

PONENCIA

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EL
MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA:
¿OPORTUNIDAD O DEPENDENCIA DE
NUEVO TIPO? UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA
EXPERIENCIA DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Jorge ULLER



**II CONGRESO DE ECONOMÍA
POLÍTICA INTERNACIONAL
2014**

“LOS CAMBIOS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.
CONSECUENCIAS PARA LAS ESTRATEGIAS DE
DESARROLLO AUTÓNOMO EN LA PERIFERIA”

Introducción

El presente trabajo se plantea como línea de investigación, un abordaje a la problemática de la integración regional desde las experiencias comparadas del proceso europeo, los factores estructurales que convergieron en su crisis actual y las perspectivas que abriría en la lógica del multilateralismo vigente el tratado de libre comercio con el Mercosur, cuyos antecedentes se remontan al Acuerdo Marco de Cooperación Interregional, firmado por ambos bloques en diciembre de 1995. Recientemente se ha reflatado este proyecto entre ambos espacios comunitarios, tanto en la Unión Europea (UE) como en el bloque sudamericano, cuyas negociaciones se encontraban estancadas desde 2010, a raíz de las trabas suscitadas a partir de los efectos perniciosos de la Política Agraria Común (PAC) de la Unión sobre las exportaciones de los países en desarrollo (PED), tema que arrastra también el fracaso de las reuniones ministeriales de la Ronda de Doha en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se suma al problema de los elevados subsidios a la producción agropecuaria europea, el desmantelamiento de un complejo entramado de barreras no arancelarias (BNA's), el tema de los aranceles a los bienes de capital y tecnología y la apertura del sector servicios, la aplicación del trato nacional (TN) a las compras gubernamentales y la cuestión siempre ríspida de la protección a las inversiones y la propiedad intelectual.

La previsible estrategia europea de desplazar a Estados Unidos como principal inversor en la región, se revitaliza en un momento en el cual los cimientos de la integración otrora pensada como modelo indiscutible, parecen sacudirse ante los cimbronazos aún latentes de la última crisis global. ¿Responde la Unión Europea con sus 28 miembros actuales, al idílico comienzo imaginado por el grupo de los seis que firmaron en Tratado de Roma en 1957? ¿Cuánto ha influido en la profunda crisis política (expresada en los inesperados resultados de las elecciones parlamentarias comunitarias de junio) económica y social que exhibe la unión, el espíritu de insoslayable raigambre neoliberal plasmado en el Tratado de Maastrich y la posterior puesta en marcha de la Unión Monetaria Europea (UME) en 2002, ratificados en el Tratado de Lisboa? ¿O acaso los aspectos puramente “economicistas” serán subyugados por un espíritu de unidad política, tal cual son proclamados desde la Comisión Europea, en un escenario de creciente “euroescepticismo”? Viajemos imaginariamente a través del Atlántico y formulemos un interrogante más: ¿es el Mercosur, creado bajo el paraguas del Consenso de Washington la réplica evidente de ese espíritu, agravado quizás por el rol de actor subordinado que en décadas pasadas asumió ante la resignación que suponía la filosofía del *realismo periférico*⁴⁶ Y por último, cabe preguntarse como se podrá compatibilizar las aspiraciones librecambistas que reclaman permanentemente los europeos en la Ronda de Doha y en las negociaciones bilaterales, con el proteccionismo irreductible de la PAC, en tiempos en que los términos de intercambio han inclinado la balanza hacia el lado de los países emergentes.

Para intentar dar respuesta a los interrogantes planteados, haremos en primer lugar un recorrido histórico sobre la integración europea desde la segunda posguerra, centrándonos en algunos debates teóricos surgidos desde la ortodoxia económica, para tratar de interpelarlos y presentar una visión alternativa. Luego, se buscará dar una mirada que abarque los aspectos relevantes del giro de tipo neoclásico que sufriera la UE a partir de la firma del Tratado de Maastrich y sus consecuencias posteriores, con el interrogante generado a partir de los graves efectos de la crisis financiera internacional de finales del año 2007.

Y por último, analizaremos las perspectivas de la reanudación de las negociaciones por el mencionado tratado de libre comercio entre ambos bloques, a la luz de la experiencia europea reciente, pero sin olvidar las bases sobre las que se edificó el Mercosur en pleno apogeo de las políticas neoliberales, aplicadas bajo la forma de planes de estabilización y reformas estructurales durante la década de 1990.

46.El concepto de *realismo periférico* supone que un país dependiente y poco estratégico para las potencias hegemónicas, debe insertarse en las corrientes del comercio y las finanzas mundiales desde un lugar de absoluta dependencia con aquellas, orientada a la obtención de beneficios materiales resignando toda ambición de autonomía. Este concepto se conjuga con el de *regionalismo abierto*, que apunta a la inserción internacional basada en el rígido esquema de las ventajas comparativas estáticas, de carácter interindustrial y sin pretensión de lograr la integración vertical de sus cadenas productivas. Para una mejor comprensión de ambos conceptos, véase *Mussachio* (2007).

De la reconstrucción a la integración y al escepticismo. Bases históricas y marco conceptual en la conformación de la Unión Europea y sus desafíos

El mundo que emergió en la segunda posguerra estuvo marcado, en el terreno económico por los Acuerdos de Bretton Woods (1944) y la aplicación en una Europa devastada de un ambicioso plan de asistencia orientado a la recuperación continental conocido como Plan Marshall, en honor a su creador (George Marshall) entonces Secretario de Estado norteamericano. Indudablemente, la estrategia de contención del comunismo en el ámbito de la *Guerra Fría* implicaba la consolidación de Estados Unidos como potencia económica y militar hegemónica al oeste de la *cortina de hierro*, de modo que la recuperación de la vieja Europa fungía como elemento esencial para esa coyuntura. Y en ese sentido, apuntalar un proceso de integración regional emergía como un estadio clave de construcción que permitiera avanzar en la concepción más ambiciosa de Bretton Woods: evolucionar hacia una progresiva liberalización del comercio y las finanzas a escala global.

