion per year.

Conclusions

The challenge for Latin America is to make use of the free trade agreements to improve and promote sustainable economic and social development as well as equitable distribution of the benefits of the association agreements with the EU. In the case of Mexico, there is an emergent consensus among the political establishment that free trade agreements are not enough for improving the standards of living. In the case of Chile,

former president Ricardo Lagos has accurately referred to this challenge and stated that while his country has followed the so-called “Washington Consensus” of free markets and deregulation, they have also tried to wed this to a network of social protection (Lagos, 2005).

Thus far, the evidence reflects that from the Latin American perspective the association agreements with the European Union should be negotiated under the premise that they will open windows of opportunity for investment, trade and political cooperation, but they do not substitute the domestic efforts for economic and political reforms. In fact, both countries attracted the attention of the EU once they proved that their free market reforms were moving forward and their political systems presented clear evidence of democratization.

Bibliografía

- Barroso, José Manuel (2006). Speech to Heads of State and Governments at the IVth EU-Latin America and Caribbean Summit, Speech/06/295. Vienna, May 12.
- Baylis, John and Steve Smith (2005). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2006). “The EU’s relations with Chile.” Online: http://europa.eu.int/comm/external_relations/chile/intro/index.htm. Date accessed: March 6, 2006.
- European Commission (Brussels 2002). “Chile. Country Strategy Paper” EUROSTAT Online: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008_MONTH_01/6-17012008-EN-AP.PDF Date Accessed: May 18, 2006.
- Lagos, Ricardo (2005). Presentation before the European Parliament, October 25.
- Patten, Christopher (2003). “Prologue”; in Patricio Leiva Lavalle; *The Strategic Association Chile-European Union*. Santiago: CELARE.
- Planistat, Luxembourg (2002). “Sustainable Impact Assessment (SIA) of the trade aspects of negotiations for an Association Agreement

between the European Communities and Chile (Specific agreement No 1).” Final Report, October.

Roy, Joaquín and Roberto Domínguez (eds.) (2005) *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*. Miami: Miami, Fl. European Union Center/University of Miami.

Sanchez, Marcela (2006). “Bachelet, A Subtle Force,” *Washington Post*, March 10, 2006. On line: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/09/AR2006030901596.html>

Crisis de cohesión social en la Unión Europea

Juan Carlos Bossio Rotondo*

Resumen

Uno de los objetivos declarados de las nuevas relaciones que propone la Unión Europea a América Latina y el Caribe, es la promoción de la cohesión social. Ha sido aceptado por los gobiernos latinoamericanos y caribeños¹ así como por diversas organizaciones internacionales de nuestra región. La cohesión social es un concepto novedoso en la región latinoamericana y caribeña. Por el contrario, es conocido y utilizado con relativa amplitud en la Unión Europea², cuyas autoridades principales la impulsan desde hace algo más de dos décadas. Sorprendentemente, sus patrocinadores no lo han definido con precisión. Sin embargo, han establecido los indicadores estadísticos que permitirían apreciar su consecución en los 27 países que la componen actualmente (en adelante, UE-27). Este texto aborda el concepto así como los indicadores mencionados en los 15 países que la conformaban hasta antes de su reciente ampliación (los cuales serán designados, a partir de ahora, UE-15). La reflexión, tiene como marco de referencia la llamada Estrategia de Lisboa (EdL), la declaración de política de la UE más ambiciosa sobre su modernización y acerca de este tema. Asimismo, se plantea diversos interrogantes sobre la definición de los mencionados índices.

Palabras clave: cohesión social, integración regional, Unión Europea, Comunidad Andina, organismos internacionales.

* Socio-economista. Antiguo funcionario de la Organización Internacional del Trabajo, residente en Francia, dedicado a investigar y escribir sobre distintos temas. E-mail: jc.bossio@wanadoo.fr

1 En el marco de las negociaciones comerciales que se llevan a cabo o en reuniones en la cumbre entre las dos regiones.

2 En particular en los medios oficiales. Los medios de información pública lo utilizan en menor medida, según permite apreciar el número de referencias en cinco grandes diarios franceses. Es menor que el número de citas relativas a desempleo, y bastante menor que aquella de empleo.

Propósitos y alcances

¿Por qué la UE-15?

¿Por qué me interrogo acerca de estos países y excluyo de mi reflexión a los otros miembros de la UE? Los acuerdos comerciales o de otra índole que algunos países latinoamericanos han rubricado con la UE, obligan al conjunto de sus miembros. Igual sucederá en aquellos que sean suscritos en el futuro. Por otro lado, excluir del análisis a sus nuevos miembros, podría considerarse un desaire. Cabe subrayar las razones por las cuales no se les incluye en la reflexión. Son tres. En primer lugar, porque son ellos los que pactaron la EdL; y, hasta 2004, año en que se incorporaron 10 de los 12 nuevos miembros, fueron los países en los cuales se aplicó y se evaluó esta estrategia. En segundo lugar, porque la mayor parte de ellos han participado sea en la creación, sea en las sucesivas reformas de la Unión. En este proceso, sus instituciones se han adecuado progresivamente a las regulaciones de la integración europea; en muchos casos, desde hace varias décadas ya. En tercer lugar, porque cuatro quintas partes de sus miembros forman parte de la Zona Euro y su política monetaria es gobernada por la Banca Central Europea (BCE). Se señalará asimismo que la UE publica, sobre estos países, series estadísticas completas de la casi totalidad de los indicadores económicos y sociales de mayor uso. No es el caso de los nuevos miembros.

