



Cooperación Austriaca
para el Desarrollo

INFORME FINAL

Por
Andrés Musacchio
(Coordinador académico)

TALLER REGIONAL MERCOSUR

INTEGRACION REGIONAL, COOPERACION INTERCONTINENTAL

**ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA
Y LA CUESTION DE LA POBREZA, EL DESARROLLO Y LA
DEMOCRACIA**

**Buenos Aires
3 y 4 de marzo de 2005**



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

INDICE

INDICE	1
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	2
OBJETIVOS Y METODOLOGIA DE TRABAJO	4
INTEGRACION REGIONAL, COOPERACION INTERCONTINENTAL ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA Y LA CUESTION DE LA POBREZA, EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA	6
EN TORNO AL PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL MERCOSUR Y A LA EXISTENCIA DE ALGUNOS PROBLEMAS DE BASE.....	6
LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MERCOSUR: DEL CRECIMIENTO A LA CRISIS.....	9
HACIA UN NUEVO MODELO DE INTEGRACIÓN.....	10
LOS VÍNCULOS DEL MERCOSUR CON OTROS BLOQUES REGIONALES	14
JUEGOS DE ESTRATEGIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL CAMBIO.....	16
LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA: EXPECTATIVAS, ESTRATEGIAS Y REALIDADES	19
OPCIONES E INTERESES ECONÓMICOS EN LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES.....	22
ALGUNAS DISCUSIONES EN TORNO A LAS INVERSIONES EUROPEAS EN AMÉRICA LATINA	23
<i>El planteo de los intereses empresarios europeos</i>	24
<i>Las inversiones externas y las necesidades del Mercosur</i>	25
<i>La vía de escape del problema</i>	27
EL LUGAR DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES.....	28
ALGUNAS CONCLUSIONES ÚTILES PARA EL DISEÑO DE LA “AGENDA 2006”	30



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

■ JUEVES, 3 DE MARZO 2005

9:00 hs	
Apertura	Carlos Anibal Degrossi (AR) Decano Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires
	Andrés Musacchio (AR) Director del CEILA, Buenos Aires
	Wolfgang Dietrich (AT) Director Académico del LAI, Viena
9:30 hs	
Panel 1:	La Integración Regional en Europa y el Mercosur y sus efectos políticos y económicos
Jorge Sienna (UY)	<i>El MERCOSUR entre la Unión Europea y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)</i>
Erich Dix (AT)	<i>Expectativas económicas para la cooperación intercontinental entre la UE y el MERCOSUR</i>
Josef Schwald (AT)	<i>Los empresarios como actores en el proceso internacional de integración</i>
Mario Rapoport (AR)	<i>Virtudes y defectos del MERCOSUR: una visión desde la Argentina</i>
13:30 hs	
Almuerzo en restaurante La Robla, Viamonte 1615. Traslado en bus	
15.00 hs	
Panel 2:	La integración regional y sus efectos en la cohesión social, el medio ambiente y la participación democrática
Raul Bernal Meza (CL/AR)	<i>Las relaciones entre la UE y el MERCOSUR: elementos de análisis para una agenda 2006</i>
Alice Pessoa de Abreu (BR)	<i>Pobreza e Estratégias de Desenvolvimento - o caso do Brasil</i>
Helga Dworschak (CO)	<i>Participación de los Pueblos Indígenas de la Amazonia colombiana en la construcción de estrategias de desarrollo</i>
Eduardo Gudynas (UY)	<i>La dimensión social y ambiental en la integración regional</i>
20:30 hs	
Cena tango show, Restaurante Chiquilín Tango, Sarmiento y Montevideo , Sin traslado	



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

■ **VIERNES, 4 DE MARZO 2005**

9:00 hs	
Panel 3:	Cooperación científica y cultural entre América latina y la Unión Europea
Graciela Schneier Madanes (AR)	<i>Los programas de movilidad de la UE desde el punto de vista institucional latinoamericano</i>
Guillermina Tiramonti (AR)	<i>El sistema FLACSO y la cooperación científica a nivel latinoamericano</i>
Jorge Bauer (AR/AU)	<i>Ideas, experiencias y proyectos en la cooperación interuniversitaria entre Europa (Austria) y América Latina (Argentina)</i>
13:00 hs	
Almuerzo, Restaurante Chiquilín Tradicional, Montevideo y Sarmiento, Traslado en bus	
15:00 hs	
Mesa Redonda:	Las perspectivas políticas y la opinión pública
Oradores:	<p>Angelos Pagkratis (UE), Embajador, Delegación de la Comisión Europea en la República Argentina</p> <p>Werner Brandstetter (AT), Embajador de Austria Brasil</p> <p>Bernardino Saguier Caballero (PY), Embajador, Representación Permanente de Paraguay ante ALADI y MERCOSUR.</p> <p>Martín von Hildebrand (CO), Consolidación de la Amazonía (COAMA).</p> <p>Julio Sevares (AR), CENES, Diario Clarín.</p> <p>Felix Peña, Fundación Bank Boston</p>
18:00 hs	
Cierre del Taller	<p>Andrés Musacchio (AR)</p> <p>Wolfgang Dietrich (AT)</p>
19:00 hs	
Recepción ofrecida por la Sra. Embajadora de Austria Gudrun Graf, Calle 11 de Septiembre 1270. Traslado en bus	



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

OBJETIVOS Y METODOLOGIA DE TRABAJO

El “Taller Mercosur” se llevo a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires los días 4 y 5 de marzo de 2005. Su objetivo principal fue discutir un conjunto de ejes temáticos que afectan a) la evolución económica, política y social interna de los países sudamericanos, b) las características y los problemas de los procesos de integración internos y c) la evolución de las relaciones con otros bloques regionales, especialmente la Unión Europea.

El motivo convocante del encuentro fue comenzar a discutir los problemas que afectan a los procesos de integración en ambas regiones y que inciden en sus relaciones bilaterales, teniendo en cuenta la necesidad de comenzar a estudiar los problemas que deberían discutirse en la Cumbre de Mandatarios Latinoamericanos y Europeos que deberá reunirse en Austria en 2006. Los magros resultados a los que se arribó en las últimas negociaciones obligan a proponer un dialogo franco, que presente de la manera más descarnada posible los problemas que afectan a las relaciones entre los dos bloques regionales. Ese es el punto de partida necesario para buscar una aproximación y una revitalización de relaciones que históricamente colocaron a ambos bloques como socios recíprocos privilegiados y que en los últimos años han tendido a deshilacharse. En definitiva, se trata de nuclear a todas las partes interesadas (organismos supranacionales, gobiernos, empresarios, trabajadores, científicos, tecnólogos, representantes de organizaciones no gubernamentales, etc.) para comenzar a construir una “Agenda 2006” que guíe el inicio de una nueva rueda de negociaciones con un mejor conocimiento de los problemas, de las soluciones posibles y de las necesidades y las limitaciones de cada participante de la ronda.

Sobre esa base, se estructuraron cuatro ejes principales siguientes, que dieron titulo a los paneles respectivos:

- I) La Integración Regional en Europa y el Mercosur y sus efectos políticos y económicos.
- II) La integración regional y sus efectos en la cohesión social, el medio ambiente y la participación democrática.
- III) La cooperación científica y cultural entre América latina y la Unión Europea.
- IV) Las perspectivas políticas y la opinión pública en los procesos de integración y en las relaciones entre los bloques regionales.

Se trato de una reunión de expertos de carácter cerrado, con invitaciones personalizadas, que apuntaban a conformar un equipo de trabajo multidisciplinario y multisectorial. Por eso, se convoco a personalidades que representaran los ámbitos diplomático, científico-académico, dirigenial, empresarial y sindical, procurando conformar un espectro de actividades, de intereses y de ideología lo más amplio posible.

Los talleres tuvieron dos mecánicas diferentes de desarrollo. Los tres primeros fueron concebidos como “Workshops”, en los que tres o cuatro panelistas expertos en la problemática a tratar tenían la función de impulsar las discusiones. En sus intervenciones, debían plantear los aspectos que, a su entender, resultaban más importantes para entender y abordar el eje temático correspondiente, sus puntos de vista sobre la cuestión y sus propuestas para el futuro. Luego de las exposiciones impulsoras, se abría el debate al resto de los participantes, quienes, a su vez, discutían los aspectos planteados por los panelistas o presentaban nuevos temas a ser incorporados al debate. El ultimo



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

panel, por su parte, fue concebido al estilo de una mesa redonda tradicional, con exposiciones y ronda de preguntas y comentarios.

El presente informe pretende dar cuenta de las discusiones que se plantearon durante las dos jornadas de trabajo, esquematizar algunos problemas conceptuales, exponer algunos puntos encontrados y plantear caminos posibles de solución para algunas de las controversias, pensando en líneas de trabajo para la construcción de la “Agenda 2006”.

El presente taller intenta recoger especialmente los objetivos, las necesidades y el margen de maniobra del Mercosur y de Sudamérica, que, por cierto, se encuentran en un proceso de acelerados cambios y de discusiones sobre las propias estrategias que pueden nuclear a los países de la región. Habida cuenta de que en los meses sucesivos se realizarán los talleres de Europa y de América central, se ha pretendido enfatizar en una mirada centrada en los debates, intereses y posibilidades del Mercosur. Sin excluir rasgos, propuestas y posiciones que reflejen el punto de vista del resto de las subregiones que conformarán oportunamente la Cumbre, nos parece adecuado priorizar esa perspectiva, entendiendo que es el mejor aporte para un diálogo fluido en el Taller final a realizarse oportunamente en Viena, en el que se buscará una visión integradora.



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

INTEGRACION REGIONAL, COOPERACION INTERCONTINENTAL ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA Y LA CUESTION DE LA POBREZA, EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA¹

En torno al proceso de conformación del Mercosur y a la existencia de algunos problemas de base

La primera discusión abordada por el seminario fue la forma y la concepción con que fue concebido originalmente el Mercosur, y los caminos concretos que utilizaron sus miembros para implementarlo. En Argentina, por ejemplo, la construcción del Mercosur estuvo contextualizada por la concepción prevalente a principios de la década del 90, como parte de un modelo de inserción internacional que, en lo político, respondía al “realismo periférico”, mientras en lo económico apuntaba al “regionalismo abierto”. Ambas ideas se conjugaban con las políticas neoliberales impuestas en la región y que servían de marco para imponer un proyecto orientado a una incorporación totalmente abierta a la economía mundial, asumiendo la existencia de un proceso de globalización que no dejaba lugar a políticas y proyectos nacionales o regionales.

En este contexto, el “realismo periférico” aconsejaba a un país dependiente y poco estratégico para las potencias hegemónicas (especialmente los EEUU), formular una política orientada por un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales. En la práctica, tal cálculo daba como resultado una política de alineamiento automático con la potencia dominante -los EEUU-, renunciando a toda ambición de autonomía.

El “regionalismo abierto”, por su parte, entiende a la integración económica en un sentido diferente al modelo original de la CEPAL, referente tradicional en este tópico para los países latinoamericanos. Su eje apunta especialmente al carácter ofensivo de la integración; el objetivo no es proteger una economía en pleno proceso de despliegue y diversificación, sino utilizar el mercado regional para potenciar las ventajas comparativas, convirtiéndolo en una plataforma para la inserción en la economía mundial. Por eso, se apuntaba a privilegiar la reducción de las barreras internas por sobre el establecimiento de restricciones a las importaciones extrazona. Más aún, ese desarme arancelario complementó una reducción unilateral de tarifas frente al resto del mundo.

Aunque no modificó el esquema comercialista sobre el que se erigió el Mercosur, Brasil tenía una concepción algo más matizada. En primer lugar, no trataba de aceptar de manera fatalista la falta de peso en la economía mundial. A lo largo de la década del 80, las transformaciones económicas y políticas ocurridas en el mundo repercutieron notablemente en aquel país, dislocando sus vínculos con diferentes regiones y haciéndole perder participación en el contexto internacional. En respuesta a ello, Brasil trató de crear una nueva realidad regional que le sirviera de contrapeso. Por eso, en la estrategia brasileña se puede observar un proyecto tenía metas bastante más abarcativas que las argentinas, tanto en el concepto de las relaciones en la región, como en el espacio geográfico sobre el que se recortaba la estrategia. En este caso, y a pesar del discurso oficial, lo comercial no constituía el objetivo excluyente.

Las diferencias frente a la concepción argentina se manifestaron en varios planos; uno de ellos fue la dificultad para establecer aranceles externos comunes en sectores que, como en el caso de los

¹ El presente informe, además de recoger los planteos de todos los participantes, se enriqueció notablemente con los aportes de trabajos escritos presentados por Mario Rapoport, Raúl Bernal Meza y Josef Schwald.



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

bienes de capital, eran evaluados con ópticas distintas por ambos países. De la misma manera, la posición de Argentina y Brasil en lo que respecta a crear un Área de Librecomercio Americana siguiendo la propuesta norteamericana no fue coincidente. Por el contrario, mientras para Argentina tal idea suponía avanzar un paso más en la estrategia, Brasil, lo percibió como un escollo para el objetivo de compensar la merma de su peso en el concierto internacional con una presencia más activa en América latina y trató de impulsar un Área de Librecomercio Sudamericana (ALCSA). Tales diferencias se plasmaron en rispideces que fueron agravándose a medida que las condiciones macroeconómicas fueron deteriorándose en la segunda mitad de los 90, y que acorralaron al proyecto Mercosur hasta colocarlo en una situación particularmente compleja.

