

# ¿Corderos entre lobos? Mercosur entre el Alca y la UE\*

Pablo La Porte\*\*

El propósito de este trabajo\*\*\* puede parecer ambicioso, pero, en realidad, tan sólo pretende ofrecer algunas reflexiones sobre la situación actual del Mercosur y el estado de las negociaciones con sus socios europeos. Se trata de analizar hasta qué punto las propuestas de la Unión Europea para la formación de acuerdos de libre comercio con los países del Mercosur — que tanto han avanzado desde 1995 y que tan diversificadas formas han adoptado en los últimos años — son esencialmente diferentes en su contenido y en su espíritu de las propuestas representadas por la ALCA, y si de ellas se pueden esperar más ventajas para los países del Cono Sur que las derivadas de la hegemonía norteamericana.

Este tema resulta interesante por varias razones. La primera de ellas es que la crisis argentina ha situado a Mercosur en un cruce de caminos en el que parece difícil poder diferir por mucho más tiempo la decisión de avanzar o bien al compás de las coordenadas norteamericanas, o bien al hilo de las exigencias europeas. La segunda razón es que, desde hace años, parece evidente que la línea oficial de la UE en las negociaciones con el Mercosur ha adoptado un carácter *diferencial* con respecto a las propuestas norteamericanas, presentándose a sí misma como una alternativa basada en lazos sociales, históricos y culturales, distanciada de las ambiciones

---

\* Este trabajo fue presentado como ponencia en las Quintas Jornadas Nacionales y Segundas Jornadas Latinoamericanas "De la dictadura financiera a la democracia popular", celebradas en la Universidad de Rosario el 18 y el 19 de octubre de 2002. La dirección y organización de este congreso corrió a cargo de la Facultad de Historia de la Universidad de Rosario y, en especial, del grupo "Hacer la Historia" dirigido por la profesora Irma Antognazzi.

\*\* Pablo La Porte finalizó su tesis doctoral en la Universidad Complutense de Madrid en 1997. Tras estancias de investigación en París y Lund y tras un año en el Cañada Blanch Centre de la London School of Economics (Londres) fue contratado por Heriot Watt University (Edimburgo), donde actualmente enseña español y cultura española contemporánea. Su investigación actual se centra en el futuro y las perspectivas de Mercosur y en la construcción de la identidad europea.

\*\*\*Submetido ao Colégio Editorial e indicado para publicação em janeiro de 2003.

puramente comerciales que parecen representar los intereses norteamericanos<sup>1</sup>. La tercera razón que da a este tema una particular importancia es la reciente celebración de diversas cumbres entre los países de la UE y los de Mercosur, en las que se han modelado medidas políticas y económicas de las que depende en buena medida el rumbo y la dirección de las próximas reformas en el ámbito del Cono Sur.

Para analizar estas respuestas de una manera ordenada, comenzaré presentando algunas de las contradicciones que existen en el ámbito del comercio internacional actual, que resultan esencialmente de la contraposición entre la doctrina oficial del libre comercio, por una parte, y la formación de bloques económicos regionales, por otra. Seguidamente, resumiré la historia de las relaciones comerciales entre Mercosur, la Unión Europea y el TLCAN con el fin de ofrecer un marco histórico que sirva de referencia a la situación actual. Posteriormente, analizaré las propuestas adelantadas por la UE en las negociaciones con los países del Mercosur comparándolas con las iniciativas norteamericanas. Finalmente, estudiaré el efecto que la crisis argentina ha tenido en este proceso, y las consecuencias que pueden extraerse del mismo, especialmente en lo que se refiere a la actitud europea. La conclusión de esta ponencia tratará de establecer cuáles son las alternativas más viables y positivas para el futuro político y económico de los países de Mercosur.

## **Libre comercio y la alteración de los flujos comerciales.**

La contradicción esencial que domina en el campo del comercio internacional en nuestros días, como ya se ha señalado en muchas ocasiones, es la repetida imposibilidad de conjugar la defensa teórica del libre comercio — proclamada incesantemente por las instituciones de la ONU y otras organizaciones internacionales y considerada hoy una verdad de fe tanto por los analistas económicos como por los comentaristas políticos — con la creciente formación y profundización de bloques regionales que paralizan, desvían y alteran los flujos comerciales mundiales, sustituyendo

---

<sup>1</sup> La diferencia entre el modelo europeo y el modelo norteamericano, más limitado a las relaciones de mercado, ha sido subrayada por diversos autores. Véase, por ejemplo, Vivianne VENTURA DIAS, "Managing access to markets: the EU and Latinoamérica", en Pitou VAN DIJCK and Gersit FABER, *The external Economic Dimension of the European Union*, (The Hague, 2000), pp. 321-335.