La última de las razones apuntadas nos obliga a una breve digresión conceptual respecto a las razones que convergen en la construcción de un espacio de integración, la consecuente conformación de estructuras supranacionales y su posterior inserción en un esquema de libre comercio global. Es el enfoque neoclásico el que ha predominado en la teoría de la integración, planteándola como un *second best* ante la imposibilidad fáctica de avanzar hacia una liberalización absoluta del comercio. Así, la alternativa realista es la liberalización en “espacios más reducidos”, donde la creación de comercio supere progresivamente a la desviación. La concepción mecanicista contenida en este marco teórico asume la integración económica entre países como una suerte de “carrera de postas” donde desde una incipiente zona preferencial, se pasa a un área de libre comercio, luego a una unión aduanera, más tarde a un espacio monetario común, hasta llegar por fin a la esfera de la unión política como máximo escalafón. Otros enfoques plantean la necesidad de concebir la integración como un proceso económico integral que englobe la producción, la distribución, la circulación y el consumo y favorezca, a través de la valorización del capital y el fortalecimiento de los procesos de trabajo, la sustentabilidad de la acumulación de capital a escala regional. En otras palabras, el eje debe estar puesto en fortalecer los sistemas productivos concebidos como espacios en los que se plasma un circuito de acumulación bajo formas concretas de regulación, que pueden exceder o no las fronteras nacionales, cuyo objetivo medular sea generar estímulos para la circulación de capital entre ramas que apunten las contratendencias a la caída de la tasa de ganancia, evitando reproducir asimetrías del tipo “desarrollo-subdesarrollo”.⁴⁷ En consecuencia, el contexto institucional en el que se desarrolla el proceso de integración, está estrechamente vinculado con la territorialidad de los sistemas productivos, y no pueden abstraerse del contexto histórico en el cual se producen. El proyecto fundante diseñado por Jean Monet a instancias del ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman estaba respaldado en una serie de factores que respondieron a la lógica descrita, sobre todo a partir de la visualización de que el continente perdería su competitividad económica sino lograba la unificación de sus ya muy debilitados Estados nacionales bajo formas institucionalizadas de acción común. La actualidad de la UE parece mostrar otra cosa.

En el contexto de este nuevo orden internacional en construcción, los países de la vieja Europa occidental optaron en esta primera etapa por una asociación subordinada con los Estados Unidos, conscientes de su propia debilidad, el deseo de alcanzar una paz duradera y “*la necesidad de mantener bajo control el ascenso de los movimientos revolucionarios sociales y nacionales tanto en Europa como en los estados coloniales y dependientes, así como impedir su convergencia con la ideología y la políticas que irradiaban de la URSS*”.⁴⁸ Como señaláramos más arriba, Bretton Woods y el Plan Marshall garantizarían una recuperación acelerada en un marco de estabilidad y previsibilidad, mientras se solidificaran las bases de la unificación bajo los pilares esenciales del Plan Schuman: la superioridad de las instituciones comunitarias, la independencia de sus órganos y sus finanzas, la colaboración entre sus instituciones y la igualdad entre los estados. La experiencia comenzó entonces a desandar su camino, primero con la conformación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) en 1952, y luego en la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE) al amparo del Tratado de Roma de 1957, e integrada por Francia, Alemania, Italia y el Benelux, es decir Bélgica, Holanda y

47. Para profundizar sobre este marco conceptual, véase Mussachio, Andrés: “*Teoría y práctica de la integración regional: apuntes para un análisis comparado de los procesos europeo y latinoamericano desde un enfoque regulacionista*”. Centro de Estudios Internacionales y Latinoamericanos (CEILA), IHES-UBA, 2007. Extraído de www.alternative-regionalism.org

48. Laufer, Rubén. “*El factor estratégico en los orígenes de la Comunidad Europea, los Estados Unidos y el proceso de integración europea entre el Plan Marshall y el Tratado de Roma*”. Revista de Historia Universal, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo. N°9, marzo de 1998. Página 104.

Luxemburgo, junto con la iniciativa de la EURATOM (Comunidad Europea de Energía Atómica)⁴⁹ El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) creada en 1952, expresa las tensiones que generaron los intentos de Estados Unidos de convertir a Europa en una suerte de “escudo” de seguridad frente al avance de la URSS, y puso de manifiesto la convicción de que “*la economía era el único campo fértil para el proceso de integración europea*”.⁵⁰

A partir de la década de 1970, con los cambios estructurales producidos por el abandono de Bretton Woods, la espiral inflacionaria provocada por el aumento de las materias primas tras el *shock* petrolero y las dificultades que enfrentó Estados Unidos a partir de la recuperación europea y el auge de la economía japonesa que agravó su déficit en cuenta corriente, las tensiones al interior de la CEE se intensificaron. La crisis del modelo fordista y la disolución de los sistemas productivos nacionales, cuya manifestación más explícita fue la pérdida de competitividad y la atenuación de las tasas de crecimiento del producto, obligaron a los estados europeos a diseñar estrategias defensivas y el proteccionismo emergió como respuesta, con la PAC como emblema⁵¹. Esta última es aún hoy la política más integrada de todas las que lleva adelante la UE, pero que en la década de 1970 representaba alrededor del 70% del presupuesto de la comunidad. No obstante, el gran impulso reformador de la CEE vendría sin lugar a dudas, a partir de 1985. A nivel microeconómico, comenzó una profunda reestructuración de las estrategias empresariales, bajo un intenso proceso de fusión y concentración de capitales que transformaron a muchas empresas europeas en conglomerados globales. Por otra parte, a nivel macro, con el ingreso de nuevos miembros procedentes del sur del continente (Grecia, España y Portugal) se dinamizó la coordinación entre los países, se profundizó el establecimiento del mercado único con la eliminación de controles fronterizos y de las últimas restricciones en materia arancelaria, se fortalecieron las políticas industriales y de competitividad y se fijó fecha para el avance hacia la unión monetaria. Se buscaba en definitiva, la creación de un orden nuevo que permitiera sustentar la conformación de un espacio de acumulación con nuevas empresas y modernas regulaciones, pero también anticipándose a los nuevos tiempos del mundo “unipolar” post-Guerra Fria. Aludía a los objetivos de derribar obstáculos a la circulación de capitales, la liberalización bancaria y de seguros, flexibilización en materia de transporte pero también en el ámbito del mercado de trabajo, enfatizando la competitividad como eje para transformar a la UE en un actor hegemónico en la nueva dinámica planteada por la globalización. Al respecto de las consecuencias de la tormenta neoliberal que se cernía sobre el cielo de Maastrich, Víctor Sikup advertía tempranamente que:

*“Si la competencia y la competitividad se convierten en metas exclusivas, amenazan con producir al fin y al cabo efectos contrarios a los buscados, ya que terminan por **fragilizar los tejidos económicos y sociales**, desmantelando las redes de protección social y concentrando violentamente el ingreso, y amenazan de paso seriamente el medio ambiente del planeta.”*⁵² (El subrayado es mío)

Con la firma del Tratado de la Unión Europea (más conocido como *Maastrich*) el giro dramático hacia posiciones liberalizadoras, en el amplio sentido del término, se consumaría irreversiblemente.