En el caso de Uruguay, por su parte, el debate se concentraba en dos opciones delimitadoras de las estrategias a seguir. El punto de partida indicaba cierto consenso sobre relación estrecha entre el crecimiento del país y una mayor integración con el exterior en el terreno comercial. Subyacía la idea de que un mercado de consumo pequeño como el uruguayo, rodeado por dos países de gran tamaño, tiene en el comercio exterior su palanca de apoyo y arranque. Desde esa perspectiva, una primera alternativa era intentar una apertura global al mundo, tomando como ejemplo al modelo chileno. Sin embargo, las dificultades que imponía una estructura productiva como la uruguaya y los vínculos anudados con los países vecinos en las décadas previas hicieron prevalecer la segunda alternativa, que conducía casi fatalmente a una integración con Argentina y Brasil en el proyecto del Mercosur. En ese sentido, también era posible reconocer en Uruguay la interpretación de que la integración regional era un proceso simultáneo a la apertura al resto del mundo. Los dos ejes geográficos eran concebidos como complementarios –y no antagónicos- para el desarrollo de los distintos sectores de la actividad productiva nacional.

Desde esta perspectiva, la dinámica propuesta para el despliegue del proceso de integración en el Mercosur se apoyaba fundamentalmente en la especialización productiva en las ramas que se revelaran más eficientes con el libre juego del mercado. La dinámica del crecimiento quedaba entonces estrechamente vinculada con la expansión de las exportaciones. Para que el esquema funcionara, la pieza clave no era la integración regional, sino la apertura lo más laxa posible a las corrientes comerciales mundiales, objetivo buscado en última instancia. La integración, pues, se perfiló como un complemento necesario pero claramente limitado por la estrategia principal. Es decir que el Mercosur fue planteado como un fenómeno de tipo esencialmente comercial, con el objetivo de mejorar la competitividad en el mercado mundial y compensar las trabas comerciales –arancelarias y no tarifarias- impuestas por los principales socios.

Desde esa perspectiva, la evolución del Mercosur tuvo un derrotero muy diferente a la de la Unión Europea, mostrando que las experiencias no son extrapolables ni comparables de manera integral, aun cuando algunos aspectos puedan ser analizados de forma comparativa. La Unión Europea ha impulsado desde su constitución hasta nuestros días un entramado social, político y cultural, al que no puede encontrarse paralelo en el Mercosur. De la misma manera, el Mercosur no ha avanzado en la conformación de un proceso de institucionalización parecido al europeo.

Pero además, los objetivos del Mercosur, su evolución concreta y las particulares estructuras sociales, políticas y económicas de sus integrantes han generado algunos problemas propios, que están ausentes o no tienen tanta relevancia en las discusiones europeas. Se recortan aquí por lo menos los tres aspectos siguientes.

Una primera cuestión emerge de las dificultades para conciliar una política comercial común frente al resto del mundo (especialmente en materia de importaciones) con un equilibrio en el comercio intrarregional que garantice el crecimiento en todos los miembros sin generar resistencias sectoriales importantes. El Mercosur no ha logrado conformar una unión aduanera completa, por



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

dos razones: En primer lugar, no existe una tarifa externa común para todo el espectro de importaciones, debido a que algunos miembros privilegian el sostenimiento de actividades internas consideradas estratégicas, mientras otros rechazan esa perspectiva. Este problema se ha hecho especialmente evidente en el sector de bienes de capital, donde el criterio de Brasil (que arancela sus importaciones para proteger la producción propia en ese sector) ha colisionado con la posición de Argentina de mantener esas compras libres de trabas para abaratar el proceso de inversión. La controversia ha dado como resultado la divergencia de tarifas aduaneras.

En segundo termino, el comercio interno de la región no ha sido liberalizado por completo. Sobre todo en la fase de agudización de la crisis y luego de la devaluación en Brasil en 1999, se ha utilizado como recurso cada vez más habitual el establecimiento de salvaguardias, que regulan cuotas de importación entre socios, con el fin de resguardar parcialmente los mercados internos. La aplicación de salvaguardias ha recrudecido en los últimos años, poniendo a prueba la voluntad efectiva de integración por parte de los socios principales y son un indicio de que la continuidad del proceso no esta garantizada en absoluto.

El segundo problema es la existencia de áreas sin fronteras claras. Allí aparecen nuevamente dos facetas. Por un lado, desde el punto de vista del funcionamiento social, algunas ciudades vecinas situadas en ambos lados de la frontera registran un movimiento conjunto, que involucra la posibilidad de residir de un lado de la frontera y trabajar en el otro, el uso compartido de algunos servicios (como agua, electricidad, bomberos, policía), o la existencia de cadencias idiomáticas específicas. Pero, por otra parte, se recortan también espacios de ‘transnacionalidad’, es decir, espacios en los que la delimitación de los estados nacionales fragmentan políticamente aspectos que, desde otro punto de vista, conforman una unidad. Nos referimos a algunos biomas, a acuíferos o a etnias aborígenes.

En esa misma dirección se recorta también la existencia de fenómenos, políticas o actividades que, desarrolladas de un lado de la frontera, puede impactar sobre el país vecino o afectar a grupos transfronterizos. Un ejemplo de esto es el impacto de la difusión masiva del cultivo de soja con la utilización de agroquímicos sobre el equilibrio medioambiental, debido a la contaminación del agua o de devastación de bosques. De la misma manera, se ven afectadas las formas de vida de pueblos originarios de la región, para quienes las fronteras nacionales les impone un fraccionamiento artificial. Cuando además esa situación se conjuga con la militarización de las fronteras, eso da lugar a la ruptura del intercambio familiar y cultural.

En lo espacial, este tipo de problemas excede la dimensión del Mercosur. Es por eso que el recorte del proceso de integración, pensado con una óptica de largo plazo, debe focalizar mejor las diferentes dimensiones y avanzar en cuestiones más profundas que lo eminentemente comercial, buscando la manera de armar un rompecabezas que abarca el espacio económico, político, cultural y ecológico, y que plantea desafíos que sólo pueden resolverse a partir de acuerdos regionales con gran laxitud de objetivos e instrumentos.

En el seminario se llamó especialmente la atención sobre la existencia, en diversos países como Colombia o Bolivia, de pueblos indígenas y grupos sociales que suelen padecer un alto grado de marginación y de abandono por parte de los Estados, pero que de ningún modo carecen de influencia sobre el proceso político. Por el contrario, algunas experiencias recientes muestran la capacidad de algunos de estos grupos para desestabilizar los procesos políticos cuando estos tratan de avanzar sobre algunos aspectos decididamente conflictivos para las comunidades. El grado de conflictividad alcanzado impone la necesidad de construir amplias mesas de diálogo que incluyan a los gobiernos, a las ONG y a los representantes de las comunidades locales, así como contar con el apoyo material para establecer un verdadero programa de inclusión.



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

Un tercer conjunto de problemas específicos nos remite a los desequilibrios espaciales internos en la región. Especialmente, se hace mención aquí de la macrocefalia urbana, es decir, a la existencia de grandes centros urbanos que concentran buena parte de la población, el empleo, el ingreso y los servicios. La integración se ha sustentado sobre los principales ejes geográfico-económicos, reforzando esa tendencia a la concentración. Frente a eso, surge la pregunta sobre el destino y el papel del resto de los territorios nacionales en el proceso de integración. Los desequilibrios especiales asociados al proceso de integración deben ocupar, pues, un lugar de privilegio en las discusiones futuras.

La evolución histórica del Mercosur: del crecimiento a la crisis

El puntapié inicial del proceso de integración entre Argentina y Brasil había sido dado por los acuerdos que firmaron Alfonsín y Sarney en la segunda mitad de la década del 80. Se buscaba entonces crear áreas de desarrollo dinámico que permitieran desplegar capacidades productivas autocentradas. Sin embargo, el Mercosur significó una transformación radical de los objetivos. La nueva concepción apuntaba a fortalecer, por medio de la integración, la capacidad para integrarse en la división internacional del trabajo y especializarse en los sectores que revelaran ventajas comparativas.

Sin embargo, a pesar de que la integración era concebida solo como un complemento y un disparador de una inserción internacional más amplia, cobró inmediatamente un dinamismo propio. En el caso de Argentina, por ejemplo, el intercambio comercial con Brasil tuvo una evolución notoriamente más favorable que su comercio con el resto del mundo. Desde lo cuantitativo, la tasa de crecimiento fue más alta, pero incluyendo también bienes industriales con un valor agregado mayor, hecho que lo hacía cualitativamente diferente. Hasta 1997, las exportaciones argentinas registraron una tendencia ascendente, que mucho tuvo que ver con el Mercosur, que resultó el socio más dinámico. Mientras tanto, las colocaciones en el NAFTA crecieron mucho más suavemente y las ventas a la Unión Europea tuvieron un comportamiento oscilante sobre un valor de virtual estancamiento. Lejos de ser un trampolín para el mercado mundial, el Mercosur demostró un notable potencial interno de comercio que no pudo encontrarse en otras regiones.

De manera simétrica, cuando el esquema neoliberal propuesto en los países de la región comenzó a deshilacharse y fue necesario realizar severos ajustes internos para preservar la lógica del modelo, el comercio regional se estancó y sus oscilaciones se transmitieron a toda la estructura comercial de Argentina. Por lo tanto, la limitada idea sobre la que se concibió el Mercosur no logró verificarse y cuando el impulso de la primera etapa se agotó, se resquebrajó por completo el esquema de inserción internacional propuesto.

Así como no se cumplió el carácter complementario del Mercosur con la estrategia de expansión global del comercio, tampoco pudo verificarse la idea de que el Mercosur se convertiría en una plataforma de lanzamiento de los productos exportados, que luego ganarían mercados externos con una mayor competitividad. La estructura morfológica del comercio exterior argentino vuelve a ser un ejemplo notable, pues presenta notorias diferencias cuando se realiza una apertura sectorial-regional del comercio exterior. Hay importantes diferencias en la composición de las exportaciones al Mercosur y al resto del mundo. Mientras en el primer caso las manufacturas de origen industrial ocupan el 50%, en el segundo no alcanzan al 25%. El valor agregado de las colocaciones en el Mercosur es sustancialmente mayor, aún cuando tampoco la división del trabajo en la región carezca de múltiples puntos débiles y diste de ser una panacea. Pero lo cierto es que desde este punto de vista, el Mercosur parece haber recorrido un camino propio, diferente del previsto en el modelo que sirvió de base al proyecto.



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

Para que el camino recorrido haya tenido esas características, debe analizarse también algunas políticas, algunas tendencias internas y ciertos acuerdos que no siempre tienen que ver con el proceso de integración. Uno de los principales aspectos en ese sentido fue la concordancia de las políticas cambiarias. Tanto el plan de convertibilidad en Argentina como el plan real de Brasil se basaron en un tipo de cambio alto, es decir, en una revaluación de las monedas locales con respecto al dólar. Esa decisión afectaba la capacidad de exportación de ambos países al resto del mundo, pero actuó de manera neutral en la relación bilateral, de manera que estimuló un a mayor aproximación entre los dos países.

Simultáneamente, se produjeron acuerdos entre varias grandes empresas emplazadas en los territorios de los socios regionales, algunas de ellas pertenecientes a conglomerados transnacionales, para racionalizar o complementar líneas de producción. Tal comportamiento se pudo ver en diversos sectores, pero tuvo especial incidencia en el automotriz, que, además, gozó de un régimen especial.

El efecto del Mercosur fue, entonces, absolutamente paradójico. Aunque los objetivos generales no pudieron alcanzarse y el círculo virtuoso de exportaciones y crecimiento esperado no logró imponerse, el intercambio regional mostró la existencia de un gran potencial, ignorado hasta ese momento. No obstante, también se vieron pronto las limitaciones del esquema implementado. En poco más de un lustro, el impulso del comercio regional se agotó y comenzó a padecer los ajustes internos, las bruscas modificaciones de algunos parámetros como el tipo de cambio, las recesiones y las presiones de diversos sectores que se veían afectados por la competencia de productores vecinos. Así, los éxitos se desdibujaron, se generalizaron excepciones a las normativas vigentes y disputas entre los socios que desarticulaban parte de los avances previos. El recelo comenzó paulatinamente a crecer otra vez, al amparo de una marcada falta de visión estratégica. La limitada concepción de la integración descubrió el potencial pero lo transformó pronto en un espejismo.

De especial significación tuvo el abandono del esquema cambiario por parte de Brasil en 1990. Con la devaluación brasileña, la simetría de las políticas cambiarias quedó anulada y eso desequilibró por completo las relaciones comerciales en la región. Los resultados prácticos estuvieron pronto a la vista. Mientras duró el espejismo neoliberal, alimentado con nutridos préstamos del exterior, los mercados internos de Argentina y Brasil permitieron un crecimiento del intercambio. Pero cuando los créditos se agotaron, el escenario fue ocupado en el Cono sur por persistentes recesiones, que condenaron al intercambio a un continuo retroceso y desencadenaron una competencia cada vez más agresiva entre productores. En lugar de avanzar en la búsqueda de complementariedades crecientes, se reintrodujeron restricciones y “el otro” volvió a ser considerado un peligroso adversario. Incluso la posibilidad de ampliar geográficamente el Mercosur permaneció a mitad de camino en el caso de los “miembros asociados” Chile y Bolivia y se frustró con otros potenciales candidatos a ingresar. En ese punto, se torna central la discusión sobre el futuro del Mercosur.