Definición imprecisa

Es difícil apreciar en qué medida las declaraciones de principio traducen las intenciones, las estrategias y las políticas a diseñar y poner en práctica. El artículo 2 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea, suscrito en Roma en 1959, que muchos consideran el primer antecedente de la institucionalización de la cohesión social europea, no es una simple declaración, sino un compromiso; pero se limita a propugnar el desarrollo armonioso, la expansión continua y equilibrada y la estabilidad creciente de los países que la conforman. Sólo será después, tres décadas más tarde, que el concepto adquiere fuerza en la integración europea; pero, extraña-

mente, no es definido con claridad.

El Acta Única Europea (AUE), promulgada en 1986, y el Tratado sobre la Unión Europea de 1992, también conocido como Tratado de Maastricht, reforman a la UE y preparan su ampliación. Asimismo, institucionalizan el papel fundamental de la cohesión social en la integración europea. Sin embargo, no la precisan. El artículo 23 del AUE señala que el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEC) incluirá un nuevo título V, relativo a la cohesión económica y social. Este artículo establece simplemente que, “Con la finalidad de promover el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrolla y prosigue su acción dirigida al fortalecimiento de su cohesión económica y social”³.

Jacques Delors, quien presidiera la Comunidad Europea entre 1985 y 1995, y que fue el promotor de ambas reformas, definió el Acta Única como “la obligación de realizar simultáneamente el gran mercado sin fronteras, más la cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, el reforzamiento del sistema monetario europeo, el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en materia de medio ambiente”⁴. Con estas palabras, la situó como vector de una estrategia, pero no aclaró ni delimitó su contenido. En el capítulo que le consagra en uno de sus libros principales (Delors, 1994), aborda sus múltiples facetas en el marco de una amplia y compleja entrevista coloquial⁵ - pero no las integra.

El Tratado de Maastricht enfatiza, igualmente, que la UE tiene como objetivo desarrollarse armoniosamente y que para ello debe reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de aquellas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. Pero no la conceptualiza. El primer informe sobre la marcha de la cohesión social adopta similar postura a la de Delors (Commission Européenne, 1996, en adelante CE). Las otras tres memorias sobre el tema hacen menos esfuerzos aún (CE, 2001, 2005 y 2007). Recientemente, el glosario de la Unión ha señalado que “la cohesión económica y social constituye una expresión

3 Libre traducción de la versión francesa del AUE.

4 Frase memorable publicada por el portal español Clío.

5 Este libro es el resultado de una larga conversación con Dominique Walton, destacado ensayista e investigador, editorialista de Le Monde.

de la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión Europea. Favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario, la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión y la verdadera igualdad de oportunidades entre las personas”. Es una redacción más completa que una precedente encontrada en el mismo portal por Freres y Sanahuja (2006): tiene como propósitos “prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social”.

Coincido en que no aporta mucha claridad al debate. Frente a la imprecisión, considero apropiado recurrir a una definición del Consejo de Europa (CdE), la entidad encargada de los derechos humanos en la región, que no forma parte de la UE. En opinión del CdE, 2004, la cohesión social expresa “la capacidad que tiene una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar sus disparidades y evitar su polarización”. A lo cual agrega unas premisas de composición, finalidad y procedimiento y otras de relatividad en la construcción de una utopía: “Una sociedad cohesiva es una comunidad solidaria compuesta de hombres libres que persiguen objetivos comunes por vías democráticas”. Y, “Ninguna sociedad es totalmente cohesiva. La cohesión social es un ideal por el cual es necesario luchar, más que un objetivo susceptible de ser alcanzado plenamente”.

Preocupa, sin embargo, que haya sido adoptada en ALyC sin haberse discutido y acordado su contenido. Al hablar de cohesión social, actores de las dos regiones pueden referirse a problemáticas distintas que requieren respuestas diferentes, subrayan Freres y Sanahuja en el texto ya citado. Jarquín (2007) precisa la inquietud, al señalar que “a diferencia de nuestra región, en donde el concepto ha sido procesado de cara a sus grandes desigualdades sociales, en Europa tiene como principal referencia, las disparidades entre los países y las regiones”. Interpreta fielmente el artículo 23 del AUE, el cual establece que la cohesión social tiene como principal objetivo reducir las diferencias existentes entre las diversas regiones y superar el retraso de las regiones menos favorecidas en cada país y en el conjunto de la Unión⁶.

6 Es el tema principal del cuarto informe sobre la cohesión social en la UE, recientemente adoptado y publicado.

Ambas perspectivas, así como la disminución de las diferencias económicas existentes entre los países, son subrayadas por cierto en las evaluaciones de la cohesión social en Europa (CE, 2001, 2005 y 2007); las cuales otorgan un papel creciente a la importancia que tiene la reducción de tales diferencias y del retraso regional, en la búsqueda de una mayor competitividad. Probablemente con ánimo conciliador, Julio Cotler (2006) la considera sinónimo de integración social, y señala que,

“en efecto, cada vez con mayor intensidad, actores sociales y agentes políticos se orientan a definir (a ésta) como un proyecto destinado a crear las condiciones institucionales necesarias para promover la igualdad de derechos y oportunidades, particularmente de aquellas capas sociales de la población que, tradicionalmente, han sido reprimidas o impedidas de acceder a los recursos colectivos y que la literatura especializada denomina sectores ‘excluidos’”.