49. Surgida del Tratado de Roma, esta institución pensada como un organismo supranacional destinado a la investigación y producción de energía atómica tenía por objetivo atenuar la vulnerabilidad europea en materia energética, sobre todo luego de la crisis de Suez, pero que fue origen de controversia por el intento de Estados Unidos de que estuviera bajo la órbita de los lineamientos estratégicos de su política de defensa. Como sucedió en el terreno de la CED, Francia admitió sus recelos respecto a este objetivo y reclamó su derecho a mantener autonomía en este campo. Para un análisis más profundo véase Laufer (1998), *op. Cit.*, y Rapoport, Mario y Mussachio, Andrés (coordinadores). *La comunidad europea y el Mercosur. Una evaluación comparada*. FIDES, Buenos Aires, 1993. Capítulo 1.

50. Zamagni, Vera. *Historia económica de la Europa contemporánea*. Editorial Crítica. Barcelona, 2001. Página 248. Cabe señalar en línea con esto la reacción de De Gaulle en 1966, quien amenazó retirarse de la OTAN ante la creciente influencia de Estados Unidos en cuestiones de seguridad del continente, reforzada por el apoyo incondicional de Gran Bretaña quien estaba particularmente interesada en fortalecer los esquemas de liberalización, pero que no ofrecía mayor oposición a la hegemonía norteamericana en el campo de la seguridad continental. Francia, representó siempre un escollo difícil para Estados Unidos, primero por su oposición al rearme alemán y luego, por el intento de autonomizar la defensa continental expresada en la CED, respecto de la OTAN donde la influencia norteamericana era indiscutible.

51. La PAC, al igual que el Comité Económico y Social, la Corte de Justicia y la Política de Seguridad Común (PESC) completan los elencos gubernativos de la UE, junto con la Comisión (el órgano ejecutivo por excelencia, encargado del presupuesto de la Unión) el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. Véase Rapoport, Mario. “*La UE como modelo institucional: entre la realidad y la ilusión*.” Diario Hoy, La Plata. 27/02/2006. Se puede consultar también “*Como funciona la UE. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE*”. Oficina de publicaciones de la UE, 2013. Disponible en http://europa.eu/pol/index_es.htm. Si bien los mecanismos de protección para la agricultura comenzaron en 1962 con la creación de Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), fue durante las décadas de 1970 y 1980 donde cobró un inédito vigor, objeto de agudas controversias en el seno del GATT y luego en la OMC, sobre todo con Estados Unidos y los países en desarrollo, particularmente los latinoamericanos.

52. Sikup, Víctor. *Europa y la globalización*. Editorial Corregidor, Buenos Aires, 1998. Páginas 300-301.

La Unión Europea bajo el paradigma neoliberal de Maastrich. Razones de una crisis estructural

A partir del 1° de enero de 1993 entraron en vigor los acuerdos de Maastrich, bajo una lógica cuyas consecuencias inmediatas serían la revalorización de la ideología de mercado, la consolidación de una distribución regresiva del ingreso y el debilitamiento cada vez mayor de las organizaciones sindicales (Mussachio, 2007). El Tratado impuso metas que apuntaban a un afianzamiento de la integración económica, la gestación de políticas comunes en materia monetaria y la puesta en marcha de un Banco Central Europeo (BCE) y otras iniciativas en el campo de la defensa y la política exterior común así como la extensión “orgánica” hacia el Este (Laufer, 2002). Pero indudablemente, la unión monetaria que coronó dicho proceso con la entrada en vigencia del euro ha modificado significativamente el mercado de trabajo de las naciones, el desempeño de sus economías, sus balanzas de pagos, y la acentuación de las asimetrías entre las naciones, cuya esperada convergencia ha entrado en un irremediable callejón sin salida, particularmente aquellos con mercados mucho más integrados y desarrollados.

La explicación para este cambio de raíz en la estructura de los mercados de trabajo, y el efecto depresivo que ha tenido en el crecimiento económico, con una intensidad mayor luego del estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007, debemos buscarla en una serie de factores que convergieron a tal efecto. El chaleco de fuerza introducido en el Tratado de Maastrich, que ha dado cuenta de los perniciosos efectos antes descritos, es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), cuyo ordenamiento jurídico se encontraba en los artículos 99 y 104 del Tratado, inspirado en el implícito consenso neoliberal que aparecía como irreversible al momento de su puesta en vigor. En 1997 entró en vigencia la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria (UEM) cuyos lineamientos diseñados por el PEC eran los siguientes: 1) la tasa de inflación de los países miembros no podía exceder el 3% del promedio de los tres países más estables de la región, al momento de entrada en vigor del pacto; 2) el déficit fiscal no debía superar en ningún caso el 3% del PBI de cada nación; 3) respecto al nivel de endeudamiento público, se obligaba a los signatarios del pacto a cumplir con la meta de no exceder el 60% del producto y 4) para el manejo del mercado de capitales las tasas de interés domésticas podían fluctuar alrededor del 1,5% de las que corresponden a los tres países considerados líderes. Esta última disposición apuntaba claramente a evitar que, al haber una restricción manifiesta a la utilización de la política monetaria como herramienta debido a la existencia de una moneda común, los gobiernos quisieran atraer capitales mediante subas desmedidas de las tasas de interés.