Hacia un nuevo modelo de integración

El desmoronamiento de las políticas neoliberales en el Cono sur y la profundidad de las crisis que dejaron como secuela reabren en toda la región el debate sobre las características de un nuevo modelo de desarrollo sustentable. Lo que quedó en claro luego de lo ocurrido es que la estrategia de expansión en base a exportaciones tuvo un desempeño pobre y no motorizó el crecimiento, el empleo y los ingresos de la población.

Tal vez el resultado más evidente de la evolución del Mercosur haya sido la inviabilidad de pensar la producción exclusivamente desde el comercio, dejándolo modelar la estructura productiva. Históricamente, en los países que complementaron un proceso de desarrollo económico y social



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

exitoso con un avance de las exportaciones, el comercio exterior ha sido el resultado de un fortalecimiento integral del aparato productivo, en el marco de una distribución más equitativa del ingreso, y no a la inversa. Es por eso que pensar la inserción internacional de los países de la región sin una propuesta previa de desarrollo económico interno no resulta el camino más adecuado.

Las características del mundo actual y el retroceso productivo que sufrieron los países de la región (y especialmente Argentina) en el último cuarto de siglo se convierten en factores adicionales para un replanteo de la inserción geográfica del país. Es evidente que replegarse sobre el mercado interno ya no es suficiente, pero tampoco es beneficioso firmar acuerdos de libre comercio sin atender su impacto interno. Las dificultades que muestra el perfil de especialización internacional del Mercosur para garantizar el crecimiento, la persistencia de las barreras al ingreso de sus principales productos en los mercados de los países desarrollados y el impacto negativo de la eliminación asimétrica de las barreras aduaneras que se proponen en las negociaciones con otros bloques, deben tomarse muy en cuenta a la hora de repensar las características de nuestras relaciones internacionales.

La mejor inserción internacional es aquella que potencie el desarrollo en base a la conformación de un sistema productivo que garantice el crecimiento y la acumulación. Es allí donde vuelve a cobrar importancia la integración latinoamericana, pero con la premisa de abandonar la idea de crear un espacio exclusivamente comercial, pensado como complemento secundario de una inserción externa más global. En ese sentido, la Unión Europea puede servir como punto de referencia adecuado. La historia de la integración regional en Europa está signada por un sendero pensado en primer lugar mirando hacia adentro. El desafío nunca se planteó sólo con la perspectiva estrecha de insertarse en el mundo, sino en la búsqueda de las formas adecuadas para reducir los conflictos políticos y culturales existentes entre los países miembros; fortalecer los aparatos productivos nacionales; conformar redes productivas, tecnológicas y sociales de carácter regional; etc. Lograda esa perspectiva, el paso siguiente fue el pensar la articulación con la economía mundial. Esto muestra, además, que la búsqueda de un modelo de desarrollo interno no es incompatible con una mayor inserción internacional. Por el contrario, esa manera de plantear las relaciones internacionales conduce a una mejor inserción externa.

Para el Mercosur, el desafío actual consiste en trazar un proyecto productivo compartido, que apunte a interrelacionar más estrechamente las cadenas de generación de valor, densificando las estructuras productivas y desarrollando complementariedades que potencien los procesos internos de desarrollo. En ese marco, no se trataría, tan sólo, de reducir las barreras arancelarias o fijar tarifas externas comunes, sino de adoptar medidas compartidas para apuntalar la producción en toda la región. Allí encontraría su espacio la creación de instituciones regionales que tengan incidencia en los procesos políticos, pero con un claro contenido económico y social, tratando de buscar instrumentos para la financiación de inversiones, la convergencia y potenciación de programas comunes de investigación y desarrollo y la implementación de políticas sociales y de empleo, que combatan flagelos comunes a nuestros países, como la desnutrición, los problemas sanitarios, los bajos niveles de educación formal para amplios segmentos de la población o la desocupación.

En ese panorama, el fortalecimiento de la capacidad productiva, la diversificación de la producción, la densificación de las cadenas de valor y la inclusión económica de amplios sectores sociales se recortan como prioridades impostergables a tener en cuenta.

A diferencia de lo que ocurría en los años 60 y 70, la generación de excedentes no es hoy un problema de significación. La redistribución regresiva del ingreso ha posibilitado, a costa de una polarización social que genera graves tensiones internas, elevar sustancialmente las tasas de ahorro. Sin embargo, ahorros elevados no se traducen en un proceso de inversiones masivas. En lugar de



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

ello, fomentaron una masiva fuga de capitales, aceptada por políticas de liberalización financiera indiscriminada, por la valorización especulativa de los capitales y por la discriminación contra las actividades productivas. Aún cuando esta tendencia perversa se acentuó mucho más en Argentina – dada la radicalidad que adoptaron allí esas políticas económicas- el fenómeno es perceptible en toda la región. Es por eso que otro elemento central de un programa de desarrollo consiste en articular mecanismos para retener el excedente que se genera internamente.

Un planteo habitual es la idea de mantener deprimido el salario para elevar las ganancias y fomentar el ingreso de capitales externos. A lo largo del seminario, los participantes aludieron de una u otra forma a esa cuestión, con una impresión mayoritariamente negativa. Muchos fueron los argumentos esgrimidos. Desde la perspectiva meramente interna, la idea parece irrelevante y contraproducente. Irrelevante porque, como acabamos de señalar, el problema principal hoy no es la debilidad en el proceso de generación de excedentes, sino en el reingreso de dichos excedentes en el proceso productivo.

También se remarcó su carácter contraproducente, desde dos puntos de vista. En primer término, la redistribución regresiva del ingreso verificada en las últimas dos décadas ha puesto a una importante porción de la población en una situación alarmante de pobreza o indigencia. Las consideraciones éticas, pero también los estallidos sociales como el que afectó a Argentina en diciembre de 2001, alertan sobre las consecuencias que puede tener la prosecución de tales políticas. Pero además, desde el punto de vista económico puede traer consecuencias nocivas. Una de las potencialidades principales del Mercosur es el tamaño real y potencial de su mercado interno. Una población numerosa pero sin poder de compra echa por tierra esta ventaja y hace que la región pierda atractivo como mercado de consumo y centro regional de producción. Por eso, no sólo no es recomendable el continuar comprimiendo los salarios reales, sino que una política de desarrollo debe fortalecerse con una redistribución progresiva del ingreso.

La redistribución del ingreso será, seguramente, un proceso de bastante lentitud. Mientras tanto, la precaria situación social de una porción considerable de la población continúa por debajo de los niveles de pobreza y miseria. Una pobreza que, en la América latina actual y, en particular, en Brasil, se caracteriza mucho más por la mala distribución de la riqueza que por una escasez de recursos.

En una etapa que debería entenderse de transición tienen gran importancia los programas de ayuda social, que se han generalizado en el último lustro en Sudamérica. Tal es el caso de lo que ocurre, por ejemplo, en Brasil, donde se han implementado una serie de programas que fueron analizados en detalle durante el Seminario. El diagnóstico inicial indica que las áreas de mayor pobreza en dicho país se encuentran en la periferia de las regiones metropolitanas y en las regiones de menor nivel de desarrollo relativo, como la región semi-árida y las comunidades aisladas de las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste. Esto no es, desde ya, una particularidad brasileña. Por el contrario, es el resultado de la concentración sectorial y geográfica del ingreso, lo cual explica la existencia de los dos tipos de bolsones de pobreza señalados.

En el caso de Brasil, la estrategia de desarrollo comprendida en la programación para el período 2004-2007 tiene como objetivos básicos la inclusión social y la desconcentración del ingreso, por medio de un vigoroso crecimiento del producto y del empleo. Se trataría de lograr un crecimiento ambientalmente sustentable, reductor de las disparidades regionales, dinamizado por un mercado interno de consumo masivo, por inversiones y por la elevación de la productividad. Bajo esa óptica, debería procurarse una reducción simultánea de la vulnerabilidad externa por medio de la expansión de actividades competitivas que tornen viable ese crecimiento sustentable, fortaleciendo la democracia y la participación de la ciudadanía.



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

Esas acciones generales no permitirán, empero, una reducción de los problemas en el corto plazo. Por eso, se impulsan programas sociales específicos que apuntan a la ampliación de la cobertura de las políticas de salud, educación, previsión social y asistencia social, con especial énfasis en la atención diferenciada para los grupos más vulnerables. Dado que la prioridad más urgente es la garantía de seguridad alimentaria, el programa “hambre cero se convierte en la llave maestra de la asistencia. Este programa es el eje conductor de las acciones sociales del Gobierno directamente direccionadas para asegurar el derecho humano a la alimentación. El hambre pasa a ser tratado como una gestión política y no mas como una fatalidad individual.

La existencia de grandes bolsones de hambre y desnutrición en América latina pasa a ser una materia obligada de reflexión, porque es, por lejos, el aspecto más paradójico de las trayectorias económica y social. Es que el problema se amplía y se perpetúa mientras la región es uno de los principales exportadores de alimentos del planeta. No deja de ser una curiosidad llamativa que mientras los países de la región encabezan la puja por la apertura de los mercados de productos agropecuarios, clausuren sus propios mercados internos con una distribución del ingreso cada día más inequitativa.

La paradoja señalada es, en parte, consecuencia de las políticas de promover las exportaciones por medio de una reducción de los costos salariales para fortalecer la competitividad. Pero además, la estrategia no garantiza resultados favorables en el comercio exterior. Mencionábamos antes que el panorama externo desaconsejaba una distribución tan desigual de la riqueza. Al hacerlo, apuntábamos implícitamente al factor desequilibrante que supone el avance de China en la economía internacional. La reducción salarial sólo fortalece la producción de bienes transables elaborados en sectores intensivos en mano de obra y destinados a la exportación. En ese sentido, la existencia en China de millones de trabajadores cuya paga diaria no excede un plato de arroz y una tasa de te dan cuenta de la imposibilidad de competir en esos sectores. No hay forma de lograr salarios competitivos para desplazar al país oriental de su posición central en esa franja del mercado.

Si se deja de lado de la competencia salarial, un modelo alternativo sólo puede basarse en un desarrollo de las capacidades de tipo intelectual. Ese camino fue uno de los menos explorados en el proceso de integración desde 1991. A tal punto que la cuestión tecnológica fue uno de los aspectos que no pudieron coordinarse entre Argentina y Brasil, quedando plasmada la disputa en aranceles externos diferentes.

La promoción de procesos productivos a partir de un nuevo modelo tecnológico adaptado a las condiciones especiales de la región abre un espacio de cooperación extraordinario en la redefinición del Mercosur. Es que esta perspectiva no involucra sólo cuestiones comerciales. También promueve la integración productiva, fortaleciendo la interrelación entre los sectores económicos internos de cada país. Involucra, además a todos los complejos de innovación, que incluyen laboratorios públicos y privados, universidades u organismos estatales de ciencia y técnica. El despliegue de una trayectoria tecnológica compartida abre las puertas a un acercamiento cultural a partir de la creación y utilización de técnicas productivas compartidas. Es así como se sustenta un verdadero proceso de integración, porque se incorpora al conjunto de las sociedades y no a los gerentes de marketing de un reducido grupo de empresas líderes. La integración cobra un cuerpo social que hasta ahora estuvo ausente.

Ahora bien, esa perspectiva implica una coordinación de políticas internas entre los países miembros. En este marco, no se trata solo de coordinar políticas macroeconómicas en materia monetaria o fiscal. La coordinación apunta a una dimensión más amplia, que incluye las políticas industriales, agrícolas, tecnológicas, educativas, laborales y sociales.



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

También en ese contexto es posible plantear una expansión geográfica del Mercosur, incorporando plenamente a algunos países que se han convertido en socios comerciales de importancia o con los que existe un potencial manifiesto, como en los casos de Chile, o Venezuela.

Para ello, sin embargo, es necesario un cambio de fondo en la concepción económica y social de los gobiernos del Cono sur, cuyas condiciones están hoy mucho más maduras que en años anteriores, no sólo por los efectos de la crisis, sino por la propia dirección que han tomado algunos procesos políticos recientes, especialmente en los países más grandes del subcontinente. No obstante, como también puede verse en lo que ocurre hoy en Brasil, los riesgos de marchas atrás continúan acechando en las sombras. Por eso, incluso desde el punto de vista de consolidar una estrategia de desarrollo en la región, el fortalecimiento del Mercosur aparece como una herramienta política de singular importancia.

Los vínculos del Mercosur con otros bloques regionales

Una vez planteado el modelo de desarrollo interno en la región y repensadas las bases de la integración, deberá avanzarse en las características de los vínculos con los demás bloques regionales. Se recortan allí dos frentes de negociación que el Mercosur deberá explorar en simultáneo. Por un lado, la profundización de los vínculos con la Unión Europea y, por el otro, las relaciones con el continente americano, especialmente con los países del NAFTA, dos bloques con los que el Mercosur tiene una relación económica y política provolegiada de larga data.