la mano invisible de la oferta y la demanda por mecanismos restrictivos de protección de mercados. Entre ellos, el más obvio es el establecimiento de barreras arancelarias a los productos provenientes de otras regiones con mayores ventajas comparativas, que se completa con facilidades y subsidios ofrecidos a los propios productores. La diferencia entre el comercio libre y el comercio justo ha adquirido en nuestros días carta de naturaleza, y supone uno de las mayores lagunas teóricas del llamado neoliberalismo de comienzos del siglo XXI<sup>2</sup>.

Sin que esto constituya sorpresa ninguna, los dos bloques comerciales que más peso tienen en las decisiones económicas a escala internacional, ya sea a través de organismos como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio o el Fondo Monetario Internacional son el TLCAN (NAFTA) y la Unión Europea. Si bien diferentes en cuanto a sus objetivos y aspiraciones, el TLCAN y la UE se distinguen por defender la aplicación de políticas librecomerciales y la supresión de barreras arancelarias, a la vez que mantienen restricciones y obstáculos a la introducción de determinados productos en sus propios mercados. En realidad, el *compromiso* de los países miembros de ambas organizaciones con el libre comercio no es nuevo. Ya a comienzos de los años 80, la entonces CEE y los Estados Unidos de América apoyaron la introducción de medidas liberalizadoras del comercio en Latinoamérica, canalizadas a través del Fondo Monetario Internacional, que no supusieron, en definitiva, sino la concesión de ayuda financiera a cambio de la introducción de mecanismos de libre mercado. Todo ello, con el fin de solucionar las crisis de deuda externa fruto de la creciente dependencia de las economías periféricas del bloque occidental, y que, a largo plazo, eliminaron los programas de sustitución de importaciones con los que diversos gobiernos latinoamericanos habían tratado de proteger sus economías nacionales en los años 70<sup>3</sup>.

Se puede sugerir que las regiones que más directamente sufrieron los efectos de la contradicción entre libre comercio y restricción de importaciones fueron aquellas que se vieron obligadas a adoptar políticas

---

<sup>2</sup> Así lo han admitido incluso algunos defensores del librecomercio, que afirman que sin una redistribución justa de los beneficios, los mecanismos de libre mercado serán incapaces de asegurar el bienestar social (Douglas A. IRWIN, *Against the tide. An intellectual history of free trade*, Princeton, 1996, p. 219).

<sup>3</sup> Una descripción del proceso en Lourdes REGUEIRO BELLO, "Estados Unidos-Mercosur: una convivencia conflictual", en *Cuadernos de Nuestra América*, nro. 26, vol. XIII, julio 2000-junio 2001, pp. 5 y ss.

librecomerciales en los años 80 y que, posteriormente, no fueron capaces de encontrar una cuota de mercado significativa en el escenario internacional, mientras que, en muchos casos, sus propios recursos económicos pasaron a estar bajo el control de intereses extranjeros. Ésta es, hasta cierto punto, la situación que han sufrido extensas regiones del continente africano, especialmente después de la aplicación de los programas de ajuste estructural de los años 80 — también impulsados por el Fondo Monetario Internacional —, que extendieron a las naciones subsaharianas los imperativos del libre comercio.

Ésta fue también, hasta cierto punto, la situación en América Latina, donde el modelo de acumulación sustituyó progresivamente al de sustitución de importaciones a lo largo de los años 80. Tanto en el continente africano como en el hemisferio suramericano, la formación de bloques comerciales se convirtió también prontamente en una necesidad guiada por el deseo de subsistir en el marco del comercio internacional. A diferencia de otros países, que perseguían asegurar su hegemonía y mantener su destacada participación en el comercio mundial, la formación de bloques comerciales en extensas regiones de África y Latinoamérica tuvo un carácter primariamente defensivo, destinado sobre todo a la conservación de sus recursos económicos tradicionales frente a las ambiciones de otras naciones. La fundación de Mercosur en 1991 se configuró, en este sentido, no tanto como un experimento encaminado a asegurar un predominio de los países del Cono Sur en el mercado internacional o latinoamericano, sino, en mayor medida, como un recurso defensivo ante la influencia y el empuje de otras uniones aduaneras como la UE, y, sobre todo, ante la amenaza de una desmedida expansión norteamericana<sup>4</sup>. Puede decirse en este sentido que la estrategia de Mercosur a comienzos del nuevo milenio muestra aún reminiscencias de esta actitud defensiva, que configura uno de los más vigorosos argumentos para mantener la protección de las economías