Finalmente, en ALyC, unos han adoptado el término, porque lo propone la UE, y se considera por tanto políticamente correcto, o teniendo en cuenta aquello que puede aportar a los debates sobre la globalización o la integración; y otros lo rechazan, por expresar una nueva versión de eurocentrismo, y exigen darle un contenido propio (Ballón, 2007).

Llama la atención que la UE no la haya definido con precisión. El concepto fue esbozado por uno de los padres fundadores de las ciencias sociales (europeo, por cierto), hace un buen tiempo ya, conforme recuerdan Yépez y Morales (2005). Sin embargo, si la UE no ha adoptado una definición oficial de cohesión social, si lo ha hecho “oficiosamente”; nos referimos a aquella que publica en su lexicón. Asimismo, ha establecido unos indicadores destinados a su seguimiento. No obstante, y esta es una segunda sorpresa, los informes relativos a la evaluación de su marcha, poco explicitan tales índices. La razón podría ser que estas memorias tienen como principales propósitos subrayar los progresos realizados y las tareas futuras en materia de cohesión social, en particular en el ámbito de las regiones de cada país. Otras dos razones serían que la CE y la UE, son escasamente cartesianas y confrontan divergencias muy importantes en este campo.

Estrategia de Lisboa

Las incoherencias señaladas no han impedido a las autoridades de la UE subrayar la importancia de la cohesión social y que exista una política en la materia. El AUE y el Tratado de Maastricht lo exigen. Sus grandes rasgos han sido establecidos progresivamente y con mayor precisión en la reunión del Consejo de Europa (la cumbre de los presidentes o primeros ministros de los países miembros) realizado en Lisboa en marzo de 2000. La estrategia adoptada en esta reunión tiene como objetivo “hacer a la UE la economía del conocimiento más competitiva, capaz de un crecimiento económico durable acompañado de un mejoramiento cuantitativo y cualitativo del empleo y de una mayor cohesión social, respetando el medio ambiente” (PCE - Présidence du Conseil Européen, 2000) .

La EdL fija diversas metas y recomienda diversas políticas. Es imprescindible referirse a ambas, para tener una idea clara del contexto en el cual se construyen los indicadores de cohesión social. Las metas relativas a crecimiento del PIB y de la inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) son muy concretas: 3 por ciento anual, en el primero de los casos; alcanzar la misma cifra como proporción del PIB el año 2010 en el segundo. La tasa de empleo debe aumentar a 70 por ciento este mismo año, lo cual implicaba una progresión substancial, desde su nivel de 1999 (62.5 por ciento). Otras son genéricas y particularmente optimistas: pretenden recrear, alrededor de este año, la condición de pleno empleo y de eliminación de la pobreza.

Las recomendaciones de política son muy importantes y comprenden los siguientes campos:

- innovación: modernizar la legislación relativa a producción y comercio de conocimientos; crear un espacio europeo de la investigación; instaurar un clima favorable al desarrollo de empresa innovadoras, en especial pequeñas y medianas empresas;
- reformas económicas estructurales: asegurar la plena capacidad operativa del mercado interior, mediante la liberalización de sectores como el gas, los servicios postales y los transportes; adoptar reglas de compe-

tencia en los mercados públicos; afirmar el desarrollo de mercados financieros eficaces e integrados; coordinar las políticas macroeconómicas, para lo cual es preciso sanear y elevar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas;

- promover y modernizar la educación y la formación a la vida y al empleo en la sociedad del conocimiento.

También comprende unas recomendaciones destinadas a modernizar el llamado “modelo social europeo” (MSE) mediante la inversión en recursos humanos y la promoción de un Estado social activo⁷, concepto, este último, que no es definido.

Relanzamiento de la EdL

En respuesta a las apreciaciones de la Comisión Kok, la UE relanza la EdL el año 2005, priorizando la innovación, la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleo, que considera fundamentales para alcanzar sus objetivos sociales, los cuales pierden importancia en el nuevo esquema (Barroso, 2005: PCE, 2005; CE, 2005b; CE, 2006a). A partir de ese momento, la cohesión social dependerá en buena medida de los resultados de aquellas políticas; pierde prácticamente su carácter de variable estratégica, aunque siga ocupando este papel en las declaraciones de intención. Asimismo, se insiste escasamente en las metas establecidas en Lisboa, que no se abandonan, señalándose, sin embargo, que en su mayor parte sólo podrán ser alcanzadas después de la fecha establecida. Se habla de la búsqueda del pleno empleo y de una mayor cohesión social pero ya no de alcanzar el primero de estos objetivos para el 2010, o cuando menos establecer sus bases este año. Asimismo, la cohesión social deja de ser planteada prioritariamente en relación con la disminución de la desigual-

⁷ La EdL comprende un pilar sobre el empleo muy importante. Sin embargo, el comunicado de la presidencia de la UE que la oficializa, omite referirse a la Estrategia Europea del Empleo. Menciona, sin embargo, el proceso que la institucionaliza. Tampoco es muy explícita en relación con el medio ambiente.

dad económica y social y de la desaparición de la pobreza. La omisión de este último objetivo en la revisión y relanzamiento de la EdL ha alarmado. El Movimiento Internacional, ATD Cuarto Mundo ha protestado incluso. Estima asimismo, que la revisión y el replanteamiento de la Estrategia debieron plasmarse asociando directamente en ambas tareas a las poblaciones que sufre la pobreza, las cuales deberían participar activamente –asimismo– en la definición, la implementación, el seguimiento de las políticas y las acciones destinadas a superarla.