En ambos casos, el estado actual de las negociaciones se convierte en un punto de partida complicado. En el caso del NAFTA, las negociaciones de los últimos años se estructuraron en torno a la creación de un Área de Librecomercio, proyecto conocido como ALCA. La concreción de tal proyecto parece haber entrado hoy en un cono de sombras, ante las dificultades para encarar un desarme arancelario recíproco a nivel multinacional. Estados Unidos ha reemplazado su estrategia regional por la firma de acuerdos bilaterales que incluyen cláusulas similares, pero que no implican una extensión recíproca a todos los países del continente.

Las negociaciones buscan acordar un desarme arancelario, complementado por una liberalización en el comercio de servicios y un acuerdo de protección a las inversiones recíprocas, mientras se limita la capacidad de los Estados para orientar las compras públicas a empresas que operen en el territorio nacional. Desde el punto de vista estratégico, este esquema profundiza la orientación que prevaleció en los 90, vale decir, la especialización en torno a las ventajas comparativas y la modelación de la estructura productiva en función del comercio exterior. En las propuestas, además, puede verse una asimetría muy marcada en lo referente a la eliminación de las barreras, por cuanto los EEUU son reticentes a negociar la eliminación de la protección no arancelaria, que, en su caso, constituye el elemento medular de la protección en muchos productos altamente sensibles para las economías latinoamericanas, especialmente en el sector agrícola de clima templado. Un aspecto que no puede pasarse por alto es el carácter competitivo de buena parte de esos sectores con la producción norteamericana, que se manifiesta con restricciones proteccionistas de fuerte anclaje histórico.

Otro elemento a tener en cuenta es que tanto la proliferación de acuerdos de librecomercio que encuentran a Estados Unidos en el centro, como la concreción del ALCA significarían para los países del Mercosur profundizar la especialización productiva actual y comprometerse a no usar buena parte de las herramientas de políticas económicas, sectoriales y sociales activas. De esa forma, el Mercosur perdería razón de ser como entidad capaz de promover el desarrollo económico y social sectorial, mientras las políticas de desarrollo, tanto nacionales como sectoriales, no podrían recurrir a instrumentos de política económica vitales para su implementación.



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

En el caso de las relaciones con la Unión Europea, las perspectivas recientes también tienen algunas aristas ambivalentes. Las relaciones entre los miembros del Mercosur y la Unión Europea han sido históricamente sólidas. Durante mucho tiempo, diversas naciones europeas fueron las principales inversoras en el cono sur y se situaron en el tope del ranking internacional. Los vínculos económicos fueron el correlato de relaciones políticas y culturales. En menor medida, América del sur recibió programas de ayuda financiera al desarrollo y numerosos préstamos privados. Las relaciones se intensificaron en la medida en que lograron establecerse fuertes complementariedades entre las economías europea y sudamericana. Sin embargo, en los últimos años, ese clima cooperativo perdió terreno, dando paso a un paulatino alejamiento.

Lo ocurrido en las relaciones con el Mercosur como bloque es un reflejo de esa posición ambivalente. Por una parte, los organismos oficiales europeos aportaron una importante asistencia técnica e institucional, que incluyó subvenciones para diferentes programas en el marco de la cooperación birregional. Argentina, por ejemplo recibió unos 65 millones de euros en ese tipo de programas. La asistencia se vio enriquecida por un intenso diálogo político, cuyo punto cumbre se logró con la cumbre de Madrid. Los resultados concretos a los que se arribó en los encuentros de mandatarios y en las reuniones ministeriales tomaron la forma de memoranda de entendimiento pensados para intensificar la cooperación técnica, financiera y económica entre ambas regiones.

Sin embargo a la hora de buscar avances concretos, la perspectiva no resulta tan favorable, pues América latina ha ido perdiendo peso en la estrategia internacional europea, en la que hoy ocupa un discreto sexto o séptimo lugar de interés, declive que se hizo todavía más notorio en lo atinente al Mercosur. Las recientes negociaciones para avanzar en un acuerdo birregional han fracasado de manera sucesiva, no pudiendo avanzarse en los aspectos que cada región considera centrales. Ninguno de los dos bloques se ha sentido satisfecho con las concesiones que estaba dispuesto a hacer el otro.

En el caso de la UE, dos elementos parecen estar jugando un rol negativo o desestabilizador en las negociaciones. El primero no parece, en principio, implicar un shock permanente. Nos referimos al cambio de autoridades ocurrido recientemente, proceso que siempre conlleva una disminución del grado de compromiso en los funcionarios salientes y un menor conocimiento y determinación en el inicio de su gestión por parte de quienes los reemplazan. Este factor podrá jugar un papel significativo en el futuro si los nuevos funcionarios representaran, además, un cambio importante en la manera de concebir las relaciones interbloque y en los objetivos más generales. Pero incluso este cambio puede ser negativo o positivo, de acuerdo a los lineamientos que adopten las nuevas autoridades.

El segundo factor, en cambio, tiene una incidencia mucho más estructural. Se trata de la “digestión” de la incorporación de los países del este europeo a la UE, proceso que abre varios interrogantes sobre el futuro de las relaciones entre el bloque europeo y América Latina. El terreno en donde habitualmente se enfatiza el impacto es el agropecuario. Es que varios países del este son competidores de algunos productos agrícolas latinoamericanos, y su incorporación a la Unión les permitiría acceder a dicho mercado de una manera más laxa, desplazando parcialmente a sus competidores extracontinentales. Aun así, esto no se verifica en toda la gama de productos y el principal escollo –la Política Agrícola Común (PAC)- continua operando de manera independiente a lo que ocurre en el este.

La expansión de la UE introduce también en otros campos una serie de cambios, cuya evolución es menos predecible. Por un lado, el redireccionamiento de flujos de comercio y de inversión pueden implicar una menor intensidad de las relaciones económicas con América latina, que perderá parte de su atractivo. Pero además, disparará un esfuerzo interno de adaptación para la Unión en su



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

conjunto, ya que, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de 2004, varios países comienzan a modificar sus regulaciones laborales, sus estructuras tributarias, y sus políticas fiscales y sociales, intentando no perder competitividad frente a los países orientales. De continuar esta tendencia, es posible que se acentúe la debilidad del crecimiento y la contracción de la demanda global, reduciendo la capacidad de absorber productos latinoamericanos.

Este último aspecto se ha convertido en uno de los focos principales de preocupación. Las dificultades de los países europeos para encontrar un sendero de expansión le han hecho perder peso a la UE en el sistema mundial en los últimos 15 años. La estrategia de fortalecer la región como contrapeso de ese deterioro de poder y dinamismo no ha logrado aún los resultados previstos. Por eso es que se puede hablar de una crisis de liderazgo frente a los EEUU que, en ese mismo lapso, ha ido recuperando nuevamente parte del espacio perdido en las décadas anteriores.

Como vemos, tanto el Mercosur como la Unión Europea arrastran problemas importantes y de larga data, en cuya base se encuentra el deterioro de las relaciones interbloques que puede identificarse desde hace más de una década y media. Sin embargo, de ese panorama complejo y poco halagüeño no se desprende de forma inmediata la imposibilidad de revertir el panorama. Con un replanteo profundo de los ejes estructurantes de los vínculos, el panorama descrito puede traer el paradójico resultado de un acelerado acercamiento.

Juegos de estrategia para la construcción del cambio

Como acabamos de señalar, las dificultades evidentes por las que atraviesan las relaciones entre los dos bloques, así como la necesidad de redefinir el perfil internacional de ambos en función de nuevas políticas de crecimiento y desarrollo dan espacio para una rápida reconstrucción de los vínculos. Sin embargo, es pertinente preguntarse sobre qué bases pueden construirse las nuevas estrategias para garantizar una efectiva aproximación.

Desde el punto de vista estratégico, el problema agrícola plantea una de las dificultades mayores para el entendimiento. La permanente negativa europea a flexibilizar de manera apreciable sus restricciones al ingreso de productos agropecuarios latinoamericanos y el condicionamiento del Cono sur de supeditar el resto de las negociaciones a concesiones en este terreno han llevado a las negociaciones a un punto casi sin retorno.

Lo cierto es que, como veremos enseguida, la problemática agropecuaria es solo uno de los terrenos sobre los que pueden y deben estructurarse los vínculos birregionales. Desde esa perspectiva, se recortan dos planteos alternativos sobre la manera de evitar que el problema agrícola vuelva a bloquear las negociaciones. Una, que ha ido ganando adeptos entre sectores no exportadores de productos agropecuarios y que podrían beneficiarse rápidamente con un acuerdo, es la de posponer la discusión de ese tema, donde las posibilidades de entendimiento son reducidas, y avanzar en otros aspectos, en los que sería más fácil llegar a un consenso, como en la reducción de barreras en el intercambio de productos industriales, regímenes de inversiones, acuerdos de cooperación, asistencia institucional, etc. Se trata de una estrategia de “aprovechar lo posible de acordar inmediatamente” mientras se sigue discutiendo los problemas más espinosos.

Otra visión estratégica, en cambio, se apoya en la necesidad de mantener presente en la mesa de negociaciones la cuestión agrícola, justificando esta posición en diversos motivos. Probablemente el principal sea que la cuestión agrícola, en realidad, es la pieza esencial de la negociación para el Mercosur, de manera que al seguir una estrategia “punto por punto” y sacarla temporalmente de las negociaciones, su capacidad de negociación se debilite considerablemente. De la misma forma, al no haber un problema crítico similar por parte de la UE que quede fuera de la mesa de negociaciones, en el momento de retomar la discusión agrícola no habría más nada por negociar a



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

cambio, lo que le haría perder interés a la UE en llegar a un entendimiento razonable para ambas partes.

En buena medida, el problema se debe al lugar que ocupa la cuestión agrícola en la inserción externa del Mercosur, que confronta con la posición tradicionalmente privilegiada que los países de la UE han tenido en este rubro en sus políticas internas. Para el Cono sur se recortan, a nuestro juicio, dos alternativas temporalmente diferentes. Es cierto que, en el corto y mediano plazo, las exportaciones agropecuarias son un tema vital. El alto endeudamiento externo y las dificultades para obtener financiamiento obligan a generar saldos fuertemente positivos para cubrir los servicios de la deuda. La salida más inmediata de este atolladero es explotar al máximo las capacidades existentes, entre las que los productos agropecuarios tienen un lugar destacado. Por eso, sería muy difícil, incluso desde la lógica de funcionamiento y de los equilibrios del balance de pagos, postergar las negociaciones sobre este ítem. La propia sustentabilidad de la recuperación económica de los países del Mercosur y los compromisos asumidos ante los organismos internacionales están en juego.

A estas consideraciones se le suma el lugar que ocupan los grandes productores agropecuarios y los conglomerados transformadores de materias primas del campo en las estructuras de poder internas de los países de América latina. Sin ser, probablemente, una “clase dominante” con poder casi omnímodo como ocurría hasta mediados del siglo XX, continúan manteniendo una cuota de influencia importante, que, eventualmente, puede transformarse en un poder de veto a acuerdos que no preservan sus intereses. En este caso, podría invertirse la lógica de comportamiento tradicional, de la forma en que estos sectores la entendieron a lo largo de la historia. Era común en el pasado, que el cuidado en el acceso a los mercados de exportación condicionara toda la política económica, tratando de conceder todas las peticiones de los socios a cambio de que aquellos no impusieran trabas al ingreso de productos tradicionales. La actual situación inversa, es decir, el sostenimiento de las trabas, podría malquistar a los grandes productores agropecuarios, quienes podrían presionar para bloquear acuerdos amplios. Como efectivamente ha quedado demostrado en el último año, una negociación con la Unión Europea que no incluya los intereses agrícolas se torna casi en inviable.

En el largo plazo, en cambio, el tema agrícola debería tender a perder peso en las negociaciones, en la medida en que el Mercosur logre coordinar un modelo de desarrollo sustentable y exitoso. Es que, sin pretender que la producción primaria deba ser discriminada, ninguna economía fuerte puede reposar exclusivamente sobre dicho sector. El Mercosur debe retomar un programa de expansión integral, transformándose en un área de desarrollo dinámico a partir del despliegue de capacidades productivas autocentradas. En ese contexto, podrá transformarse en una región que trueque su condición agroexportadora por la de exportadora de productos agropecuarios. Esto, que parece una sutileza, en realidad no lo es. Se trata de lograr una diversificación de la producción interna y de las exportaciones tal, que suprima la dependencia extrema del comercio de materias primas para el normal funcionamiento de las economías del bloque. Es que, por un lado, las exportaciones agropecuarias se enfrentan a mercados extremadamente regulados, con demandas que muestran un estancamiento relativo (*vis a vis* los productos industriales y los servicios) y con una alta volatilidad en el precio y los volúmenes de producción, lo que hace poco aconsejable centrar las exportaciones exclusivamente en esos productos. Por otra parte, la única forma de lograr una economía sólida y en expansión es incorporando valor agregado, transformando las materias primas con un grado creciente de complejidad. La reindustrialización y la reconversión industrial son dos de los principales puntales para transitar ese sendero.

Un aspecto diferente debe incorporarse en el análisis a la hora de perfilar estrategias. En este caso, se trata de la asimetría de poder relativo que existe entre las dos regiones. La capacidad de



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

incidencia política y las profundas diferencias de estructura económica conforman un punto de partida esencial, para entender tal asimetría. El panorama se completa con la importancia relativa que tienen los flujos de comercio y de inversiones recíprocas para cada una de las dos regiones. Es que, medidos en términos de participación porcentual, se concluye que para Latinoamérica la importancia de esos flujos es notoriamente mayor que para la Unión Europea.