---

<sup>4</sup> Algunos autores no comparten este punto de vista. Por ejemplo, Felix PEÑA, afirma que Mercosur se formó precisamente para facilitar las conversaciones con los Estados Unidos tras la Iniciativa para las Américas presentada por George Bush a comienzos de los 90 (Véase "La relación entre el Mercosur y la Unión Europea: una perspectiva del sentido estratégico de la negociación interregional", en *Contribuciones*, nro. 3 (71), julio-septiembre 2001, año XVIII, pp. 85-102). Considero más acertado, sin embargo, el punto de vista de Andrés LUIZ REIS DA SILVA, que vincula la creación de Mercosur a un proyecto de integración hemisférica alternativo y opuesto a las propuestas norteamericanas ("Más allá del ALCA: el Mercosur y el desafío de la integridad hemisférica", en *Foro Internacional*, enero-marzo 2001, vol. XLI, nro. 1, pp. 137-167).

nacionales dentro del bloque, especialmente en lo que se refiere a la primera economía del mismo: Brasil.

### **Mercosur, entre la UE y el ALCA.**

La fundación de Mercosur en 1991 abrió la puerta a nuevas expectativas en el campo del comercio internacional. El éxito inicial del bloque obligó a los observadores europeos y norteamericanos a reaccionar ante este nuevo "jugador global", buscando asociarse al mismo o adoptar medidas para proteger sus propios intereses en la medida en que éstos pudieran verse amenazados por esta nueva unión aduanera. Hasta cierto punto, puede decirse que la fundación del TLCAN (NAFTA) en 1994 se configuró, en parte, como una reacción defensiva de los Estados Unidos ante la formación del nuevo mercado unificado en el Cono Sur, aunque su objetivo fundamental fuera el mantenimiento de la privilegiada posición norteamericana en el comercio mundial. Algo parecido puede decirse de la firma del primer Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y Mercosur en 1995, con la que los países de la Unión Europea perseguían obtener una relación de privilegio con este nuevo y prometedor bloque comercial.

Por más que declaraciones puntuales y hasta cierto punto cándidas de representantes de la Unión Europea o del TLCAN lo desmientan, resulta innegable que ha existido y existe una clara y feroz competencia entre la UE y el TLCAN por conseguir un predominio en las relaciones comerciales con Mercosur<sup>5</sup>. El mismo curso de las negociaciones con el Cono Sur sugieren un claro carácter competitivo entre ambas organizaciones desde 1994. A cada iniciativa norteamericana siguió una contrapropuesta europea y a la inversa. Así, tras la firma del primer acuerdo Marco de cooperación entre la UE y Mercosur en 1995, siguió la iniciativa norteamericana de crear un Área de libre comercio de las Américas (ALCA), que abarcaría la totalidad del continente y se convertiría en el primer bloque comercial del mundo. Del mismo modo, la reunión mantenida por los representantes del TLCAN y los países latinoamericanos en la Cumbre de Santiago en 1998 — en la que ya se estableció la agenda para finalizar el nuevo acuerdo ALCA en 2005 —, se vio seguida por la

---

<sup>5</sup> Algunos documentos de instituciones europeas han reconocido esta pugna abiertamente. Por ejemplo, Fundación Friedrich Ebert, *Hacia La Segunda Cumbre Europa-América Latina. Recomendaciones desde la perspectiva alemana*, (Caracas, 2002), pp. 6 y ss.

cumbre de la UE y de Mercosur en Río de Janeiro (1999), en la que se introdujeron perspectivas más ambiciosas para la colaboración entre ambas organizaciones. En medio de un interés renovado por parte de los grandes bloques en la nueva era de la globalización, los países de Mercosur parecen haber jugado hasta ahora la carta de la novia ante los diversos pretendientes, esperando las mejores ofertas para consolidar su desarrollo como bloque.