¿Cuáles son las perspectivas del nuevo enfoque? El debate sobre medio ambiente se encuentra en sus inicios y por ello es difícil intentar un balance de sus realizaciones y perspectivas⁸. La cohesión social será analizada luego en términos de los indicadores publicados por Eurostat. Los progresos en materia de I&D así como las dificultades de ésta ayudan a percibir las posibilidades y las limitaciones del relanzamiento en curso. Algunos indicadores son positivos. La participación de los trabajadores altamente calificados en la ocupación aumentó 3.1 puntos porcentuales entre el año 2000 y 2006 e involucra a casi 2/5 (35.8 por ciento a 38.9 por ciento). Es importante asimismo el incremento de la proporción de diplomados en ciencia y tecnología en la población de 20 a 29 años, que es la franja de edad en la que normalmente se obtienen los grados universitarios correspondientes. Su proporción ha aumentado de 9.1 por ciento a 13 por ciento entre 1998 y 2005 en los países de la zona euro. Otros indicadores ilustran, sin embargo, las dificultades de las políticas europeas en este campo y en innovación. Señalaremos, en primer lugar, por ser el más evidente, las peripecias de Airbus, el gran proyecto industrial europeo, en particular las dificultades de la descentralización/integración productiva de su gigantesco avión A 380⁹. En segundo lugar, la disminución, en los últimos años, de la participación de los productos de alta tecnología en sus exportaciones¹⁰. Es posible que estas dificultades persistan, en el mejor de los casos, incluso a mediano plazo.

8 Las iniciativas alemanas en materia de medio ambiente contradicen las apreciaciones de quienes pensaban que este pilar de la EdL sería postergado.

9 Estas dificultades no son extrañas a sus problemas éticos y políticos.

10 16 por ciento en 1995; 20.6 por ciento el 2000 y sólo 17.7 por ciento el 2006, conforme permite apreciar el portal de Eurostat.

La inversión en I&D ha aumentado poco y será difícil alcanzar, el 2010, la meta establecida. Los documentos de la CE señalan que llegará a 2.6 por ciento del PIB, es decir, 13.3 por ciento menos de lo propuesto; pero probablemente el retraso será mayor. El Instituto Científico y Tecnológico Europeo, pieza fundamental de la estrategia en este ámbito, aún no ha sido creado. Otras fuentes señalan que las reformas económicas estructurales que deben colaborar al éxito de la EdL, avanzan¹¹, aunque de manera dispar y al son de la lógica de mercado principalmente¹², pero la competitividad regional progresa menos de lo esperado. Sigue inferior a la norteamericana, a pesar del incremento de la productividad de la UE-15 y de los éxitos escandinavos en estos ámbitos (WEF, 2006a)¹³. Por otro lado, la cotización elevada del euro disminuye la competitividad de los países de la zona que lo han adoptado.

Flexibilidad y seguridad

Con posterioridad, la Unión ha impuesto el concepto de flexiguridad en materia de empleo y protección de los trabajadores. Sus órganos y los gobiernos de la UE proponen proteger, no los empleos, sino las personas que los realizan, en el marco de una mayor flexibilidad de las relaciones de trabajo y de los derechos laborales. Los planteamientos de la UE en esta materia han sido presentados en varios textos. El portal de la UE los resume en el documento: «La flexicurity, ou comment répondre aux questions liées à la mondialisation et à la démographie en combinant flexibilité et sécurité ». La EdL no emplea el término, sin embargo, la interpretación neo-liberal del acuerdo alcanzado en Lisboa podría prefigurarlos. Aparece

11 Comprenden disposiciones destinadas a incitar al trabajo; reforzar la concurrencia, incluso por parte del Estado; liberar el potencial de las empresas y favorecer la difusión de la innovación.

12 El estudio de estas reformas escapa de nuestras perspectivas. Se señalará, sin embargo, que tienen buenos resultados en materia de competencia, precio de las telecomunicaciones y apertura de los mercados públicos. Pero la apertura a la competencia poco puede hacer cuando se depende de precios internacionales, conforme pasa con aquellos del gas, que han aumentado considerablemente. Por otro lado, la proporción de la inversión de las empresas en el PIB no progresa, a pesar de los incentivos fiscales.

13 Ocupan generalmente tres de los cinco primeros lugares del Global Competitiveness Index del WEF.

claramente en su revisión y en su replanteamiento, y por esta razón en los últimos años, los críticos del neo-liberalismo lo identifican crecientemente con la EdL y llegan a asociarla, incluso, con la precariedad del empleo y de la vida. Comentando el concepto, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) considera que la UE ha basculado a favor de la flexibilidad, a detrimento de la seguridad. Disiente en consecuencia de esta opción, y aboga por una flexibilidad diferente, protectora y eficaz de los derechos de los trabajadores. En caso contrario, se convertirá en sinónimo de flexi-explotación¹⁴. Muchos piensan que ésta ya está en curso.