Así, mientras las negociaciones regionales con la UE y el NAFTA revisten para el Mercosur una importancia especial para contrapesar las influencias de cada agrupación de socios, no hay un interés simétrico ni para la Unión Europea ni para EE.UU. De allí puede entenderse que el impacto de los bloques integrados por países en desarrollo no preocupa ni interesa realmente a los países desarrollados. A la inversa, la desviación de comercio y las inversiones de Europa y de EE.UU. levantan un gran interés y preocupación en los países menos desarrollados.

Políticamente los vínculos que mantiene América Latina con la UE son más estrechos y cooperativos que los que tiene con otros bloques de poder. La UE, a pesar de algunos retrocesos, continúa siendo el principal socio comercial y de cooperación del Mercosur y es su primer referente en el diálogo político externo o internacional.

Sin embargo, a la inversa, el Mercosur representa sólo un 3% del comercio exterior total de la UE. En las últimas décadas, los intercambios comerciales con Europa cayeron en unos diez puntos porcentuales a nivel de América Latina, y México se integró cada vez más con Estados Unidos, alejándose tanto del resto de América Latina como de la UE. En Sudamérica, Europa perdió menos posiciones, debido a la mayor y desigual complementariedad, así como a otros factores, especialmente los políticos y los relacionados con las condiciones que el neoliberalismo abrió para la expansión de las empresas europeas. Aun así, si en los años 90 las importaciones del Mercosur desde Europa se duplicaron, pero los flujos en sentido inverso quedaron prácticamente estancados. Se refleja de esta forma que las políticas que apuntaban a fortalecer la competitividad internacional del Mercosur (y en general de América Latina) no lograron su objetivo, pero también se ponen de manifiesto los notables obstáculos al ingreso al mercado europeo

La asimetría de poder no es una ecuación estática. Por el contrario, la Unión Europea profundizó su capacidad como bloque unificado: aumentó el número de países miembros y por tanto la esfera de su influencia; está avanzando hacia una Constitución común, mientras su desempeño económico, frente a otras regiones del mundo desarrollado se expresa en la fortaleza de su moneda única frente al dólar y al yen. Asimismo, los efectos acumulativos de desviación de comercio del mercado único europeo sobre los países en desarrollo y el efecto positivo en términos de aumento de la demanda como consecuencia de su crecimiento interno, desde 1992 a la fecha, no han motorizado mejoras para el comercio exterior de América Latina.

En ese mismo lapso, los países del Mercosur atravesaron numerosas crisis, muchas de ellas de carácter casi terminal, arrastrando el peso de un endeudamiento que condiciona cualquier política futura, habiendo incrementado la pobreza interna, y mostrando estructuras sociales y productivas mucho más débiles que a mediados de los 70. A ese cuadro le suma la reversión del impulso de la integración y del trabajo conjunto, que denota la ausencia de un proyecto compartido de largo plazo.

Lo novedoso del último cuarto de siglo es, pues, que los cambios ocurridos en la economía y la política mundiales, las propias trayectorias internas de las dos regiones y fin del orden bipolar profundizaron las diferencias de poder entre la Unión Europea y América Latina. Esto significa que se ha polarizado aun más la desigualdad de base existente entre ambas regiones. Dados los elementos de análisis antes señalados, debemos reconocer que actualmente la UE tiene una ausencia



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

casi absoluta de intereses estratégicos en relación a América Latina en general y al Mercosur en particular. Es paradójico en este sentido recordar que el debilitamiento de las negociaciones bilaterales coincidió con la pérdida de gravitación de las negociaciones por la construcción de ALCA en la agenda latinoamericana de Washington.

La asimetría de poder se complementa con los resultados de las propias políticas nacionales, que acentúa el cuadro de desigualdad de poder negociador para Argentina. Es que, a diferencia de Brasil, Argentina llevó a cabo en los 90 una política absolutamente radical de liberalización de los flujos de capital, de apertura comercial, de desregulación de las actividades internas, con una pérdida de presencia extrema del Estado nacional. Por eso, tampoco tiene demasiado margen para negociar. La política de apertura unilateral ha dejado al país sin capacidad de ofrecer algo a cambio para exigir reciprocidad. Es por eso que su estrategia no puede trazarse hoy sin una activa vinculación con su vecino del norte. Desde ese punto de vista, también queda plasmada la asimetría de poder y de necesidad recíproca del propio Mercosur. Esta posición puede debilitar al bloque en su conjunto y potenciar la tendencia disgregadora observada en los últimos años, si no es revertido con una firme voluntad política dentro del bloque.

La construcción de una agenda: expectativas, estrategias y realidades

Como se observa, la construcción de una agenda de negociaciones con objetivos alcanzables y que relancen las relaciones birregionales es un proceso que se inicia plagado de dificultades.

¿Qué es lo que ha ocurrido en tiempos recientes? Los puntos de referencia más cercanos en el tiempo a tomar en cuenta para revisar los vínculos actuales son tres: 1) el “Acuerdo Marco Interregional de Cooperación”, firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995; 2) la proclamación de 1999 sobre una “asociación estratégica” entre ambos bloques; 3) la suspensión de octubre de 2004, de las negociaciones comerciales para alcanzar una asociación comercial.

Respecto del primero, El Mercosur y la UE acordaron en 1995 una “asociación interregional” apuntando, teóricamente, al libre comercio entre ambos grupos. La Unión Europea negoció con el Mercosur como tal y no con sus miembros. Ello alentó la consolidación política del Mercosur y constituyó una innovación en la historia de las relaciones internacionales que distinguió positivamente a Europa de la política clásica de las grandes potencias de “dividir para reinar”.

En relación al segundo punto, tal visión fue proclamada en la primera cumbre bilateral de Río de Janeiro (1999), extensiva a toda América Latina y reafirmada posteriormente, en las siguientes cumbres de Madrid (2002) y Guadalajara (2004). La realidad es, sin embargo, bastante distinta, porque el propósito debe ser confrontado con la evidencia que surge del devenir de las relaciones mutuas. La formación de la ya lejana *Comunidad Económica Europea* en 1957 no fue un acontecimiento benéfico para América Latina, debido a su proteccionismo agrícola y al tratamiento preferencial que el nuevo bloque les otorgaba a las ex colonias africanas y caribeñas (ACP). Este hecho básico nunca fue realmente compensado por el acercamiento político de las últimas décadas. Tal acercamiento coincidía con el restablecimiento de las instituciones democráticas en América Latina y los esfuerzos de sus sociedades por mejorar sus condiciones de desarrollo, pero no se plasmó en un impulso económico de igual magnitud.

El último punto es el síntoma que pone de relevancia tanto las respectivas ambiciones como el peso de las profundas asimetrías de dimensión económica, nivel de desarrollo y poder político mundial entre ambos bloques. Después de 10 años de negociaciones, el resultado demuestra que el objetivo –que vinculaba la alianza estratégica con libre comercio bilateral– fue demasiado ambicioso para las capacidades de negociación puestas sobre la mesa; pero, también, ubicaron el análisis de las relaciones bilaterales en un nivel tal vez no imaginado, poniendo al descubierto calidades de poder



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

en ascenso (el Mercosur) y ausencia de liderazgo y decisión política en la UE para hacer de América Latina un punto de apoyo de sus estrategias globales.

Dos preguntas deberían indicar el rumbo de las reflexiones futuras: 1) ¿en qué medida la Unión Europea tiene flexibilidad para celebrar acuerdos más profundos con América Latina y el Mercosur?; 2) ¿Podrán los países miembros del Mercosur transformar el bloque en un programa de integración estratégica de largo plazo que modifique estructuralmente la posición de éstos en la estructura de la economía mundial?

Estas dos cuestiones forman parte, necesariamente, de los términos de referencia que deberían guiar la formulación de una nueva agenda bilateral. Mientras la UE pondrá a prueba su propia capacidad de negociación común y plasmar en acuerdos concretos sus propuestas, el Mercosur deberá avanzar hacia una reformulación que lo transforme en un proyecto estratégico, de largo plazo, coadyuvante del desarrollo nacional que cada sociedad de sus países miembros formule a través de la política pública.

El ritmo de avance de esos objetivos será indudablemente diferente. Sin embargo, una “asociación estratégica” abarcando la totalidad de ambas regiones puede ser más retórica que realista, aún cuando ningún país latinoamericano debería quedar fuera de las relaciones bilaterales y de las perspectivas beneficiosas que ellas pueden producir en el futuro. Al mismo tiempo, las diferencias que derivan de la posición dominante del Brasil dentro del MERCOSUR deberán encontrar una salida o solución positiva, a través de –o tal vez por- la extensión en el número de miembros que se está produciendo desde hace unos años y que se profundiza ahora con la alianza entre la Comunidad Andina y el bloque del cono sur.

No obstante, es preciso remarcar que existen importantes diferencias que separan a México y América Central, con sus economías crecientemente absorbidas por la de Estados Unidos, el Mercosur y la zona intermedia, lo que sugiere estrategias de cooperación diferenciadas y combinadas, pero teniendo muy en cuenta la asimetría existente, incluso dentro del Mercosur.

La aproximación a los objetivos no es una cuestión independiente de las relaciones de poder. En la dinámica de las negociaciones puede observarse que el poder de los dos bloques en la mesa de negociaciones es directamente proporcional a su posición en la estructura de poder en la economía política mundial e inversamente proporcional a su dependencia respecto del otro. La condición de subdesarrollo de uno de los socios de esta alianza estratégica en proyecto no es, sin embargo, un elemento que tenga un peso decisivo en la formulación de las estrategias de negociación del actor más poderoso.

Las diferencias en la dotación de instituciones, poderes y funciones, entre la Unión Europea y el Mercosur no han sido fundamento para justificar el fracaso de las negociaciones comerciales entre ambos bloques. Las diferencias –y algunas semejanzas- entre los procesos que llevaron a la constitución de ambos bloques regionales, respectivamente, no impiden a ambos bloques negociar un acuerdo; el mismo antecedente del “Acuerdo Marco Interregional de Cooperación” de 1995 lo demuestra. Que la UE tenga como negociador a la Comisión (supranacional) y el Mercosur a los equipos técnicos localizados en el nivel nacional (gubernamental) de cada Estado miembro, no impide homogeneizar a estos últimos un conjunto de objetivos a negociar con la Unión Europea.

El gran desafío para las relaciones bilaterales es modificar su estructura e intereses, y hacer de América Latina y/o del Mercosur una zona de interés estratégico para la U.E.

La experiencia de las negociaciones comerciales bilaterales, con su fracaso reciente, tiene distintas lecturas. Una de ellas es que el Mercosur se ha transformado en un bloque de poder en las negociaciones comerciales (en la OMC, con EE.UU. por ALCA y con la U.E. por un acuerdo de



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

libre comercio). Si bien este hecho demuestra más avances en el frente externo o internacional que aquel interno de la constitución de un bloque de comercio con fuerte creación de interdependencias, el reconocimiento internacional del que es objeto el Mercosur –en la medida que distintas regiones y países están intentando establecer y negociar acuerdos de comercio y cooperación con él– es un elemento político que debería ser seriamente considerado en sus perspectivas futuras.

¿Por qué fracasaron las negociaciones para un ALC entre la UE y el Mercosur?

Al respecto debe considerarse un elemento político insuficientemente valorado: el cambio de gobiernos sudamericanos que implicaron abandono de algunos lineamientos esenciales en la forma de plantear la inserción internacional de la región. Se fue abandonando así la idea de que, fatalmente, ante la falta de peso en el escenario económica internacional y la vulnerabilidad de las economías del cono sur solo había una posición pasiva en las negociaciones, evitando las confrontaciones que pudiesen trocar premios por castigos. El cambio de enfoque condujo a la adopción de políticas que implicaron llevar adelante posiciones más duras en las negociaciones internacionales. Esta situación se ha advertido en los tres escenarios en los cuales se desenvuelven las negociaciones comerciales internacionales del MERCOSUR, razón por la cual no debería ser considerado como un hecho puramente fortuito.

Pero otro elemento debe ser considerado de manera esencial: el abandono de las políticas neoliberales que llevaron a cabo los países latinoamericanos, luego de la desastrosa experiencia de los 90. La convergencia de políticas que ayudó a construir un Mercosur con una visión extremadamente comercialista a inicios de la década de 1990 dejó de existir con el estallido de la crisis regional. En este punto, tal vez el elemento de mayor perturbación para plantear nuevos ejes de la relación birregional sea que la integración del Cono sur no ha podido encontrar aun nuevos ejes vertebradores en lo económico, que se complementen con las transformaciones políticas para definir un perfil regional de inserción mundial.

Con respecto a la política europea frente al Mercosur, sería deseable una posición más realista. Eso implica matizar mucho la creencia de que las negociaciones pueden ser retomadas próximamente sobre las mismas bases que las hicieron fracasar a fines de 2004. Es que la imposición irrestricta del librecomercio entre las dos regiones, aun cuando suena como un objetivo teórico loable, no parece corresponderse plenamente ni a las realidades ni a los intereses verdaderos de ambas partes. La UE no lo acepta en el sector agrícola, y es dudoso que lo acepte a largo plazo, de manera que es contraproducente negociar con objetivos irrealistas. Por su lado, los países del Mercosur no desean, con buenas y menos buenas razones, conceder a Europa lo que ésta les pide como contraparte, en los campos de los productos industriales, servicios, inversiones, mercados públicos, transportes etc.