Las razones por las que la Unión Europea pretende presentarse como el aliado "*natural*" y "*predestinado*" de Mercosur son múltiples. En distintas ocasiones, representantes de las instituciones europeas han afirmado que, en realidad, la UE y Mercosur son dos organizaciones similares, dos uniones aduaneras que tienen los mismos objetivos y ambiciones a escala regional, y que pueden colaborar eficazmente, en un mismo status *de región a región*, en el nuevo ámbito internacional<sup>6</sup>. Hay también muchos defensores del llamado "*regionalismo abierto*", tanto por parte europea como norteamericana, que afirman que Mercosur debe olvidar sus tendencias "*proteccionistas*" para decidirse a jugar un papel relevante en el orden internacional, y que, para ello, debe buscar asociación con otros bloques. Otros autores, más cándidos aún a mi modo de ver, afirman que la Unión Europea representa nada menos que el único proyecto encaminado a contrarrestar la unipolaridad de los Estados Unidos en el nuevo marco internacional nacido del fin de la Guerra Fría, y que, asociándose a este nuevo proyecto multipolar, los países de Mercosur conservarán su propia identidad y sus prioridades y, a su vez, jugarán un destacado papel en el orden internacional<sup>7</sup>.

En el ámbito político, las declaraciones más recientes de los representantes de la UE ofrecen también suficientes elementos para la reflexión. En ellas se enfatiza, por lo general, el bagaje social, histórico y cultural de las relaciones entre la Unión Europea y Mercosur, destacando implícitamente la falta de legitimidad de las aspiraciones norteamericanas, consideradas más limitadas y exclusivamente orientadas a la obtención de ventajas comerciales. El Comisario Christopher Patten, miembro de la Comisión Europea responsable de las relaciones exteriores de la UE afirmaba recientemente en el documento "Unión Europea y Mercosur.

---

<sup>6</sup> Parece olvidarse aquí, de manera sorprendente, que Mercosur tiene apenas once años de vida, mientras que la Unión Europea celebrará próximamente su 50° aniversario y que las diferencias en el desarrollo de ambos bloques son evidentes.

<sup>7</sup> Por ejemplo, Alexandra BARAHONA DE BRITO, *El Nuevo Multilateralismo. Perspectiva de la Unión Europea y Mercosur*, Principia, (Lisboa, 2001), pp. 15 y ss.

Una Asociación para el Futuro" que *"tenemos mucho en común: valores, historia, cultura y el mismo compromiso por las reformas económicas, la solidaridad social y el apoyo a la buena gobernanza y a la sociedad civil"*. Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea, iba aún más lejos al añadir en el mismo documento que *"para nosotros, el Mercosur representa una prioridad política y económica, no solamente desde el punto de vista geo-estratégico, sino también por razones culturales e históricas (...). Compartimos una historia en común y tenemos ante nosotros un gran desafío para los próximos años"*. Finalmente, el Comisario Pascal Lamy, verdadero portavoz de la UE en las negociaciones con Mercosur, afirmaba en dicho informe que el interés de la UE en Mercosur era un proyecto *solidario*. Según sus palabras, *"cuando la familia atraviesa un momento difícil, lo mejor que los amigos pueden hacer es ser fieles haciendo visitas con la misma frecuencia que en tiempos más dichosos, y no dividir para reinar tratando de establecer relaciones de competencia con cada miembro de la familia. Así es como en la Unión Europea vemos las relaciones con Mercosur"*<sup>8</sup>.

En contraste con estas declaraciones, la postura norteamericana parece haber adoptado un talante mucho más pragmático de cara a las relaciones con sus vecinos del Sur. Los objetivos esenciales de los Estados Unidos en el Cono Sur están representados sobre todo por el fortalecimiento de la democracia y por la adopción e intensificación de economías de mercado, sin que parezcan existir mayores argumentos o justificaciones geo-filosóficas detrás de su postura<sup>9</sup>. Esta aparente simplicidad externa ha estado muy condicionada por las protestas que el TLCAN (o NAFTA) ha suscitado entre muchos trabajadores y empresas norteamericanas, y que se prevé que puedan repetirse en caso de que el ALCA entre en funcionamiento. El acuerdo de libre comercio con Canadá y México, si bien ha supuesto un aumento vertiginoso de los intercambios comerciales entre los tres países, ha tenido también un coste social y medioambiental determinante. El deterioro de las condiciones naturales en la frontera México-americana y el empeoramiento de la situación laboral de los trabajadores de las *maquiladoras* se han visto acompañadas por la pérdida de empleos en los propios Estados Unidos, debida a los menores costes de producción de las empresas norteamericanas en México y al subsiguiente desplazamiento de inversiones. Además del

---

<sup>8</sup> "Unión Europea-Mercosur. Una Asociación para el Futuro" ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/intro/bro02\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/bro02_es.pdf)), pp. 3-8.