Razones y frustraciones

Contrariamente a los deseos de la EdL y del ejército de funcionarios nacionales y europeos que participaron (suponemos que las huestes marcharon al unísono), la desigualdad no ha disminuido, sino ha aumentado, levemente es cierto, según Eurostat; sin embargo, crece en mayor medida si se utilizan otros indicadores. Asimismo, el riesgo de pobreza no se ha reducido, sino que se ha elevado; una vez más, ligeramente, según la mencionada fuente, pero sería bastante mayor con otras definiciones de pobreza, a dos de las cuales hemos aludido. Se podrá decir, es cierto, en relación con estos resultados contraproducentes, que la dispersión del empleo regional, la deserción escolar de los jóvenes, la población en hogares de desempleados y el desempleo de larga duración, han disminuido. ¿Estamos frente a una ecuación, uno de cuyos términos compensa el otro? No lo creo. Por un lado, los dos primeros (comprenden tres indicadores) son particularmente importantes para la cohesión social (aunque ésta no ya sido claramente definida) y tienen implicaciones de primer orden para el gobierno y la institucionalidad de la UE. Colombani, director, hasta hace pocos meses, del prestigioso diario *Le Monde*, atribuyó el rechazo francés a la Constitución Europea al nivel insostenible del desempleo en Francia¹⁵. Impidió apreciar las realizaciones de la Unión, incluido un nivel

inferior de paro. Su opinión era ampliamente compartida. Al margen de la mejoría (real o simulada) de las cifras del desempleo en Francia, el paro sigue siendo elevado en el conjunto de la UE-15; y, al parecer, su relativa mejoría no repercute favorablemente en los tres indicadores fundamentales. Por otro lado, los cuatro últimos indicadores han mejorado sin tener efectos evidentes en la equidad y el bienestar del conjunto de la población. Mal podría ayudar a la cohesión social deseada, que su mejoría no trascienda en ámbitos fundamentales. Nos podríamos preguntar, es cierto, porqué las tendencias de los primeros indicadores no han impedido aquellas de los segundos. La respuesta requiere el análisis detallado de cada uno de estos cuatro indicadores. Se podría adelantar, sin embargo, que su mejoramiento ha sido buscado y alcanzado, mediante políticas específicas, sin vínculo real con el mejoramiento de la equidad y la disminución de los índices de pobreza contradictorias, incluso, con estos objetivos. Se infiere del análisis que sigue.

Productividad versus salarios

Una de las bases del crecimiento económico europeo de post-guerra ha sido el crecimiento similar de la productividad y los salarios. Fue fundamental en la integración de la clase obrera y de los trabajadores en general, en los llamados esquemas de producción fordistas, desarrollados en relación con la producción y el consumo de masa, la descalificación del trabajo, mediante el despedamiento de las tareas y su integración en el trabajo en línea y la búsqueda de economías de escala. Al mismo tiempo, aseguró a la producción, mercados en permanente aumento y niveles de (in) equidad compatibles con las exigencias de las relaciones entre capital y trabajo. Desde los años 1980 se asiste al quiebre progresivo de este esquema. Husson (2007) recuerda que durante los años 1960-1970, los salarios representaban casi tres cuartas partes del PIB. El 2006, algo más de las dos terceras partes solamente. La disminución de la cuota salarial tiene lugar, asimismo, en circunstancias que aumenta la participación de la fuerza de trabajo dependiente. En Francia, por ejemplo, disminuye a pesar del incremento del empleo asalariado. La información disponible

14 Declaración de la CES : « La flexicurity n'aboutira à rien sans un renforcement des droits des travailleurs », del 13 de septiembre 2007, Bruselas.

15 Jean Marie Colombani : « L'Impasse », *Le Monde*, 31 de mayo 2005.

sobre el período 1996-2005 muestra que la tendencia se acentúa. Durante los años 1996 a 1999, la productividad media del trabajo crece 37.9 por ciento más que los salarios. En el curso de los años 2000-2005, la diferencia se acentúa; es de 46 por ciento¹⁶.

En términos de la producción nacional y ya no solamente del ingreso disponible, la desigualdad es evidente –mayor incluso. Dicho sea, la disociación de la productividad y los salarios tiene lugar en el marco de una mayor demanda de fuerza de trabajo dependiente; su cuota en la fuerza de trabajo ocupada aumenta. Pasa, según Eurostat, de 84.1 por ciento en 1995 a 85.3 por ciento en 2005. La mayor demanda de asalariados no ha llevado al reequilibrio del incremento de sus remuneraciones respecto aquel de la productividad que su esfuerzo genera; todo lo contrario, el desequilibrio ha aumentado. ¿Cómo se ha llegado a esta situación? En buena medida, mediante la desregulación del mercado laboral y la promoción el trabajo atípico.