Muchos se preguntan sobre cuál sería el interés de relanzar una negociación cuyo resultado amenazaría con profundizar el camino circular del fracaso, y que, en el mejor de los casos, sólo beneficiaría a algunos colosos de la industria, de los sectores agroalimentarios y al comercio. Sería preferible darse el tiempo de la reflexión y definir objetivos razonables y realistas, cuya realización correspondería a consensos políticos sólidos en ambas partes.

En el terreno económico, como veremos enseguida, no hay una opción exclusiva que responda a la fórmula de “librecambio o nada”. Por el contrario, la multiplicidad de intereses en juego permiten encontrar ejes alternativos que fortalezcan las relaciones en lugar de continuar el sendero descendente.

Pero el replanteo de los vínculos no debe anclarse exclusivamente en el terreno de los intercambios económicos bilaterales. También se encuentran influenciados por las estrategias trazadas para el nivel más global de las relaciones internacionales. Es allí donde se observan ciertas dilaciones y



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

titubeos en la voluntad de la U.E. para concebir una política internacional que la transforme en un actor global con capacidad para influir decisivamente en el progreso de las agendas mundiales. Es evidente que hay una crisis de liderazgo frente al poder norteamericano, sobre todo tomando en cuenta que el potencial económico y estratégico de la Unión se encuentran muy por delante del ejercicio real de su influencia internacional. Es altamente probable que la profundización de sus vínculos con América Latina y el Mercosur, haciendo de ellas una alianza estratégica real, podría contribuir a modificar su papel en el sistema mundial actual, dándole la masa crítica necesaria para sustentar el avance estratégico.

Opciones e intereses económicos en la reconstrucción de las relaciones birregionales

En este punto, parece indispensable insistir una vez más en uno de los planteos medulares del presente reporte: la concepción exclusivamente comercialista, basada exclusivamente en la liberalización del comercio, además de plantearse como un objetivo de muy difícil concreción, cierra muchas más opciones de las que abre.

En lugar de ello, una de las conclusiones con menos discusiones a lo largo del taller fue la idea de que una política de desarrollo ofrece un terreno mucho más fértil para la cooperación. A diferencia de los lineamientos seguidos en los 90, un sendero de desarrollo tiene impactos más abarcativos sobre las relaciones interregionales. En primer lugar, al salir de una estructura productiva basada en la ultraespecialización definida en función de las ventajas comparativas estáticas, puede impulsarse una mayor cantidad de sectores y de actividades, cuya dinámica y rentabilidad facilitan la incorporación de inversiones e inversores. Este sendero tiene también un mayor impacto multiplicador sobre el comercio exterior, pues una región en desarrollo genera, por ejemplo, una demanda adicional de bienes de capital y de insumos intermedios. Esa demanda se asocia, como puede dar fe la historia de las relaciones entre Europa y América latina, al propio proceso de radicación de capitales. El desarrollo conjugado con una mejor distribución del ingreso estimula la demanda de productos importados, de modo que una mayor producción interna suele estimular y no inhibir el intercambio.

América latina ha sufrido en las últimas décadas una serie de burbujas de consumo, impulsadas por un fuerte endeudamiento y una liberalización comercial que, a la postre, terminaron jugando un rol inverso en el largo plazo. Es decir, que tales burbujas no se sostuvieron en el tiempo y dejaron como secuela una pesada hipoteca que obligó a disminuir el consumo y las importaciones de manera estructural. Una mayor fortaleza productiva –y sólo ella- permite sostener niveles altos de consumo e importación en el tiempo. Por eso, un proceso de desarrollo interno es beneficioso para el crecimiento sostenido y sustentable del comercio birregional.

Pero bajo estas condiciones, se potencian dos factores adicionales. Por una parte, una política inclusiva y que mejore sustancialmente el bienestar de la población será rápidamente legitimada por sus habitantes. A largo plazo, la única forma de lograr una aceptación masiva de las políticas internas y de sus correlatos en el plano de las relaciones exteriores, es creando y distribuyendo riqueza, y retornando, por consiguiente, a una cultura del trabajo que hoy parece lejana en la región.

En segundo lugar, en tal estado de situación, la inserción de la Unión Europea lograría aprovechar varios aspectos en los que cuenta con claras ventajas frente al resto de los socios potenciales del Mercosur. Nos referimos a la inexistencia de celos o animadversión importantes por parte de la población, así como de relaciones históricas, que abarcan lo económico, pero también lo político, lo tecnológico, lo social, lo cultural e, incluso, relaciones familiares de larga data. La fuerte corriente migratoria proveniente de Europa tejió fuertes lazos sanguíneos, que se conjugaron con pautas culturales y religiosas de clara raíz europea. Los volúmenes de intercambios y de inversiones



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

mantuvieron a Europa como el principal socio económico durante muchas décadas. El intercambio académico, científico y tecnológico también transformó a Europa en un referente privilegiado en América latina. Es cierto que, como ya se señaló, la importancia que tuvo Europa para América latina no encontró un igual grado de reciprocidad. Pero las asimetrías existentes, muy fuertes hasta la segunda guerra mundial, fueron reduciéndose en las décadas posteriores, marcando la existencia de caminos positivos de relacionamiento.

Desde el inicio de la crisis internacional a comienzos de los 70, el panorama se alteró por completo, lo que dio lugar a un alejamiento relativo, acentuado por los avances en la integración europea, el fin de la guerra fría y la aproximación de los países del Este a la UE. Sin embargo, no son estos escollos insalvables por completo, como demostró el “Networking Europa Centro-oriental y Latinoamérica” organizado por el Instituto Latinoamericano de Austria en 2001, en el que se exploraron las posibilidades de acercamiento y cooperación en los planos económico, científico y cultural de la nueva Unión Europea ampliada y América latina y que, al igual que este taller, mostró las potencialidades existentes.

Sobre esa base, un nuevo perfil de inserción internacional para el Mercosur, incluyendo a los países asociados, abriría importantes alternativas para fortalecer los vínculos externos, contexto en el cuál Europa está llamada a jugar un rol de primer orden. Ejemplo de ello es el espacio que se abriría para la radicación de empresas, tema sobre el que el encuentro aportó discusiones especialmente enriquecedoras, al incorporar una perspectiva multisectorial. Veamos la cuestión con más detalle.

Algunas discusiones en torno a las inversiones europeas en América latina

Uno de los aspectos centrales de las relaciones interbloque se sitúa al nivel del flujo de inversiones. Varios países de la Unión Europea han sido a lo largo de la historia inversores extremadamente activos en América latina, aunque los resultados de tales inversiones no siempre dieron lugar a procesos de crecimiento sostenido y a un desenvolvimiento de las fuerzas productivas internas.

En el Cono sur, las políticas referidas a los flujos de capital han virado en distintas coyunturas de una perspectiva generosamente liberal (que, de tanto en tanto, implicaba una verdadera discriminación frente a los capitales nacionales) hacia posiciones extremadamente restrictivas. El movimiento pendular tiene mucho que ver con la falta de un proyecto de desarrollo de largo plazo, que da pie para que alteraciones coyunturales disparen profundos cuestionamientos de los esquemas vigentes.

En este sentido, se aprecia como factor de gran importancia la débil participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. En este tipo de problemáticas es donde se percibe con mayor claridad que la democracia no puede considerarse un proceso meramente electoral, en el que los individuos se limitan a cumplir con el sufragio cada determinado lapso de tiempo. Luego de extensos periodos de gobiernos autoritarios, la región ha ingresado en una etapa donde la elección democrática de gobiernos no parece recibir cuestionamientos internos de peso. Pero eso no impide que la participación activa, tanto individual como de organizaciones intermedias se encuentre profundamente limitada. Esa falta de alternativas de expresión real tiene por consecuencia que poderosos juegos de intereses impongan criterios no compartidos e impidan la gestación de un verdadero proyecto de desarrollo económico y social. Allí reside, en gran medida, el juego de imposición de pautas y reversiones periódicas.

Ahora bien, entre una política de apertura indiscriminada al capital extranjero y un cuestionamiento radical a su presencia en la región, existe una vasta zona gris en la que pueden confluir intereses mutuamente beneficiosos.



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

A lo largo del taller de trabajo, se planteó una discusión más que rica sobre esta problemática, contraponiendo las condiciones necesarias para el despliegue de inversiones europeas por parte de los empresarios con las condiciones internas aceptables para recibirlos. Nos parece un momento adecuado para reseñar el contraste, las discrepancias y las vías de escape, pues queda plasmada allí la existencia de alternativas para redefinir el contenido de los vínculos birregionales.

El planteo de los intereses empresarios europeos

Desde el punto de vista de los empresarios europeos con intereses económicos en la región, suelen formularse algunos lineamientos considerados imprescindibles para concretar un proceso sostenido de inversiones. Algunos de esos requerimientos no están asociados de manera directa a la conformación y consolidación del Mercosur o a la concreción de un acuerdo con la Unión Europea, sino con el contexto económico general de los países individuales. Mientras tanto, otros aspectos tienen una mayor relación con estos dos procesos.

Entre las primeras, suelen resaltarse, entre otras, las siguientes: la estabilidad política –sobre la que la integración puede, algunas veces, tener cierta incidencia, como la cláusula de sostenimiento de la democracia en el Mercosur-; la presencia de un gobierno y de corrientes políticas con actitud favorable - o por lo menos no crítica - hacia el empresariado privado; una política económica que deje un marco de maniobra razonable para la acción del empresariado y tienda a equilibrar las condiciones internas para el desempeño de las empresas locales y extranjeras; un comercio exterior libre y un sistema financiero lo suficientemente abierto como para permitir la entrada y salida de capitales productivos, los pagos al exterior, las transferencias de remesas por licencias, ganancias, etc.; la vigencia de un marco de seguridad jurídica; y la protección de las innovaciones tecnológicas y de know how.

A estas condiciones, se le agregan otras que dependen mucho más estrechamente de los procesos de integración, entre las que puede destacarse un curso del sendero de la integración previsible y sostenido en el tiempo y en las pautas trazadas inicialmente. Parece de vital importancia que el proceso tenga un itinerario o un programa que permita a las empresas hacer sus planes de mediano y largo plazo, con la certeza de que las metas globales serán mantenidas en el tiempo.

El proceso de integración puede reforzar su atractivo para las inversiones externas –aunque también para las internas- si permite una reducción de costos y una agilización de los flujos de comercio dentro de la zona. Es de destacar que no se trata aquí solo de los derechos Aduaneros y de las restricciones no-arancelarias, sino que el beneficio proviene de la simplificación de diversos aspectos administrativos, que pueden significar trabas y, por ende, costos en el intercambio de productos. Aquí se pone énfasis en problemas que tienen que ver especialmente con cuestiones operativas, como las formas en los controles fronterizos, más que a la propia filosofía del proceso de integración.

En lo específicamente referido al Mercosur, suele plantearse como crucial, que el “Mercado Común del Sur” funcione verdaderamente como un mercado común, de tal manera que una vez ingresados productos extrazona puedan circular libremente por los otros países de la región. En ese sentido, suele insistirse en que, a diez años de su plena vigencia, el Mercosur no funciona todavía como un verdadero mercado común. La existencia de sectores en los que se conservan restricciones al comercio intrarregional, las divergencias en la tarifa externa común para algunos productos y el sostenimiento de algunos procedimientos burocráticos que actúan como traba a la circulación de productos conspira contra la consolidación del mercado común y restan incentivos para el arribo de nuevas inversiones.



Las inversiones externas y las necesidades del Mercosur

La base del planteo de los grupos inversores es bastante claro, pero no es una posición sin aspectos que admitan una lectura diferente. Es que cuando se habla de inversiones extranjeras (o en el extranjero), el término puede significar cosas muy distintas, que abarcan desde grandes empresas industriales hasta transacciones financieras especulativas de corto plazo, pasando por firmas que buscan condiciones especiales para obtener ganancias extraordinarias. Es por ello que, a la hora de diseñar políticas, los miembros del Mercosur deben ser muy precisos en la manera de planificar su apertura a las inversiones extranjeras, sean estas de Europa, como de otros socios.

Tenemos, así, un primer criterio que debe servir como principio rector para el diseño de la estrategia interna como para las negociaciones con otros bloques, incluyendo a la UE. Un movimiento absolutamente libre e indiscriminado de los flujos de capital puede conjugarse con un contexto altamente especulativo y con estructuras de precios internos deformadas, de modo que predominen las inversiones financieras. La experiencia del 90 –que reiteró un contexto similar al vivido en la segunda mitad de la década del 70- muestran que bajo esas condiciones, las “inversiones” extranjeras tienen un efecto profundamente desestabilizador y son poco deseables. Su resultado más visible es la generación de burbujas especulativas, que desvían recursos de la producción al mercado financiero, debilitan la estructura productiva, motorizan la fuga de capital, terminan provocando una crisis del balance de pagos y, al generar ganancias ficticias que no se corresponden con la expansión simultánea de la producción, terminan alimentando una cesación de pagos que afecta tanto al sector público como a numerosas empresas privadas.