Así, las rígidas limitaciones a la política económica que dispusieron las autoridades de la flamante Unión Europea, suponían la cuasi-eliminación de un instrumento, la política monetaria y el redireccionamiento de la política fiscal hacia un enfoque ortodoxo, basado en la necesidad de restringir el nivel de deuda pública y conceder al mercado mayores grados de libertad. Es preciso señalar que con la aprobación del Tratado de Lisboa, reemplazo de la fallida Constitución rechazada en 2004 por los electorados de Francia y Holanda, el espíritu desregulador y liberal de Maastrich ha sido ratificado. Al carecer de una herramienta fundamental como la política monetaria y cambiaria, subordinando las políticas de demanda a la convergencia de los niveles de inflación, el proyecto pretendía fomentar una integración consistente con el clima de época. A cualquier economista le surgiría naturalmente una pregunta: ¿de qué herramientas dispusieron entonces los gobiernos soberanos de los países miembros? La respuesta es simple: política fiscal restringida al ámbito tributario y reforma del mercado de trabajo.

En primer lugar, cuando un gobierno promueve objetivos de política económica y no cuenta con los instrumentos adecuados para lograrlos, debe priorizar. Si no se dispone de la política monetaria, porque se priorizan las “metas de inflación” y se subordina la política cambiaria a una “caja de conversión” con moneda única, suprimiendo la unidad de cuenta doméstica, la emisión primaria queda subsumida al resultado positivo de la cuenta corriente o el endeudamiento. Sin embargo, la primera opción responde a la competitividad de cada economía, mientras la segunda se encuentra limitada por el propio pacto, aunque el explosivo crecimiento de las deudas soberanas que se verificó sobre todo a comienzos del siglo XXI, relativizan esta categórica imposición. Por lo tanto, sin poder devaluar ni aplicar políticas monetarias autónomas que permitan, por ejemplo, jugar con las tasas de interés (también limitadas al ámbito del pacto) la única posibilidad de mejorar la competitividad es vía productividad. Los cuadros 1 y 2 del anexo reflejan los magros resultados obtenidos tanto en el sector externo como a nivel fiscal, con excepción de Alemania quien ha obtenido persistentes superávits de cuenta corriente a expensas de sus socios, como veremos más adelante.

En segundo orden, el menú de opciones se reduce: si la política monetaria deviene absolutamente endógena, para sostener el crecimiento económico, el empleo y atraer inversiones directas, se dispone entonces de la política fiscal. Pero esta herramienta, en virtud de las limitaciones comentadas anteriormente también goza

de escasos grados de libertad. El dilema que enfrentaron entonces los gobiernos de la Unión Europea, pero particularmente de los países más vulnerables y, habida cuenta de la incorporación de los socios más débiles del Este, era el aumento de los tipos impositivos o la caída del gasto público. La primera variante suponía transitar el delicado equilibrio entre garantizar ingresos fiscales considerables para sostener inversión pública, prestaciones sociales y un creciente endeudamiento público y privado, con el desaliento a la radicación de inversiones externas que pudieran garantizar una elevada competitividad. La segunda, en cambio, implicaba mejorar las cuentas fiscales para cumplir con el nivel exigido por la reglas de la UEM a costa de eliminar recursos destinados a mantener los ingentes gastos que ocasiona el Estado de bienestar. Al respecto, y en referencia al rechazo al Tratado de la Constitución y el “euroescepticismo” que despertó Lisboa, indica Sukup *“las encuestas muestran que los ciudadanos europeos quieren más cooperación en materias como medio ambiente, seguridad y sanidad, etc., pero que temen ser demasiado dominados por una tecnocracia alejada de sus legítimos deseos de bienestar social y de seguridad de subsistencia personal. También tienden a defender tenazmente lo que ven como sus intereses nacionales, como la baja fiscalidad para atraer inversiones extranjeras en ciertos países como Irlanda o Eslovaquia”*.⁵³

En consecuencia, la lectura de la ortodoxia fue claramente atacar el mercado de trabajo y reducir impuestos. La incorporación de los países del este suponía que la competencia se iba a basar en salarios bajos. Una empresa transnacional se radicaría en un país si los costos laborales fueran bajos, mientras que las “rigideces” del mercado alejarían la posibilidad de radicar proyectos a largo plazo. Esta mirada construyó un escenario que no preveía los costos sociales a largo plazo de una sociedad acostumbrada a gozar de un elevado nivel de bienestar, y suponía que los agentes económicos relevantes iban a responder con mayores inversiones a los estímulos ofrecidos por la desregulación del mercado laboral. Sin embargo, las economías del Este, con niveles salariales mucho más bajos que los del oeste, ajustaron por el lado del otorgamiento de exenciones impositivas, cuando no laxas regulaciones. Es decir, la reducción de impuestos y el otorgamiento de beneficios fiscales pudo contrarrestar en muchos socios las diferencias de calificación que, países como Alemania continuaban sosteniendo y que les permitía erigirse como exportadores líderes de la región. El Cuadro 3 del anexo, exhibe los alarmantes niveles de desempleo en algunos países seleccionados, los cuales superan los dos dígitos y con tendencias crecientes en naciones como España, Irlanda, Portugal o Grecia, justamente los más afectados por sus niveles de deuda y principales centros experimentales de los monumentales paquetes de rescate.

En síntesis, para mejorar la competitividad y expandir la economía, sostener el consumo y la inversión, careciendo de margen para utilizar la política comercial ni la monetaria, los países de la Unión Europea sólo pudieron echar mano de la política fiscal y atacar el mercado de trabajo para poder competir con países de menor desarrollo relativo, tanto los que se iban incorporando como los de fuera de la región. Como señalan Busch y Hirschel (2011) la experiencia alemana de restricción salarial (aún con altos costos laborales) agravó severamente las cuentas corrientes de sus vecinos, a expensas de sus crecientes superávits, y sólo estimulando la demanda interna de los países más comprometidos y políticas salariales expansivas en los países líderes, que demanden productos de otras regiones más atrasadas podrían equilibrarse las cuentas los primeros. Sin embargo, la ortodoxia continuó atacando el gasto público y apuntó a flexibilizar la legislación laboral para estimular la inversión privada como opción frente a los recortes impositivos, apelando a una fórmula por demás conocida. Siendo el tipo de cambio real la herramienta disponible en el corto plazo para estimular las exportaciones, si una economía no logra disminuir los costos por el lado de la mejora en la productividad (por ejemplo, mediante cambios tecnológicos, cambios en la organización de la producción, etc) se supone que debe acudir a cuestiones fiscales (vgr., reducción o eliminación de impuestos directos) o disminuir el costo del trabajo (represión salarial, eliminación o reducción de impuestos al trabajo, etc). Esta última opción ha sido la preferida por el enfoque ortodoxo, mediante reformas en el mercado de trabajo complementadas por el desmantelamiento del Estado de bienestar y la seguridad social, con los resultados esperables: aumento de los nivel de desempleo (como indica el cuadro 3) y deterioro persistente en la distribución del ingreso.