Desregulación laboral

La definiremos brevemente como el proceso que establece reglas laborales menos exigentes, promueve la individualización de las relaciones de trabajo y reduce la protección de los trabajadores con el propósito de disminuir los costos salariales e incrementar por esta vía, la competitividad empresarial. Una idea de su importancia es proporcionada por el estudio de la OECD del rigor de la protección legal del empleo en los países miembros de esta organización. El estudio analiza dieciocho indicadores correspondientes a seis variables compuestas a las que otorga valores de 1 a 6, según sea menor o mayor el rigor de la protección que establecen (OECD, 2004)¹⁷.no esta citado en el texto En once de los catorce países

16 Estimada a partir del Cuadro No. 1 y de “Perspectives de l’emploi” de l’OECD, 2007, Annexe Statistique, OCDE, Paris.

17 Las variables comprenden la complejidad y el rigor de la tramitación de los procedimientos regulares de despido de los trabajadores estables y el grado de dificultad existente para llevarlo a cabo; la importancia del trámite a seguir y el pago de primas en caso de despido arbitrario; la flexibilidad de la legislación relativa a contratos de trabajo de duración definida; y, la complejidad y severidad administrativa de las disposiciones relativas a despidos colectivos. La metodo-

de la Unión Europea investigados (Luxemburgo no es estudiado), el indicador de síntesis disminuye y aumenta en los otros tres entre fines de 1980 y 2003. Debe señalarse que en promedio el índice de rigor fue 2.76 a inicios del período estudiado y 2.15 a su fin. En un solo país era superior a 4 a fines de los años 1980 (Portugal); ninguno alcanzó este nivel el 2003. Aunque la protección de los trabajadores en este ámbito es relativamente importante (muy superior en promedio a la vigente en EEUU, Canadá, Nueva Zelanda y Suiza) no era particularmente rigurosa y en la actualidad lo es menos. La protección legal del empleo no es necesariamente negativa para la contratación de trabajadores y la productividad, conforme muestra la experiencia escandinava, en la cual es relativamente elevada y al mismo tiempo económicamente eficiente y eficaz (Lefebvre y Meda, 2006). El estudio de la OCDE no comprende la aplicación de la legislación. Una disertación acerca de este tema habría exigido el análisis de los informes de la inspección del trabajo y de los procesos judiciales suscitados de los contratos colectivos suscritos, y de las quejas sindicales o individuales formuladas ante las distintas instancias de amparo y control. Tampoco aborda dos temas particularmente importantes: la subcontratación, sea ésta de producción o mano de obra y, las dificultades crecientes de la inspección del trabajo en varios países¹⁸.

Trabajo atípico

La legislación del trabajo se estructura en función del modelo de contratación laboral que predominó en los países industrializados entre el fin de la crisis de los años 1930 hasta los años 1970. Es el período de consolidación, desarrollo y crisis de la relación salarial fordista. El contrato laboral típico, consagra la imagen de un trabajador subordinado que tiene un empleo permanente, al cual se aplica a tiempo completo, en la empresa de su empleador. Las desviaciones de esta figura siempre han

logía incluye disposiciones sobre la escala de resultados; así como, acerca de la agregación y síntesis de éstos.

18 En particular, frente a la descentralización de la producción y el auge del trabajo clandestino.

existido (en particular el trabajo a domicilio que ayuda a forjar el capitalismo y el trabajo estacional ampliamente difundido en la agricultura) pero, por lo general, su peso no era muy importante. En los países industrializados el trabajo a domicilio y el trabajo estacional decrecieron con el auge de la gran empresa u organización productiva a gran escala en la industria y los servicios. Influyó asimismo la pérdida de importancia de la industria rural y de la agricultura, al igual que el desarrollo sindical y de la protección laboral.

Las modificaciones en los horarios de trabajo (mediante el trabajo nocturno, por turnos, flexibles) no lo afectaron. Con la crisis del *fordismo* se desarrolla el llamado trabajo atípico, que en los últimos años alcanza proporciones muy importantes. El Libro Verde del Derecho del Trabajo (las reformas que la CE postula a la legislación del trabajo), señala que la adición de los trabajadores cuyos contratos son diferentes al estándar y de los trabajadores autónomos, representó casi 40 por ciento del empleo de la UE-25 el 2005 (CE, 2006). El crecimiento del trabajo atípico se revela con mayor claridad si tenemos en cuenta que el 2001 la mencionada adición representó 36 por ciento del empleo en 2001; y que la cuota del trabajo independiente ha disminuido más de un punto porcentual en el entretiempos. El informe también subraya que el trabajo a tiempo parcial ha contribuido en bastante mayor medida que el trabajo típico a la creación de empleo (alrededor de 60 por ciento) después del año 2000.

Perspectivas

El título de este texto esboza con prudencia las conclusiones preliminares a la cuales invita la cuantificación de los indicadores. Los analiza lejos de la auto-satisfacción oficial. El título del último informe sobre la cohesión social de la CE: *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance* es sintomático del estado de ánimo de la eurocracia, sin caer en la crítica radical, a pesar del pesimismo que inspira la desregulación laboral y el ataque frontal al sistema de pensiones por repartición y el incremen-

to de la concentración de los ingresos y la pobreza durante la EdL. Estos incrementos son leves pero tienen lugar en un contexto en el cual se preveía la disminución sensible de la pobreza y progresos significativos en el establecimiento del pleno empleo.

Mi posición se inspira, por una parte, en la necesidad de profundizar el análisis y, por otra parte, en la esperanza (es lo último que se pierde) que el sistema político, la sociedad civil y sobre todo la ciudadanía reaccionen ante tendencias que se esbozan firmeza. Su amplitud obliga a preguntarse por sus implicaciones. Las amplias protestas, para muchas revueltas populares francesas de los últimos años han llevado a interrogarse acerca de las tareas incumplidas de la cohesión social europea. Yépez y Morales (2005), las consideran expresión de las dificultades que afronta la integración de colectivos marginados por su raza, origen nacional y religión.