Ese tipo de “aportes” externos debe ser absolutamente controlado y evitado con restricciones de tipo legal. Y debe ser apoyado por los verdaderos empresarios, aquellos que se dedican a la producción y tejen intereses de largo plazo, pues la creación de un clima económico insano y propenso a fluctuaciones dramáticas de inflación, de precios relativos, de tipos de cambio, de poder de compra interno o de capacidad de pago alteran la planificación de largo plazo de los planes de inversión y producción.

En segundo lugar, algunos planteos hacen tabla rasa de los cambios ocurridos en las últimas dos décadas. En general, suele suponerse que el problema principal en la formación de capital de América latina sigue siendo la debilidad en la generación de excedentes. A partir de esa interpretación, las inversiones extranjeras continuarían suponiéndose una necesidad imperativa para la expansión de la inversión interna. Sin embargo, las estadísticas no sostienen tal afirmación. Uno de los rasgos característicos de las economías más grandes del Cono sur (especialmente Argentina y Brasil) desde fines de los 70 y principios de los 90 es su dificultad para retener los excedentes, más que para generarlos.

En buena medida, los países que habían avanzado de manera decidida en la sustitución de importaciones en la primera etapa de la posguerra, se encontraban ante una disyuntiva crucial: o modificaban las pautas de la distribución del ingreso, haciéndola más regresiva para fortalecer la formación de capital, o recurrían a las inversiones externas para suplir la falta de capital interno. En el último cuarto de siglo, se consumó una notoria contracción de los salarios, que modificó las características del proceso de acumulación, fortaleciendo la generación de ahorros. Sin embargo, la especialización exportadora pregonada fue insuficiente para garantizar la expansión económica a largo plazo, mientras se reducía el mercado interno. El resultado fue una mayor generación de excedentes, combinada con una disminución de la inversión productiva, lo que motivó la activación de mecanismos de valorización financiera y la fuga de capitales. Ese es hoy el problema principal a resolver en la región. La necesidad de capital extranjero no deriva, pues, del bajo ritmo de acumulación interna.



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

Otro problema vinculado a la llegada de inversiones extranjeras es suponer que cualquier tipo de inversión es deseable. Aquí, como en ningún otro aspecto, es perceptible que lo deseable se relaciona con el modelo de desarrollo elegido. En los 90 predominaron dos tipos de inversión. Por un lado, proveedores de servicios que actuaron en mercados monopólicos, fuertemente protegidos y con posibilidades de superganancias generadas, precisamente, por marcos regulatorios arbitrarios. Por otra parte, firmas que apuntaron a la explotación de recursos naturales abundantes y –en menor medida, mano de obra barata- actuando como enclaves para la exportación y desconectadas de la actividad productiva interna. Verdaderas factorías que poco dejaron a la región. Si bien la inserción exportadora es un aspecto de gran relevancia para quien recibe la inversión, los encadenamientos internos, el respeto por el medio ambiente, el uso racional de los recursos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población también lo son.

En ese contexto es que debe enmarcarse otro problema ríspido, como es el de la seguridad jurídica. Una queja habitual por parte de los empresarios es una supuesta falta de seguridad jurídica que se desprende de frecuentes modificaciones de los marcos regulatorios, así como de leyes laborales demasiado laxas y permisivas. La situación, empero, es mucho más compleja. Si por seguridad jurídica se entiende la sanción de una normativa que altere profundamente las condiciones de vida y de trabajo de la población, con la exclusiva intención de crear un contexto “amigable” a las inversiones extranjeras –o, incluso, locales-, no estamos ante una demanda de seguridad jurídica, sino de vulneración de derechos adquiridos de una gran parte de la población. Una condición para la inserción de las inversiones extranjeras plena y aceptada por la comunidad, es el respeto a las trayectorias históricas nacionales, incluyendo el campo laboral. No puede forzarse una legislación a contramano de las legítimas aspiraciones sociales para generar microclimas especiales a grupos de interés específicos. Este planteo, por supuesto, no significa que se pregone un marco jurídico adverso a las inversiones extranjeras, sino sólo a aquellas que actúan como disgregadoras de los consensos sociales. Tal perspectiva debe analizarse a la luz de la experiencia histórica y de los criterios estratégicos señalados en las paginas anteriores.

La experiencia histórica más inmediata en América latina ofrece dos ejemplos contrapuestos, con particularidades nacionales y que determinaron un mayor o menor grado de éxito, pero cuyos rasgos comunes que permiten extraer algunas conclusiones. El primer ejemplo se refiere a lo ocurrido desde la segunda posguerra hasta finales de los años 70 (con algunas asincronías entre los países del Cono sur), cuando se conjugó un modelo sustitutivo de importaciones, basado en el crecimiento del mercado interno, que incorporaba un incremento tendencial de los salarios reales y mejoras paulatinas en las condiciones de trabajo como elementos indisolubles de la lógica de funcionamiento. Tal esquema podría interpretarse hoy como un fenómeno adverso a las inversiones externas, por su carga en materia de costos salariales. Sin pretender hacer aquí una defensa cerrada de los modelos sustitutivos, puede sin embargo destacarse que sobre esa base logró articularse una expansión de las firmas extranjeras, que contribuían de manera destacada a la consolidación y el fortalecimiento de las economías latinoamericanas. No es un hecho casual que se acuñaran frases como “San Pablo, la mayor ciudad industrial de Alemania”.

Por el contrario, los años 90 fueron, desde esta perspectiva, una suerte de ejemplo en la política de atracción de capitales, ofreciendo la máxima libertad de entrada y salida, generando condiciones de altísima rentabilidad garantizada, desmantelando la normativa en el campo laboral, deprimiendo salarios, aligerando la carga impositiva directa y eliminando buena parte de los mecanismos de regulación del Estado. La seguridad jurídica para las inversiones fue, probablemente, la máxima verificada en condiciones de democracia. Sin embargo, las inversiones externas no pudieron incorporarse de manera integral a la estructura económica, salvo por medio de concesiones fuertemente cuestionables. Por otra parte, las consecuencias sociales del modelo ocasionaron la



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

crisis más severa de la historia, que arrasaron con las estructuras económicas, políticas y jurídicas, pero, sobre todo, destruyeron el consenso social sobre el que trataba de construirse. El extremo celo en una seguridad jurídica excluyente terminó disparando la inseguridad jurídica en la crisis.

La vía de escape del problema

¿Significa esto que la seguridad jurídica es inalcanzable o que, necesariamente, debe optar por proteger a algunos grupos y marginar a otros? La respuesta es absolutamente negativa. Ambas opciones forman parte del esquema que debe superarse con urgencia. La única forma posible y viable de salir del dilema es pensar en un modelo cuyas bases sean compartidas. La seguridad jurídica de las empresas -tanto nacionales como extranjeras- sólo puede ser respetada, en tanto no se contraponga a las necesidades mediatas e inmediatas de la sociedad. Las demandas materiales de la sociedad, por su parte, sólo pueden ser viables en la medida en que se conjuguen en un proyecto económico que genere las riquezas necesarias para satisfacerlas. Demás esta decir que esta opción debe sustentarse en la expansión de la inversión productiva, de manera que los empresarios están llamados a jugar un rol determinante.

Sobre la base de un nuevo modelo de desarrollo regional, tal como se planteaba antes, es posible encontrar una amplia franja de articulación de los intereses inversores europeos con las condiciones aceptables y sostenibles en el largo plazo para el Cono sur.

Para el Mercosur, o para sus miembros individuales, esta opción conlleva la necesidad de elaborar una clara regulación, que permita excluir ciertas formas de inversión no deseables, como flujos de capitales financieros de corto plazo o proyectos de inversión con un alto impacto degradante del medio ambiente. Simultáneamente, la política de desarrollo deberá generar condiciones atractivas para los sectores considerados prioritarios. En ese sentido, se deberá recurrir a políticas generales adecuadas y consistentes, así como a regímenes especiales que faciliten el proceso de inversión, la adquisición de bienes de capital, la localización, etc.

Otro aspecto clave resulta la interacción entre inversores extranjeros y firmas nacionales, en el marco de una economía en crecimiento y con el objetivo de avanzar en la búsqueda del pleno empleo. Un objetivo básico de las políticas de integración y desarrollo consiste en estimular la formación de redes productivas, tratando de que el entramado productivo sea lo más denso posible. Las inversiones directas tienen que evitar el carácter de enclave e incorporarse de manera activa en los tejidos productivos, estrechando lazos con otros proveedores y clientes de la región, así como con los organismos públicos y privados de investigación y desarrollo locales. Otra de las directrices del proceso debe apuntar a elevar el nivel de empleo formal, en condiciones de trabajo adecuadas. La protección al capital que se reclama legítimamente a la hora de negociar acuerdos interregionales debe complementarse, para ser útil a la región que lo recibe, con acuerdos que fomenten decididamente el empleo y la inversión.

Dos grandes sectores cobran un especial interés en el proceso de desarrollo, sobre todo cuando este empalma con un avance en la integración regional. El primero de ellos es el sector industrial. Tanto Brasil como Argentina necesitan relanzar su sector industrial de una manera decidida, y allí existe un campo más que importante para la cooperación con Europa, tanto en lo que se refiere a inversiones concretas como a la cooperación tecnológica y crediticia con las firmas locales.

El segundo es el impulso a las inversiones en infraestructura. Este aspecto reviste un especial interés, por cuanto combina varios de los fenómenos que ya fueron analizados. Las políticas internas que prevalecieron en Sudamérica a lo largo de más de una década descuidaron sistemáticamente las inversiones en infraestructura, a excepción de algunos nichos especiales en los que se generaron ganancias extraordinarias y mercados cautivos para empresas específicas. Por lo



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

tanto, buena parte de la infraestructura existente necesita de una renovación. Pero además, la integración física demanda el despliegue de una infraestructura que vincule físicamente a los países del Mercosur. Esta ha sido una de las caras más débiles que mostró la integración en los 90. Como agravante, debe señalarse que el punto de partida era, de por sí, deficiente, tras décadas de prevalencia de estrategias de defensa y aislamiento del vecino. Por último, las áreas de frontera incluyen asentamientos poblacionales que comparten parte de los servicios urbanos, lo que amerita su planificación conjunta. Frente a este panorama, los estados, endeudados y con importantes problemas financieros, difícilmente estén en condiciones de invertir las sumas necesarias para el montaje de la infraestructura necesaria en el tiempo adecuado. En ese terreno, pues, existe un campo especialmente fértil para la colaboración birregional, en la que los empresarios de ambos lados tengan un papel protagónico.

Esa es, seguramente, la tónica que puede destrabar algunos de los problemas presentados en las negociaciones. No se trata de hacer concesiones recíprocas a sabiendas de que lo que uno cede genera un perjuicio interno. Por el contrario, la manera de lograr una relación fluida es la búsqueda de una comunidad de intereses, donde cada actor pueda realizar un aporte que valore el producto del resto. En ese caso, será mucho más difícil que alguien intente modificar las reglas de un modo imprevisto, pues sentirá la oposición de los demás sectores y los perjuicios que se causa a sí mismo.

**El lugar de la ciencia y la tecnología en el fortalecimiento de las relaciones
birregionales**

Al hablar del despliegue de inversiones, se recorta un tema de singular importancia: la cuestión de la tecnología. El enfoque tradicional parte de un diagnóstico que hace hincapié en el déficit en la creación e incorporación de tecnología a los procesos productivos observable en América latina. La consecuencia que se extrae de ello apunta a la necesidad de incorporar capitales extranjeros que aportan avances tecnológicos, de los que la región puede apropiarse inmediatamente, a un costo mucho menor que el de producir internamente las innovaciones y los desarrollos tecnológicos necesarios. Tal apreciación ha demostrado ser errónea en los dos sentidos. La idea de comprar paquetes tecnológicos baratos fue una de las causales de un formidable retroceso en el dinamismo interno arrojando por la borda un incipiente salto de calidad en la articulación de los procesos económicos y sociales.

Pero además, no es cierto que la cuestión pueda resumirse en el espacio unidimensional de la aplicación microeconómica del avance técnico. El proceso es mucho más complejo, e involucra a una diversidad de sectores, entre los que se destacan la comunidad científica, los diferentes tipos de empresas, y el propio Estado. La Unión Europea ha tomado nota de la importancia de tal complejidad, trazando lineamientos claros, con el fomento a la creación de redes que procuran abarcar todos los estamentos vinculados al desarrollo y la aplicación de conocimientos. Tales redes se plasman a lo largo de toda la región, estimulando la cooperación dentro del espacio europeo. Pero también tiende puentes, a partir de diversos programas específicos, con el resto del mundo. En ese sentido, América latina ha sido siempre un partner de singular importancia, lo que viene a mostrar que el déficit aludido no es absoluto.

En este campo, la problemática abordada en el seminario resume varias cuestiones. El primero de ellos es el análisis comparado de las condiciones que proyecta la integración sobre la formación de un espacio común. En el caso de la Unión Europea, el mundo científico se asienta sobre una gran diversidad de lenguas, sobre la que se va imponiendo paulatinamente el predominio del idioma inglés. Con las sucesivas ampliaciones y la mayor diversificación lingüística, la necesidad de encontrar un idioma común. Aún así, es posible identificar territorialidades idiomáticas, así como la perduración de algunos tabiques entre estos espacios, que dificultan la difusión de los avances.