<sup>9</sup> Sidney WEINTRAUB, *Development and Democracy in the Southern Cone*, (Washington D.C., 2000), p. 72.

consiguiente recelo de la opinión pública norteamericana, los objetivos estadounidenses en el área del Cono Sur también se han visto dificultados por la denegación, hasta fecha reciente, por parte del Congreso, del *fast track* para que se ultimen las negociaciones con los países latinoamericanos — mecanismo que permitiría al gobierno firmar de acuerdos que no podrían ser modificados por el Congreso en las siguientes legislaturas —. La reciente aprobación de dicho mecanismo en las controvertidas sesiones parlamentarias de agosto de 2002 parece haber vuelto a impulsar un talante decididamente expansionista en la política exterior norteamericana, cuya propuesta por el ALCA sigue despertando el interés de muchas naciones latinoamericanas<sup>10</sup>.

### Las propuestas de la UE.

Las propuestas de la UE con respecto a Mercosur pueden dividirse en lo que diversos autores han llamado acuerdos de primera, segunda, tercera y hasta cuarta generación<sup>11</sup>. Las dos primeras clases de acuerdos vinieron recogidos en el Acuerdo EU-Mercosur Partenariat de 1995 y perseguían, sobre todo, la eliminación de barreras comerciales y el impulso al comercio entre los dos bloques. Dichos contenidos también estuvieron presentes en la Cumbre de Río de 1999, pero entonces ya aparecieron otros acuerdos llamados de tercera y cuarta generación, que incluían “una ampliación de ámbitos materiales, un incremento notable del comercio así como la ampliación sin precedentes de la cooperación para el desarrollo”. En los mismos acuerdos se incluían proyectos encaminados a lograr una asociación económica y política entre la Unión Europea y Mercosur, con el objetivo de formar la mayor área de libre comercio del mundo<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Poco después de la aprobación del *fast track* en agosto de 2002, el Presidente Bush afirmaba que “utilizaré la autoridad para promover el comercio de una manera agresiva para crear más trabajos dignos para los trabajadores americanos, más exportaciones para los agricultores americanos y niveles de vida más altos para las familias norteamericanas” (*Trade Act 2002, Fact Sheet*, 6/08/02, <http://www.whitehouse.gov/infocus/internationaltrade/tradeact.html>).

<sup>11</sup> Véase Isabel LIROLA DELGADO, “Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur en la perspectiva de una asociación interregional”, en Jorge PUEYO y Ernesto J. REY (coords.), *Mercosur: Nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, USAL, (Buenos Aires, 2000), pp. 147-188.

<sup>12</sup> LIROLA, *op. cit.*, p. 154 (citando a F.ALDECOA LUZARRAGA, “El acuerdo entre la UE y el Mercosur en el marco de la intensificación de las relaciones entre Europa y América Latina”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, p. 762).

A pesar de estas expectativas, el interés de la UE en Mercosur ha sufrido un cierto retroceso en los últimos años, debido sobre todo al estancamiento del comercio entre ambos bloques y a la paralela desaceleración de la inversión extranjera en la región, que había estado en continuo crecimiento en el período 1993-1999. Siete rondas de negociaciones se han celebrado desde entonces para intentar alcanzar un acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea. Las propuestas más avanzadas, como es bien sabido, se presentaron en julio de 2001, durante la V Ronda de conversaciones celebrada en Montevideo, en la que los delegados de la UE ofrecieron a los países de Mercosur una liberalización total del sector manufacturero del metal en un plazo máximo de diez años y una liberación parcial en el sector agrícola<sup>13</sup>. Junto a ello, se incluyeron también programas de cooperación económica y financiera para las regiones menos desarrolladas y también paquetes financieros para el desarrollo social<sup>14</sup>.

Tras dichas negociaciones, y la contrapropuesta arancelaria de Mercosur, presentada en la VI Ronda en Bruselas en octubre de 2001, parecía que la Cumbre de Madrid, señalada para mayo de 2002, iba a suponer la firma definitiva de un acuerdo más general, en el que se iban a incluir nuevos sectores en un marco general de libre comercio entre la UE y Mercosur, que debía estar finalizado para el año 2005, el mismo año en que el ALCA preveía entrar en vigor. De acuerdo con algunas expectativas, la cumbre de Madrid debía suponer un avance decisivo en las negociaciones entre ambos bloques, no sólo en el sentido económico, sino también en el político y en el de seguridad y cooperación internacional. Se esperaba, del mismo modo, la confirmación de nuevos proyectos de cooperación al desarrollo y de inversiones para la promoción de infraestructuras y PYMEs, así como una ampliación de los fondos del Banco Europeo de Inversiones para estas operaciones<sup>15</sup>.