53. Sukup, Víctor. “La UE frente a sus cinco crisis. Desafíos múltiples para hoy y mañana.” Revista Realidad Económica N° 249, IADE. Buenos Aires, verano de 2010.

Reflexiones finales. la UE y el Mercosur: ¿reproducción de las viejas asimetrías?

La UE ha demostrado, después las primeras décadas de la segunda posguerra que estaba en condiciones de disputar el liderazgo en el terreno económico con Estados Unidos. Luego de la monumental recuperación experimentada por el viejo continente en las décadas de 1950 y 1960, sobrevinieron las dudas y los conflictos a raíz de la crisis internacional y el estancamiento posterior a la caída de Bretton Woods y el *affaire* del petróleo. Sin embargo, el espíritu comunitario recuperó sus fuerzas, y bajo la presidencia de Jacques Delors y con la incorporación de los países democratizados del sur del continente, el ímpetu de recobrar el protagonismo perdido afianzó las convicciones de avanzar hacia una integración económica y política, que se plasmó en Maastrich, pero imbuida de un indisimulable “tufillo” neoliberal. Un mundo financiero febril y descontrolado, asimetrías crecientes entre sus miembros y exposiciones fiscales desmedidas acrecentaron el nivel de endeudamiento, castigaron a los asalariados y arrojaron un manto de dudas sobre la continuidad del proyecto comunitario, justo cuando los términos de intercambio favorecen a las materias primas extra-comunitarias. Aún así, desde la década del ‘90 particularmente, las grandes empresas transnacionales de los principales países de la UE no cesaron en su búsqueda de nuevos mercados y en esa lucha a menudo silenciosa por conquistar el liderazgo, lograron desplazar a Estados Unidos en el ámbito del Mercosur como principales inversores directos. No obstante, la disputa no es tan sencilla si tenemos en cuenta la prevalencia de un orden multipolar a partir del siglo XXI, que amenaza con relegar a la vieja Europa a posiciones subordinadas al interior de dicho orden, habida cuenta del estancamiento y la confusión que ha desatado la monumental crisis desatada en 2007/08.

El Mercosur selló su fecha de nacimiento en 1991, luego de firmarse el Tratado de Asunción y comenzó su rodaje a partir de 1995. Los objetivos de su constitución distaron enormemente respecto a la primera experiencia asociativa continental que fue el ALALC. En aquel momento, los países latinoamericanos en su mayoría atravesaban una etapa de sustitución de importaciones, con gobiernos de corte nacional-popular en muchos casos, quienes apuntaban a consolidar un espacio de acumulación donde la región pudiera mitigar la tradicional dependencia estructural respecto de los países centrales. Esto abarcaba no solamente el comercio de bienes y servicios, sino un cuestionamiento de fondo a la propia matriz estructural del capitalismo periférico, la necesidad de ampliar los reducidos mercados interiores y de estrechar vínculos entre los actores, más habituados a las relaciones económicas con los socios tradicionales europeos y norteamericanos que entre sí. El mercado común surgido a partir de 1995, en cambio, se inscribe en el marco de las reformas neoliberales aconsejadas por el Consenso de Washington, en medio del auge de un orden unipolar bajo el liderazgo de Estados Unidos y bajo un esquema de regionalismo abierto. La integración vertical de las cadenas productivas, la realización de una matriz productiva propia y la incorporación selectiva del capital extranjero cedieron su lugar a la liberalización extrema de los flujos comerciales y financieros, la desarticulación de los aparatos estatales de investigación y desarrollo (mucho más acentuado en Argentina que en Brasil) y la reprimarización de la producción y el comercio, en un contexto de fuerte deterioro de los términos de intercambio en los países periféricos. En este escenario, se inscribieron las negociaciones que dieron lugar al Acuerdo Marco de Cooperación Intra-regional entre el Mercosur y la UE firmado en Madrid en 1995, el cual en virtud de sus contenidos amenaza la perpetuación del patrón de intercambio interindustrial entre ambas regiones. Durante la década del ‘90, las empresas europeas fundamentalmente españolas, francesas, alemanas e italianas aportaron 97.810 millones de dólares en concepto de IED, mayormente orientadas a los procesos de privatizaciones y fusiones y adquisiciones de empresas locales, en un proceso de fuerte extranjerización de las economías latinoamericanas.

Los antecedentes del reflatado Acuerdo de Libre Comercio entre ambos bloques, se remonta a fines de 1995, cuando los entonces socios celebraron un acuerdo marco firmado en Madrid, con el objetivo manifiesto de constituir una zona de libre comercio en el largo plazo, intensificando y diversificando las relaciones comerciales en lo inmediato. El convenio marco, fue firmado entonces en pleno auge de la estrategia de *regionalismo abierto*, cuando las aspiraciones de los países sudamericanos apenas trascendían la mera inserción subordinada al nuevo orden global establecido por el Consenso de Washington. Algunos de los aspectos discutidos en el Comité de Negociaciones Birregional (CNB), ámbito privilegiado de negociación, en su primera reunión celebrada en Buenos Aires en 2000, fijaron objetivos tales como la liberalización bilateral en materia de bienes y servicios, mejora en el acceso a las compras gubernamentales, tratamiento equitativo en materia de inversiones, efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual y el establecimiento de un mecanismo efectivo y obligatorio para la solución de controversias. Como podemos observar, la impronta de las negociaciones no se apartaron del espíritu bajo el cual estaba imbuida la OMC, plasmado en las propuestas consensuadas por el MERCOSUR en la VI CNB celebrada en Bruselas, cuando el bloque sudamericano ofreció consolidar aranceles inferiores a los que los propios países habían consolidado ante la OMC, a las puertas de la Ronda

de Doha. Como contrapartida, y en línea con sus políticas multilaterales, la UE se resistió sistemáticamente a reducir de manera significativa los subsidios a la producción agrícola, amparándose en las políticas de la PAC.