Freres y Sanahuja (2007), insisten en las dificultades de integración de los inmigrantes y sus descendientes, e incluyen las dificultades de empleo de los jóvenes. Las mencionadas protestas o revueltas involucraron, sin embargo, a colectivos bastante más amplios, incluyendo sindicatos, partidos políticos de las diversas izquierdas, organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas feministas. Probablemente también contaron con el apoyo del principal colectivo afectado por la política económica y social, las personas de edad. Sin embargo, es difícil que éstas se manifiesten abiertamente. Asimismo, la insistencia en las dificultades de la integración étnica no debería olvidar que parte importante de los problemas concierne a colectivos de nacionalidad francesa de larga data. Aquellos de ultramar pueden alegar derechos a la nacionalidad desde antes de la toma de la Bastilla.

En términos generales, la nacionalidad no asegura la integración, en particular cuando incluye a nacionalidades marginadas (Rroms), o que anhelan mayor autonomía e incluso independencia, y a las cuales hemos hecho referencia. La protesta y la revuelta expresan muchas veces situaciones límites que maduran en función de las coyunturas políticas. El desempleo, las mediocres condiciones de empleo y de trabajo, ejemplificadas por aquellas de la mayor parte de los inmigrantes, y en primer lugar de aquellos extra-comunitarios, o por los *chainworkers*, los trabajadores y trabajadoras de las grandes cadenas de distribución, si se quiere por las polí-

ticas de *workfare*, (condicionan las prestaciones sociales al mérito y transforman los gastos pasivos en los llamados gastos activos de la protección social) que reducen sensiblemente el papel de la solidaridad, el ataque a los derechos laborales adquiridos, incluidas las pensiones, las dificultades de estabilización y desarrollo de los asalariados del conocimiento, la persistencia de la inequidad de género, son temas que pueden aflorar con fuerza sobre todo si se insiste en la moderación salarial y el reequilibrio social hacia abajo. Las alternativas políticas y sociales pueden generarse, sin embargo, con relativa autonomía de la agravación de tales tendencias, en función de valores y las correspondientes estrategias de los colectivos. Negri (2007), Rossanda (2006), Vercellone (2004) y muchos otros, lo recuerdan.

Tres tendencias podrían afectar los avances limitados y ampliar los retrocesos que se ha señalado. En primer lugar, la globalización, y en particular las repercusiones del auge de las economías china e india, mediante la penetración del mercado europeo; la deslocalización de la producción y de la inversión; y la pérdida de mercados en otras regiones¹⁹. En segundo lugar, la eventual migración masiva de trabajadores de los nuevos países miembros de esta organización regional. Dos cifras expresan la importancia que podría alcanzar. Primera: se señalará, a falta de información sobre el conjunto de su población activa, que los asalariados ocupados en los doce nuevos países miembros, sumaban 65.2 millones de personas el 2006. Esta cifra era equivalente a 30.5 por ciento de aquellos de la UE-15²⁰. Su significación es considerable a simple vista.

Segunda: los salarios son significativamente más bajos en los nuevos miembros. El salario mínimo, por ejemplo, es 4.2 veces inferior que en la UE-15 actualmente²¹. Las diferencias de salarios medios son mayores aún. El interés en emigrar es evidente. No habría que desdeñar por otra parte los efectos de la incorporación de los PECO a la Unión Europea en la

19 Es posible que otras economías en proceso de industrialización compitan crecientemente con la Unión Europea al margen de los acuerdos de asociación que ella propone. Por cierto, aunque los efectos de éstos sumen cero, no dejarán de afectar a varios colectivos europeos.

20 En algunos de estos países el desempleo es particularmente elevado. Es el caso de Bulgaria (9 por ciento), Eslovaquia (13.4 por ciento) y Polonia (13.8 por ciento).

21 1 106 euros en la UE-15 (promedio no ponderado de nueve países) y 263 euros en los nuevos miembros (promedio no ponderado de once países).

penetración del mercado de la UE-15, la deslocalización de la producción y la inversión, y la competencia en terceros mercados ya están siendo importantes.

En tercer lugar, alguna o la combinación de las opciones que siguen: la disminución del gasto social, el incremento de la desregulación laboral y una mayor liberalización de los servicios públicos y no solamente de aquellos de interés económico general²². Esta última opción se diseña generalmente con el propósito de favorecer la privatización de los mencionados servicios. Alternativamente podría promoverse empresas de los trabajadores de las localidades o de las regiones, encargados de estos servicios, pero esta posibilidad disiente de las perspectivas de la mayor parte de los gobiernos de la UE-15. Sus perspectivas son otras: financiar al capital privado, justificándose en la necesidad de promover la competitividad internacional de sus economías y de preparar éstas a eventuales decisiones de la OMC. Como se sabe bien, esta organización propugna la liberalización de importantes servicios públicos.