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

También es acentuada la existencia de desigualdades y la polarización de la actividad científica, algo que sin dudas se debe a grandes diferencias en la disponibilidad de recursos originada en la heterogeneidad los niveles de desarrollo relativo de los países que componen la UE. En parte, se ha intentado paliar esto con el estímulo a la creación de redes y a la paulatina integración de los sistemas académicos y científicos nacionales, aunque los resultados y la apropiación de los beneficios es aún un tema controvertido; algunos trabajos afirman que también allí existe una tendencia a la polarización vinculada al desembolso de recursos.

Para América latina el grado de heterogeneidad es bastante menor, por cuanto la diversidad de lenguas está acotada a dos lenguas fundamentales, el castellano y el portugués, fácilmente entendibles para toda la comunidad académica. Hay también una mayor similitud en las tradiciones universitarias, así como una matriz de pensamiento con raíces comunes. A pesar de una base más homogénea, el intercambio resulta menos nutrido, y es posible afirmar que la integración en este terreno recién está comenzando. En ese sentido, es importante realizar un análisis profundo de los diversos métodos de cooperación e intercambio que tiene en marcha la UE, ya que muchos de esos podrían adaptarse con éxito en Latinoamérica.

La cooperación científica y tecnológica sistemática es un proceso que requiere una consolidación paulatina. Demanda importantes recursos, una problemática común, normas claras para la colocación de fondos y la apropiación de los resultados y políticas públicas con objetivos convergentes. Es por eso que su etapa de gestación puede ser dilatada. Algunos programas específicos pueden tener efectos muy positivos en el largo plazo. En especial, aquellos que llevan al conocimiento temprano de los métodos, objetivos y lenguajes de posibles contrapartes. El programa de intercambio de estudiantes Erasmus implementado por la UE, en particular, parece ser una alternativa que puede aplicarse de manera fructífera en América latina, para el caso de trazarse una cooperación de largo plazo entre los países de la región.

Al igual que en el terreno económico, las posibilidades de cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea son muy amplias. También aquí se reconoce una tradición larga de intercambio y trabajo en conjunto. Programas nacionales, regionales o simplemente iniciativas individuales han fomentado el abordaje conjunto de problemáticas específicas, financiación de proyectos, difusión de resultados e intercambios de docentes e investigadores. Las unidades académicas organizadoras de este taller regional (el CEILA y el LAI) constituyen ejemplos claros de ello, ya que ambas forman parte de diversas redes de instituciones en ambos continentes, con resultados más que satisfactorios. Este mismo taller de trabajo es la mejor muestra de las posibilidades de cooperación, así como de la inmediatez de la aplicación de resultados concretos.

Nuevamente, la definición de los objetos de estudio es uno de los puntos de partida. En el pasado, fue habitual que América latina estuviese confinada a servir sólo de objeto de estudio. Sin embargo, el desarrollo de la cooperación la ha ido colocando cada vez más como actor y contraparte. Incluso, en algunos estudios específicos, como los que se refieren a los procesos de integración, es la UE la que se ha tornado objeto de estudio para la comunidad científica latinoamericana.

Un problema habitual, ya señalado para la cooperación dentro de la misma UE, es la existencia de notorias asimetrías en la definición de problemáticas, en las metodologías de estudio y en la apropiación de resultados que se derivan de la disponibilidad de los recursos. Por eso, la pregunta esencial en este nivel es cómo construir una relación entre pares. En el caso concreto de la investigación científica, una alternativa que plantean algunos grupos de investigación latinoamericanos es la de ganar independencia diversificando regionalmente las fuentes de financiación y los proyectos de cooperación. La apuesta es, sin embargo algo arriesgada y puede que, finalmente, conspire contra la formación de un pensamiento propio regional. Más fructífero



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

parece un verdadero compromiso en los grupos de investigación involucrados y un esfuerzo por parte de los gobiernos de la región para reducir al mínimo posible la desventaja de la dependencia del financiamiento externo. Se trata de buscar mecanismos específicos que contribuyan a la cohesión y permitan resolver o utilizar las asimetrías existentes.

A lo largo del tercer panel del Taller de trabajo se desplegaron diferentes ejemplos de cómo es posible aprovechar los múltiples programas existentes para desarrollar proyectos de cooperación de una manera equilibrada. Las nuevas tecnologías y el desarrollo de internet, por caso, se convierten en un arma fundamental para el trabajo a distancia, no sólo porque aceleran las comunicaciones, sino porque además permite operar aparatos a la distancia.

Un problema mayor se observa a la hora de ejecutar proyectos que intentan vincular la actividad científico-académica con los sectores productivos. Las experiencias apuntan que es más sencillo lograr un lenguaje común entre miembros de diferentes lugares pero de una misma comunidad de trabajo, que articular lenguajes comunes a distintos grupos de actividades. Surgen allí permanentes malentendidos, y preconceptos, siendo además dificultoso desarmar telarañas de intereses individuales. Pero precisamente la detección de tales dificultades obligan a profundizar el trabajo en esa dirección, toda vez que la cooperación científica y tecnológica, incluyendo su aplicación práctica a los procesos productivos o a la organización de la producción es fundamental para promover el desarrollo y la integración. Por eso, la problemática de la ciencia y la tecnología es uno de los temas clave de la agenda de negociaciones interregionales, si se la piensa como una verdadera articulación de largo plazo.

Algunas conclusiones útiles para el diseño de la “Agenda 2006”

Como hemos visto en las páginas precedentes, la construcción de una agenda debe iniciarse con una profunda reconsideración del pasado inmediato, pues allí se encuentra la base de los recientes pasos en falso en la negociación bilateral.

Esa revisión indica que el primer paso, previo al amado de una agenda, consiste en replantear las propias estrategias internas de cada región y desprender de allí las necesidades y los caminos para construir una inserción internacional consecuente. En este aspecto, el déficit mayor se observa en el Mercosur. La Unión Europea parece haber trazado ya un modelo con objetivos claros y que se acompaña por un proceso de profundización y expansión que viene sosteniéndose desde mediados de la década del 80. En el caso del Mercosur, en cambio, la crisis reciente mostró la inviabilidad del sendero elegido y la necesidad de replantear las bases de un modelo de desarrollo que debe reposar sobre una base productiva más sólida, una mayor interrelación económica entre sus participantes, una mejor distribución del ingreso y un nuevo concepto de Estado. Esa plataforma permitirá volver a pensar el Mercosur como un proceso de largo plazo, con objetivos que excedan lo meramente comercial.

Sobre esa base, las relaciones con la Unión Europea deberán ser, seguramente, reformuladas desde su base. Se podrá entonces diseñar una agenda de trabajo que permita hacer de los vínculos bilaterales un complemento para las respectivas estrategias de inserción internacional y liderazgo occidental. Tal perspectiva permitirá también hacer avanzar las negociaciones mundiales –en todos los ámbitos y sectores- sobre las cuales ambas regiones comparten similares valores, principios e intereses en el largo plazo para asegurar la calidad de vida de sus respectivas poblaciones futuras.

Algunos temas y algunas aproximaciones se recortan con claridad para tener en cuenta en la construcción de la agenda. En materia política, debe recuperarse la voluntad de distintos países por impulsar la profundización del diálogo político y las relaciones económicas –y negociaciones comerciales- a nivel de regiones. En este caso, la preocupación manifestada por Austria al disparar



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

la iniciativa de motorizar las discusiones en las diferentes regiones involucradas podría dar este impulso, que no lo han conseguido estímulos previos, como los aportados por España y Portugal desde 1990 adelante, tal vez con la sola excepción de la firma de los Acuerdos de Madrid de 1995.

En gran parte, se trata de producir medidas concretas que eviten que la llamada “asociación estratégica entre ambas regiones” sea sólo un discurso retórico. Para ello deberá tenerse en cuenta el diferente lugar ocupado por cada parte en la estrategia de la otra, pero también la manera de evitar que las asimetrías iniciales se proyecten sobre la apropiación de los resultados de las negociaciones.

En materia comercial, las negociaciones comerciales entre ambos bloques deberán plantearse con una nueva perspectiva. Los encuentros recientes de funcionarios mostraron las dificultades para arribar a acuerdos con un impacto muy desigual. La Unión Europea debería comprender que dejar fuera de las discusiones el tema agropecuario no parece ser una buena estrategia de complementación. De la misma manera, dado que los países sudamericanos se encuentran en la reelaboración y el relanzamiento de políticas de desarrollo, implementar fórmulas que limiten considerablemente tales políticas (como acuerdos rígidos en materia de compras gubernamentales o comercio de servicios) podrían conducir a un fracaso en los procesos o en las negociaciones.

La UE debería evitar el avance sobre mercados extranjeros utilizando su poder financiero al pagar elevadas subvenciones a la exportación, que distorsionan terceros mercados, en detrimento de exportadores “naturales” como Argentina y Brasil. En la agricultura, los intercambios comerciales son sólo un elemento de una realidad mucho más amplia, de carácter vital para el futuro de todos los países y de la humanidad. Por lo tanto, cada país o región debe preguntarse sobre el nivel de autosuficiencia alimentaria que desea tener.

Para Brasil y Argentina, en cambio, la pregunta esencial es si vale más aumentar las exportaciones agrícolas o concentrarse en la satisfacción de las necesidades nacionales de alimentos. La primera alternativa puede ser importante desde una perspectiva de corto plazo. Pero no debe perderse de vista que maximizar las exportaciones a cualquier precio social o ambiental puede, sin embargo, ser equivocado si no se revisan las estrategias de inserción desde una perspectiva integral del desarrollo. No obstante, se debe trabajar con la realidad y ella está marcada, por un lado, por la restringida capacidad de la canasta de exportaciones de los países sudamericanos y, por el otro, por la necesidad de lograr balanzas comerciales positivas que provean las divisas para servir sus deudas externas.

Las políticas de desarrollo abren un potencial importante en el comercio birregional, pues incrementa demandas de productos en los cuales la UE puede convertirse en productos privilegiados. Sobre una base más equitativa, lo que pueden ganar ambos bloques es infinitamente mayor que lo que deberán ceder. De hecho, los parámetro del comercio mundial desde la segunda posguerra advierten que el intercambio de bienes industriales por productos primarios tiene un dinamismo notoriamente inferior al de productos industriales por productos industriales e, incluso, al del comercio de servicios. Una Sudamérica en desarrollo está llamada, pues, a convertirse en un socio de mayor peso en la estrategia europea, fortaleciendo a esta última en su posición en el concierto mundial. Del mismo modo, es una base adecuada para un comercio en el que los beneficios se distribuyan de manera equitativa.

Lo mismo cabe para los acuerdos referidos a las inversiones. La experiencia reciente indica que no cualquier liberalización del flujo de capitales produce efectos positivos. El punto de partida en este tema es el reconocimiento de que los flujos tendrán un fuerte desequilibrio cuantitativo, ya que las inversiones sudamericanas en Europa no son de una magnitud significativa. Las negociaciones deberán asentarse sobre la base de distinguir el capital productivo y el financiamiento al desarrollo



Integración Regional, cooperación intercontinental
entre la Unión Europea y América Latina
y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia

de las inversiones financieras de corto plazo y con un fuerte carácter desestabilizador, alentando al primero y controlando las segundas.

Existe un gran espacio para la inversión en el marco de una política de desarrollo, especialmente en grandes emprendimientos industriales y en la construcción de infraestructura. En estos casos, el proceso de integración, luego de su reformulación y de la posible incorporación de nuevos participantes, ejercerá un atractivo aún mayor. Sin embargo, se deberán tener en cuenta algunas necesidades fundamentales emergentes de las políticas de desarrollo, que no pueden dejar de incluir metas de empleo, sectores prioritarios y una distribución geográfica y funcional más equitativa de la riqueza.

Tal enfoque obligará a tomar en cuenta que la realidad latinoamericana es muy compleja, pues incluye países y regiones con niveles de desarrollo relativo muy diferente. Sólo para hablar del Mercosur, es muy distinto pensar en medidas hacia Paraguay que hacia Brasil y viceversa. Esto quiere decir que es necesario que se formulen estrategias de cooperación diferenciadas y combinadas que tengan en cuenta las asimetrías existentes al interior de la propia región. En algunos casos, el despliegue de inversiones y comercio serán suficientes para impulsar el desarrollo y fortalecer los vínculos. Pero en los casos de los países de menor desarrollo, una política de ayuda para problemas específicos se torna absolutamente necesaria.

Un terreno especial, en el que la cooperación ha continuado arrojando frutos importantes incluso en medio del deterioro de las relaciones económicas es el sector científico y tecnológico. Lo bueno de mantener vínculos con una masa crítica importante es que el sector se torna estratégico para ambas regiones en el marco de la propia competencia mundial. La agenda deberá buscar la forma de mejorar aún más estos vínculos y lograr que su eje se corra desde lo preponderantemente académico-universitario hacia una articulación con los sectores productivos, estimulando la innovación y la producción y utilización conjunta de conocimientos aplicados. La experiencia de la UE podrá servir de mucha ayuda para lograr en América latina una verdadera cooperación regional de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología.

Estos son algunos de los temas insoslayables para la construcción de una agenda que se presenta cargada de problemas, pero también de desafíos. Aunque el trabajo no será sencillo, la potencialidad de los vínculos entre las dos regiones permite suponer que su concreción se verá coronada por resultados que justifican insistir en el intento.