A partir de 2003 se verificó un cambio de rumbo en las negociaciones, quizás en línea con el giro político que se estaba produciendo en Sudamérica. Por otra parte, la UE comenzó a endurecer sus posturas, exigiendo condiciones a todas luces asimétricas, vinculando las negociaciones al cumplimiento efectivo de la Ronda de Doha. Siguiendo a Crivelli⁵⁴, como ejemplo concreto de los intentos europeos de imponer sus condiciones y acceder a una liberalización completa a cambio de algunas pocas concesiones, en una de las rondas (Bruselas, 2004) la UE otorgaría un sistema de cuotas para productos sensibles de exportación del Mercosur (bienes agrícolas) con una progresividad de diez años, pero que serían administradas por ellos, a menos que Mercosur aceptara reconocer más de 600 indicaciones geográficas. Y con la subyacente condición de no modificar el núcleo duro de la PAC. Antes de estancarse las negociaciones en 2010⁵⁵, resultaba evidente que la Europa comunitaria, influida por un espíritu de ortodoxia económica ratificado por los planes de ajuste estructural implementados durante la post-crisis, intentaba reproducir el clásico patrón interindustrial propio del capitalismo industrial del siglo XIX, por lo menos en el aspecto de los intercambio comerciales. Como una remozada y ampliada versión del imperialismo clásico, o de un *aggiornado* esquema centro-periferia, la UE presiona a sus socios del Mercosur por el acceso a servicios esenciales (agua, salud, producción de medicamentos, etc) el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, la imposición de sofisticadas normas técnicas y medioambientales, etc, con el manifiesto objetivo de insertarse aún más en los ya transnacionaliza dos entramados productivos de las naciones del Mercosur, dramática expresión de la necesidad de exportar capitales cuya valorización, choca con una fase de estancamiento prolongado en las economías comunitarias que le dieron origen.

Lo anterior pone de relieve la complejidad del problema, en momentos en los que las realidades políticas de ambas regiones transitan trayectorias divergentes. Algunos autores como Rosales⁵⁶, si bien ponen en discusión la validez actual de la teoría centro-periferia, y se muestran proclives a la profundización del multilateralismo, destacan las nuevas amenazas proteccionismo que se ciernen sobre el comercio mundial desde comienzos de siglo. Este *neoproteccionismo*, estaría sustentado, como mencionamos en el apartado anterior, en una sofisticada trama de normas que afectan a los productos agroalimentarios principalmente. Éstas exigencias, vinculadas con la noción de *comercio justo* y favorecidas por los cambios tecnológicos de creciente velocidad, terminan funcionando como barreras “de hecho” a la entrada de bienes procedentes de países en desarrollo, que deben someterse a costosísimas normas sanitarias, fitosanitarias y medioambientales cuyas certificaciones, son a menudo emitidas por empresas privadas que proliferan en un mercado poco transparente.

En suma, la estrategia de trasvasamiento de las fronteras nacionales europeas a partir del fenomenal crecimiento de las empresas transnacionales, consiste básicamente en abrir los mercados de exportación de sus bienes y servicios y colocar sus excedentes de capital en los mercados de América Latina, especialmente en el Mercosur, y establecer mecanismos bilaterales que respondan a una lógica dual y contradictoria, que consiste en pugnar por la liberalización agresiva de los socios comerciales en aquellos sectores donde la UE es competitiva, pero mantener un proteccionismo desmedido allí donde peligran sus mercados interiores. Mientras tanto, como hemos caracterizado a lo largo del trabajo, se somete a sus clases obreras y a los países más atrasados de la Unión a ajustes salvajes en sus economías cuya meta es “mejorar la competitividad” y generar los excedentes para honrar sus deudas impagables.

Werner Raza grafica de manera precisa los intereses estratégicos de la UE, donde las inconsistencias afloran de manera elocuente, aunque en virtud de esos intereses no parecen ser tan incongruentes:

“En cuanto a los intereses ofensivos, se trata por un lado de mejorar el acceso al mercado para exportadores de la UE. Esto significa sobre todo eliminar barreras de acceso al mercado para exportadores de la UE, reducir aranceles, o eliminar condiciones discriminatorias impuestas por los socios comerciales (...) En segundo lugar, la UE intenta lograr estándares internacionalmente armoni-

54. CRIVELLI, AGUSTÍN. “Mercosur y Unión Europea” El Mercosur. Integración económica e inserción internacional. Cuaderno N°1, IIHES, FCE-UBA, noviembre de 2006.

55. El estancamiento de las negociaciones, suspendidas en 2010 obedeció a razones coherentes con las discutidas en la Ronda de Doha, donde Argentina por ejemplo, ha tenido duras posiciones respecto a la apertura del mercado de bienes industriales, siendo ese país quien ostenta las posiciones más radicalizadas en el grupo NAMA-11. La demanda de reducción de subsidios agrícolas, principalmente en los países mediterráneos y en Francia, debía concretarse en 2013, pero el empantanamiento de las negociaciones aún no ha sido superado

56. ROSALES, OSVALDO. “La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional.” Revista de la CEPAL N° 97. Abril de 2009.