Por otro lado, los gobiernos no se interesan en mayor medida en la promoción de la empresa de propiedad social, menos aún cuando es autogestionaria y compite con el gran capital. Este tema fue abordado por la candidata socialista a las últimas elecciones presidenciales francesas. El éxito de la gran empresa cooperativa Mondragón, de origen vasco, cuya expansión internacional en áreas tecnológicamente avanzadas es muy importante, sin trastocar sus valores, ha impresionado a la izquierda francesa, pero no ha dado lugar hasta el momento a iniciativas prácticas. Tampoco ha interesado, a mi conocimiento, al movimiento sindical europeo. Escapa de los propósitos de este texto el análisis de estas tendencias. Han sido señaladas con las finalidades, por una parte, de mostrar la posibilidad de una riesgosa carrera al “nivelamiento por lo bajo y la promo-

22 Caso de la distribución de agua, el correo, las telecomunicaciones, y la distribución de electricidad. La Unión Europea patrocina su liberalización, en particular mediante la ruptura del monopolio estatal, el financiamiento estatal y el establecimiento de normas que garantizan la competencia. Su Carta de los Derechos Fundamentales reconoce y respeta el acceso de los ciudadanos a estos servicios con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión. Sin embargo, su liberalización ha causado en muchos casos su privatización y el incremento abusivo de sus tarifas; así como la exclusión de estos servicios por vía del mercado de quienes no tienen los recursos necesarios o de hecho, por no ameritar, por su escaso ingreso, el interés de la empresa.

ción de lo alto”²³ que afectaría seriamente los objetivos de cohesión social buscados oficialmente por la Unión Europea; y, por otra parte, la existencia de alternativas productivas capaces de afrontar al neo-liberalismo.

En el centro del debate se encuentra la subsistencia, mejor aún, la profundización del llamado modelo social europeo o su substancial modificación neoliberal y su cancelación a término. En palabras de la CES, el MSE “es una visión de la sociedad que conjuga el crecimiento económico durable y el mejoramiento sin cese de las condiciones de vida y de trabajo. Esta visión implica e pleno empleo, empleos de calidad, la igualdad de oportunidades, una protección social para todos, la inclusión social y la implicación ciudadana en los asuntos y las decisiones que le conciernen”. Según la CES, el diálogo social, la negociación colectiva y la protección de los trabajadores son factores esenciales en el marco de la promoción de la innovación, la productividad y la competitividad. Los gobiernos no denuncian estos postulados pero, salvo excepción, que en ocasiones no comprende a gobiernos social-demócratas, los respetan cada vez menos. Jacques Chirac condenó la fractura social francesa pero hizo poco para que ésta no se profundizara durante sus doce años de gobierno, parte de los cuales fueron compartidos con el Partido Socialista francés.

Bibliografía

- ATD Quart Monde (2005). “La Pauvreté: la Commission européenne ne connaît plus !”. Communiqué de presse, 9 février, Paris.
- Ballón, Eduardo (2007). “Sobre el concepto de cohesión social” *Alop*, Boletín No. 18, mayo junio.
- Barroso, (2005). “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa” Bruselas: Comunicación al Consejo Europeo de Primavera.
- CE (2001). “Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale : Unité de l’Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires” Luxembourg: Communauté Européenne

- CE (2004). “Statistiques sociales dans l’UE élargie. 89e conférence DGINS, réalisée à Vouliagmeni Attique, Grèce, 18-19 septembre 2003” Luxembourg : Communautés Européennes
- CE (2005). “Travaillons ensemble pour la croissance et l’emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne” Bruxelles: Commission européenne
- CE (2006 a). “Livre Vert : Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle” Bruxelles: Commission européenne.
- CE (2006 b). “Mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l’emploi Une année de résultats” Bruxelles: Commission européenne
- CE (2007). “Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale. Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance” Luxembourg : Commission Européenne.
- CdE (2004). “Une nouvelle stratégie de cohésion sociale” Strasbourg: Conseil de l’Europe.
- Cotler, Julio, editor (2006). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima: IEP.
- Delors, Jacques (1994). *L’unité d’un homme. Entretiens avec Dominique Wolton*. Paris: Odile Jacob
- Eurostat (2007). “Enquête européenne sur les forces de travail Résultats annuels 2006.” Bruxelles-Luxembourg: Commission Européenne.
- Freres, Christian; y José Antonio Sanahuja (2006). “La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina”; en Cotler, *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima: IEP.
- Husson, Michel (2007). “Travailler plus pour gagner moins.” *Le Monde Diplomatique*, avril, Paris.
- Jarquín, Edmundo (2007). “¿De qué cohesión social hablamos?” *Quórum*, 18, Alcalá de Henares.
- Lefebvre, Alain y Dominique Meda (2006). “Faut-il bruler le modèle social français?” Paris: Seuil.
- Negri, Antonio (2007). *Goodbye Mister Socialism*. Paris: Seuil.
- OECD (2004). “Employment Outlook 2004 – Chapter 2 Employment Protection Regulation and Labour Market Performance” Paris: OECD.

23 La desregulación laboral y el subsidio del capital

- OECD (2007). "Employment Outlook 2007 - Statistical Annex" Paris: OECD.
- PCE (2005). "Conseil Européen de Bruxelles." Bruxelles: Présidence de l'Union Européenne.
- Rossanda, Rossana (2006). "Pourquoi la révolte française n'a pas gagné l'Italie." *Le Monde Diplomatique*, mai, Paris.
- Vercellone, Carlos (2004). "Les réformes du Gouvernement Raffarin ou le capitalisme cognitif contre l'économie de la connaissance" *Portail Multitudes*, octobre, Paris.
- WEF (2006 a). "Global Competitiveness Index" Geneva: World Economic Forum.
- Yépez, Isabel y José Mauricio Angel Morales (2005). "Social cohesion in the Andean regional process and EU-CAN relations" *Studia Diplomatica*, No. 3, Bruxelles.