La crisis argentina y las medidas del gobierno Duhalde, criticadas en algunos casos duramente por Bruselas, enfriaron el ambiente previo a

---

<sup>13</sup> Dentro de esta reducción, y a pesar de rebajas significativas para algunos tipos de productos, seguía incluyéndose la aplicación de aranceles para los productos incluidos en la llamada categoría sexta, en la que se encuentran algunos de los productos en los que el Mercosur tiene mayores ventajas comparativas, tales como los cereales, aceite de oliva, leche, azúcar, carne, algunas frutas y vegetales o el tabaco.

<sup>14</sup> Alexandra BARAHONA, *op. cit.*, p. 54.

<sup>15</sup> Fundación Friedrich Ebert, *op. cit.*, pp. 20 y ss.

la cumbre, en la que volvieron a ponerse de manifiesto las dificultades para hacer avanzar las negociaciones entre los países de Mercosur y la Unión Europea, y en la que finalmente se pospuso la creación de una zona de libre comercio para después del año 2005. Ciertamente, la Cumbre de Madrid no sólo supuso una limitación en las expectativas de Mercosur, sino que también confirmó la tendencia progresiva de la UE a mostrar un mayor interés en su propio proceso de construcción interna — en especial, con la perspectiva de la próxima adhesión de los países del Este de Europa — que a avanzar en la consolidación de sus relaciones internacionales. En realidad, la crisis argentina no fue la única razón del fracaso de la cumbre, aunque en algunos casos sirviera de adecuada explicación de su desenlace. Con anterioridad a dicha cumbre, la Unión Europea ya ofreció diversos ejemplos de lo que podría considerarse un nuevo talante pragmático en sus relaciones exteriores y una muestra de lo que sería su posterior política negociadora, que ya pareció entonces inevitablemente ligada a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. En la reunión de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Doha en noviembre de 2001, por ejemplo, donde se intentaba remozar la penosa imagen ofrecida por la Organización dos años antes en Seattle, el talante negociador de la UE sufrió un evidente cambio de rumbo, en el sentido de mostrar una mayor adhesión a los principios comerciales sostenidos por la OMC, en clara consonancia con las nuevas circunstancias del escenario internacional, que a las reivindicaciones y expectativas de los países en vías de desarrollo. Como resultado de esta actitud, la cumbre no pudo sino aprobar un texto inconcluso sobre el comercio de productos agrícolas — que no implicaba directamente a las importaciones subsidiadas de la UE — y que dejaba en suspenso reformas esenciales para los países exportadores.

### **La crisis argentina.**

Entre otros muchos aspectos, la crisis argentina ha puesto de manifiesto problemas en curso en el funcionamiento de Mercosur y, de manera destacada, la incidencia de la volatilidad de los mercados financieros sobre las economías en desarrollo. Por lo que se refiere a este artículo, la crisis argentina ha servido también para calibrar la sinceridad de la respuesta europea y para valorar el pretendido carácter diferencial de la UE en sus relaciones con Mercosur.

La actitud de la UE con respecto a la crisis puede describirse, en general, como poco afortunada. El propio Romano Prodi admitió poco después de desatarse la crisis en Argentina que la Unión Europea había ignorado durante demasiado tiempo la situación en el país, y que de ello se habían derivado consecuencias graves para la economía de Mercosur<sup>16</sup>. La Presidencia Europea de España, que había hecho concebir esperanzas de una mayor sensibilización por parte de la UE hacia los problemas de Argentina y el Mercosur, pronto demostró ser un factor de escasa relevancia. A la inhibición inicial y las posteriores críticas de Bruselas contra las medidas económicas del gobierno Duhalde, se añadió el fracaso de la Cumbre de Madrid en mayo y la actitud esquiva de Presidente del gobierno español, José María Aznar, quien, en más de una ocasión, expresó su apoyo sin reservas a las empresas españolas en la región<sup>17</sup>.

La actitud de las empresas españolas a lo largo de la crisis también ha ofrecido aspectos reveladores, no sólo por el hecho de que España se ha convertido en el mayor inversor en Argentina en el último decenio, sino también porque es el cuarto país de Europa en la lista global de inversores en América Latina, y uno de los países que con más ardor ha defendido sus vinculaciones históricas y culturales con los países latinoamericanos. La cobertura que los medios de información españoles han dedicado a la crisis argentina en el último año ha acentuado de una manera palpable las pérdidas o los crecimientos relativos de las empresas españolas, sin reparar apenas en los problemas que sus inversiones — o sus quiebras y suspensiones de pagos — han producido en Argentina. Se han señalado hasta la saciedad las pérdidas de valor en Bolsa de empresas como Repsol, BSCH, BBVA-Argentaria, FCC, Dragados y Construcciones, Telefónica, Endesa o Gas Natural, pero apenas se ha mencionado el hecho de que la retirada de capitales de estas empresas ha provocado un incremento evidente del paro y un efecto en cadena en la pérdida de confianza de los inversores — que fue el elemento clave de la crisis, a juicio de muchos analistas<sup>18</sup> — . A ello se une el hecho conocido de que, en algunos casos, tal y como la justicia norteamericana continúa investigando, algunos bancos españoles parecen haber empleado prácticas ilegales para hacerse con el control de parte del sistema financiero argentino, ya en su mayoría en manos europeas o norteamericanas.