*zados, en especial en el área de los derechos de propiedad intelectual, las normas técnicas, el derecho de competencia o la regulación sectorial en el área de servicios. El objetivo aquí consiste en **internacionalizar el marco regulatorio que rige en la UE** (...) Por otra parte, los intereses defensivos comprenden aquellos sectores en los que, por distintas razones económicas o políticas, se considera necesaria una protección frente a la competencia internacional. Esto vale para la agricultura, ciertas ramas industriales (textiles, vestido, cuero/calzado y otras) o bien para aquellas áreas de servicios que atiende el Estado.”¹²⁵⁷ (el subrayado es mío)*

Por lo tanto, las empresas europeas presionan a sus gobiernos para obtener concesiones sobre inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales y servicios que les concederían carta blanca para obtener jugosas tasas de retorno amparadas en las ventajas de actuar en mercados donde carecerían de competencia. El caso de las indicaciones geográficas (IG) es muy elocuente. La UE pretende que en este terreno, cuyas negociaciones multilaterales en la OMC están muy estancadas, el Mercosur brinde garantías para más de dos mil productos originales como diferentes tipos de quesos, champagne, etc., por el cual obtendrían sobrepuestos, pero sin eliminar los abultados subsidios a la producción agrícola en el marco de la PAC, desalentando el ingreso de productos altamente competitivos provenientes de Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay, reproduciendo las asimetrías existentes. El gráfico 2 del anexo, refleja el creciente déficit del comercio entre el Mercosur y la UE, explicado por factores como el impacto de la crisis internacional, pero quizás en parte también sea la expresión de los efectos de las barreras implantadas por el bloque europeo, largamente expuestas en este trabajo. He aquí el paradigma en el que naufraga la UE en el presente: proteccionismo para las ETN's, librecomercio para los socios y ajuste neoliberal para los pueblos. De allí que resulte necesario comprender la experiencia europea, con más de sesenta años de construcción, para interpelarnos respecto a si verdaderamente condicionará o no, la estrategia de desarrollo de los países del Mercosur marchar hacia una relación bilateral que perpetúe la complementariedad de las economías. Es decir, la reedición contemporánea de la teoría de las ventajas comparativas, o bien el esquema centro-periferia a escala regional.

Anexo estadístico

Cuadro 1. Saldo de la Cuenta Corriente como porcentaje del PBI. Algunos países seleccionados

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alemania	5,1	6,5	7,6	6,7	5	5,3	6,8	7,4	7,5
España	-7,4	-9	-10	-9,7	-5,5	-4,5	-3,8	-1,1	-0,7
Francia	-0,5	-0,6	-1	-1,9	-1,9	-2,1	-1,8	-2,2	1,6
Grecia	-7,4	-11,2	-14,4	-14,7	-11	-10,4	-9,9	-2,4	0,7
Irlanda	-3,5	-3,6	-5,3	-5,7	-3	-0,7	1,2	4,4	6,6
Italia	-1,7	-2,6	-2,4	-2,9	-2,1	-3,5	-3,1	-0,8	0,4
Polonia	-1,2	-2,7	-4,8	-4,8	-2,2	-3,3	-4,9	-3,5	-1,9
Portugal	-10,4	-10,7	-10,1	-12,6	-10,9	-9,9	-7	-2	0,5
Reino Unido	-2,6	-3,4	-2,6	-1,6	-1,7	-2,5	-1,5	-3,7	-3,3
Unión Europea	-0,1	-0,3	-0,4	-1,1	-0,3	-0,2	0,5	1,1	1,9

57. Raza, Werner. "La crisis económica mundial y la política de comercio exterior de la UE: la imposición de un neomercantilismo agresivo". Revista Plustrabajo, Centro de Estudios Para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). La Paz, Bolivia, Marzo de 2010. Páginas 97-98.

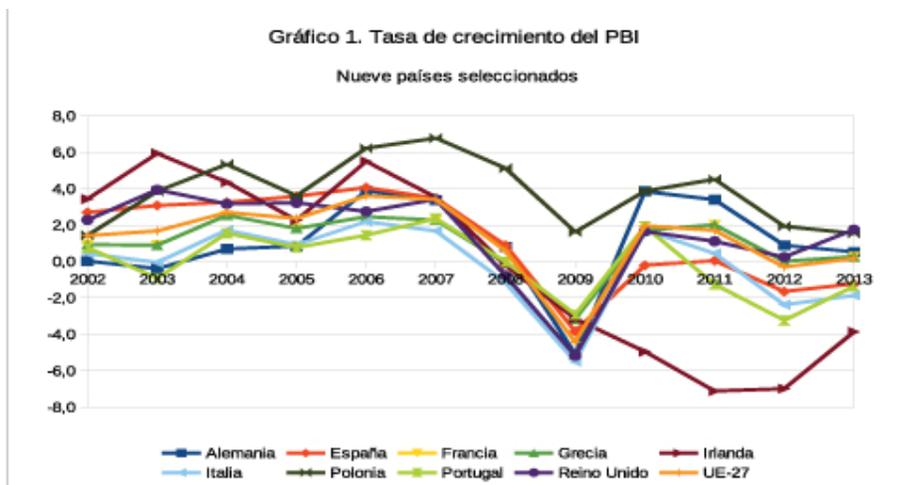
Cuadro 2. Resultado fiscal como porcentaje del PBI. Algunos países seleccionados

Años	Alemania	España	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Polonia	Portugal	Reino Unido
2002	-3,8	-0,3	-3,3	-4,8	-0,4	-3,2	-5,0	-3,4	-2,1
2003	-4,2	-0,3	-4,1	-5,7	0,4	-3,6	-6,2	-3,7	-3,5
2004	-3,8	0,0	-3,6	-7,4	1,4	-3,6	-5,4	-4,0	-3,5
2005	-3,3	1,3	-3,0	-5,6	1,7	-4,5	-4,1	-6,5	-3,4
2006	-1,7	2,4	-2,4	-6,0	2,9	-3,4	-3,6	-3,8	-2,8
2007	0,2	2,0	-2,8	-6,8	0,1	-1,6	-1,9	-3,2	-2,9
2008	-0,1	-4,5	-3,3	-9,9	-7,3	-2,7	-3,7	-3,7	-5,0
2009	-3,1	-11,1	-7,6	-15,6	-13,8	-5,4	-7,4	-10,2	-11,3
2010	-4,2	-9,6	-7,1	-10,8	-30,5	-4,4	-7,9	-9,9	-10,0
2011	-0,8	-9,6	-5,3	-9,6	-13,1	-3,7	-5,0	-4,3	-7,8
2012	0,1	-10,6	-4,8	-6,3	-8,2	-2,9	-3,9	-6,5	-8,0
2013	0,0	-7,2	-4,2	-2,6	-7,4	-3,0	-4,5	-4,9	-5,8

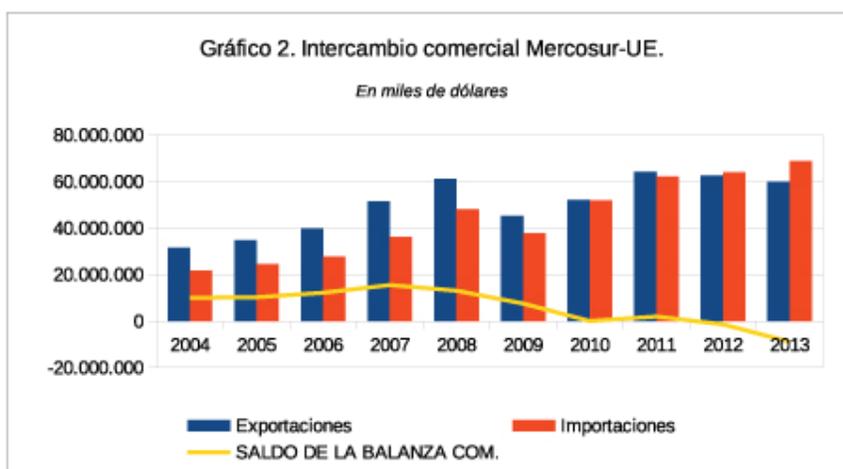
Cuadro 3. Tasa de desempleo en la UE. Algunos países seleccionados

Años	Alemania	España	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Polonia	Portugal	Reino Unido
2002	8,7	11,5	9,1	10,3	4,4	8,6	19,9	5,1	5,2
2003	9,8	11,5	9,0	9,7	4,6	8,5	19,6	6,3	5,0
2004	10,5	11,0	8,8	10,5	4,5	8,0	19,0	6,7	4,8
2005	11,3	9,2	8,4	9,9	4,4	7,7	17,7	7,6	4,9
2006	10,2	8,5	7,7	8,9	4,5	6,8	13,8	7,7	5,5
2007	8,7	8,3	6,9	8,3	4,7	6,1	9,6	8,0	5,4
2008	7,5	11,3	6,4	7,7	6,4	6,8	7,1	7,6	5,7
2009	7,8	18,0	8,2	9,5	12,0	7,8	8,2	9,5	7,7
2010	7,1	20,1	8,4	12,5	13,9	8,4	9,6	10,8	7,9
2011	6,0	21,7	7,8	17,7	14,6	8,4	9,6	12,7	8,1
2012	5,5	25,0	7,7	24,2	14,7	10,7	10,1	15,7	8,0
2013	5,3	26,4	8,1	27,3	13,0	12,2	10,3	16,3	7,6

Fuente: en todos los casos elaboración propia sobre la base de Centro de Economía Internacional (CEI)
<http://www.cei.gov.ar/es/estad%C3%ADsticas-0>



Fuente: elaboración propia sobre la base de Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>



Fuente: elaboración propia sobre la base del Sistema de Información del Comercio Exterior de ALADI. Disponible en: http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/totales_comercio_exterior.seam?cid=15529

Bibliografía

- BUSCH, KLAUS y HIRSCHHEL, DIERK. “Europa en la encrucijada. Propuestas para salir de la crisis.” Revista Nueva Sociedad N° 235. Septiembre-octubre de 2011.
- CRIVELLI, AGUSTÍN. “Mercosur y Unión Europea” El Mercosur. Integración económica e inserción internacional. Cuaderno N°1, IIHES, FCE-UBA, noviembre de 2006.
- DE VASCONCELOS, ÁLVARO. “La nueva política exterior” Revista Archivos del Presente N°46, Buenos Aires 2008.
- ESCUDE, CARLOS. “Euro, integración y soberanía” Diario La Nación, 08/06/2010.
- LAUFER, RUBÉN. “El factor estratégico en los orígenes de la Comunidad Europea” Revista de Historia Universal. Instituto de Historia Universal de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, 1998.
- LAUFER, RUBÉN. “América Latina entre Estados Unidos y Europa. Una relación triangular en el escenario global” La Gaceta de Económicas, Buenos Aires, agosto de 2002.
- LAUFER, RUBÉN. “Presente y perspectivas de la ‘asociación estratégica’ China-América Latina” II Seminario IDEHESI, Rosario, noviembre de 2010.
- MUSACCHIO, ANDRÉS. “Teoría y práctica de la integración regional: apuntes para un análisis comparado de los procesos europeo y latinoamericano desde un enfoque regulacionista”. Centro de Estudios Internacionales y Latinoamericanos (CEILA), IIHES-UBA, 2007. Extraído de www.alternative-regionalism.org
- RAPOPORT, MARIO y MUSACCHIO, ANDRES coordinadores. *La Comunidad Europea y el Mercosur. Una evaluación comparada*. FIHES, Buenos Aires, 1993. Capítulo 1.
- RAPOPORT, MARIO. “La UE como modelo institucional: entre la realidad y la ilusión” Diario Hoy, La Plata, 27/02/2006.
- RAZA, WERNER. “La crisis económica mundial y la política de comercio exterior de la UE: la imposición de un neomercantilismo agresivo”. Revista Plustrabajo, Centro de Estudios Para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). La Paz, Bolivia, Marzo de 2010.
- ROSALES, OSVALDO. “La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional.” Revista de la CEPAL N° 97. Abril de 2009. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/35849/RVE97Rosales.pdf>
- ROY, JOAQUÍN. “El tratado de la reforma”. Revista Archivos del Presente N°46. Buenos Aires 2008.
- SUKUP, VICTOR. *Europa y la globalización*. Editorial Corregidor, Buenos Aires 1998. Capítulos 2 y 3.
- SUKUP, VICTOR. “La UE frente a sus cinco crisis” Revista Realidad Económica N°249. IADE, Buenos Aires, verano de 2010
- ZAMAGNI, VERA. *Historia económica de la Europa contemporánea*. Editorial Crítica, Barcelona, 2001. Capítulo 14.

Documentos

- COORDINADORA EUROPEA VÍA CAMPESINA y ALIANZA HANDS OFF THE LAND. *Concentración y acaparamiento de tierras y luchas populares en Europa*. Publicado el 18/04/2013.
- PARLAMENTO EUROPEO. Comisión de Comercio Internacional. *Proyecto de informe sobre las relaciones comerciales UE-América Latina (2010-2016)*. Septiembre de 2010.
- PUBLICACIONES DE LA UNION EUROPEA. “Como funciona la UE. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE” (2013). Disponible en http://europa.eu/pol/index_es.htm