---

<sup>16</sup> *El Mundo*, 8/02/02

<sup>17</sup> *Clarín*, 5/05/02

<sup>18</sup> Pablo BUSTELO GÓMEZ, "Los orígenes de la crisis financiera de Argentina. Una comparación con las crisis asiáticas", *ICE*, nro. 2715, Madrid, dic. 2001-ene. 2002, pp. 9-14.

Las declaraciones de algunos de los responsables de estas entidades no ayudaron a mejorar la situación. De manera señalada, el Consejero delegado del Banco Santander Central Hispano afirmó poco después de declararse el corralito bancario que su entidad "*no pondría un duro más en Argentina*" y sólo aguantaría en el país "*hasta que diera la pasta*", hecho que motivó la exigencia de explicaciones por parte del embajador argentino ante el gobierno de Aznar. Estas declaraciones se vieron acompañadas, además, por un recorte de plantilla de 8.000 trabajadores en Latinoamérica, debido a lo que se consideró un drástico estancamiento de beneficios del banco<sup>19</sup>.

Posiblemente, la reacción de la prensa y las empresas españolas ante la crisis argentina no son, o no deberían ser, el principal punto de referencia de las relaciones entre la UE y Mercosur, pero es posible que ilustren acerca del carácter y de la pretendida sinceridad de las mismas. La crisis argentina, en realidad, ha puesto de manifiesto una paradoja esencial en las relaciones entre ambos bloques y es que la Unión Europea parece estar dispuesta a ofrecer toda la ayuda necesaria a los países de Mercosur, excepto en aquellas áreas que los propios países de Mercosur demandan. Por lo que se refiere al sector agropecuario, que es esencial en este sentido, las demandas de los países de Mercosur se han encontrado repetidamente con dilaciones y negativas por parte de la UE, especialmente debidas a la próxima incorporación de las economías del este de Europa, que tienen también ventajas comparativas en este sector. Es cierto que la recientemente aprobada reforma de la PAC recortará las ayudas a los agricultores de la Unión Europea en un 20% en los próximos 20 años, pero también lo es que dicha reforma parece sobre todo orientada a dejar entrar nuevos excedentes de producción de los países del Este de Europa más que a facilitar la apertura de los mercados europeos a las naciones de Mercosur<sup>20</sup>.

La grave ironía de la situación se prolonga en las inversiones y llamadas ayudas al desarrollo que se ofrecen a estos países. Estas inversiones se orientan casi por fuerza de gravedad hacia los sectores que potencialmente pueden crear nuevos mercados para las empresas europeas, en lugar de hacia los sectores que podrían servir para dinamizar la economía del Cono Sur<sup>21</sup>. Se desvela así, en definitiva, una de las características

---

<sup>19</sup> *El Mundo*, 1/05/02

<sup>20</sup> *El País*, 29/07/02

<sup>21</sup> Las últimas ayudas aprobadas por la Comisión Europea en agosto de este año — 200 millones de Euros en el período 2002-2006 — no han hecho sino confirmar esta tendencia. Las

esenciales de las relaciones entre ambos bloques en los últimos 10 años, y es la incapacidad de definir un marco de discusión en el que los intereses de ambos bloques se sitúen al mismo nivel. El alineamiento de la UE con las políticas del Fondo Monetario Internacional para Latinoamérica no supone sino una consecuencia lógica de esta premisa básica<sup>22</sup>.

Por lo que se refiere a la respuesta norteamericana ante la crisis, ésta ha sido bastante discreta hasta el momento, cosa que también ha despertado la crítica de los mandatarios argentinos. El desarrollo de la "guerra contra el terror" parece haber llevado al gobierno norteamericano a descartar una participación directa en la situación, de modo que algunos analistas afirman ya que Argentina ha sido la primera víctima de la nueva resistencia de los Estados Unidos tras los sucesos del 11 de septiembre a ofrecer paquetes de ayuda financiera a naciones en dificultades económicas<sup>23</sup>. El aumento de las tarifas de protección para el acero y de nuevos subsidios agrícolas aprobados por la Administración Bush tampoco auguraron perspectivas positivas para Mercosur, cuyas exportaciones agrícolas seguirán encontrando dificultades para acceder al mercado americano. La prórroga otorgada por el FMI a comienzos de septiembre no ha cambiado, por otra parte, la situación del país. El aplazamiento de la deuda argentina se ha supeditado a que el país continúe aplicando criterios de reducción de gasto público, promoción de políticas comerciales y respeto de compromisos internacionales, que parecen seguir claramente las pautas de las inversiones extranjeras en la región. Del mismo modo, la *vigilancia* del Fondo Monetario Internacional sobre los candidatos a las próximas elecciones presidenciales no parece sino confirmar la tutela norteamericana sobre el futuro proceso político y económico de Argentina.

---

prioridades de la ayuda se centran, sobre todo, en las reformas económicas y en la promoción de capacidades comerciales, en mayor medida que en el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Éstas últimas, por el contrario, parecen utilizarse a modo de "corrección política" imprescindible para legitimar las primeras. No es difícil observar aquí un paralelismo con las resoluciones que en su día aprobó la administración Clinton en el marco de NAFTA para proteger el medio ambiente y las condiciones de los trabajadores. Después de ocho años, las condiciones en la frontera México-americana se han encargado de desmentir estos acuerdos.

<sup>22</sup> No es de extrañar que los representantes de todas las fuerzas políticas del Parlamento Europeo expresaran su preocupación y malestar por la actitud de la Unión Europea con respecto a la crisis argentina, tal como se puso de manifiesto en la sesión del 25 de septiembre de 2002 (Europa Press, 25/09/02).

<sup>23</sup> James E. MAHON, Jr. And Javier CORRALES, "Pegged for failure? Argentina's Crisis", in *Current History*, February 2002, vol. 101, nro. 652, pp. 72-73.

Como conclusión a este apartado puede apuntarse que los lazos históricos, sociales y culturales entre la UE y Mercosur, que con tanto fervor han defendido los representantes de la UE para promover las relaciones entre ambos bloques, son una realidad innegable y evidente. La crisis argentina ha puesto de manifiesto, sin embargo, que éstos argumentos han pasado a formar parte de la estrategia competitiva de la UE con los Estados Unidos para conseguir acuerdos favorables con las economías del Cono Sur, quedando así vaciados y desprovistos de contenido real.

## El futuro

Un elemento fundamental que se ha traído a escena repetidamente por diversos autores con respecto al futuro de Mercosur, es el de decidir si su prioridad ha de consistir en promover y profundizar sus mecanismos de integración o en permitir una mayor apertura a otras organizaciones internacionales. En mi opinión, todos los debates posteriores que se han hecho sobre este dilema fundamental — los más actuales versan sobre el *regionalismo abierto* y *regionalismo cerrado*, sobre *globalización del regionalismo* o *la regionalización de la globalización* — no hacen sino escamotear hasta cierto punto el verdadero alcance del problema. Se trata de saber, en definitiva, si el camino y las reformas que se van a emprender en Mercosur en los próximos años van a tener como prioridad fundamental los intereses de los propios países de Mercosur o los impulsos globalizadores de los bloques comerciales que cuentan con más ventajas en el nuevo escenario global. La conjugación perfecta entre ambas posturas, mucho es de temer, no existe. La síntesis entre la tecnología anglosajona y el humanismo latinoamericano, el multilateralismo equilibrado entre diversas regiones económicas y otros paraísos pensados y descritos sólo pueden plantearse tras responder a una pregunta que, en ocasiones, parece ignorarse: los países de Mercosur deben decidir si avanzar cada uno por su cuenta o si reforzar y dar más cohesión a sus intereses como bloque. Si la primera postura es la que domina — ya hay ejemplos de ello, como, por ejemplo, el hecho indiscutible de que predomine actualmente en Mercosur el comercio extrarregional sobre el intrarregional —, los países del Cono Sur tendrán escasas oportunidades de resistir el proceso de globalización, en el que, dadas sus desventajas comparativas con respecto a la economía norteamericana o europea, es posible adelantar que perpetuarán su situación de dependencia. Si predomina el esfuerzo por

reforzar los lazos existentes en Mercosur y extenderlos hacia otros países de América Latina, puede mantenerse la esperanza en un futuro desarrollo gradual y verdaderamente regional. No conviene engañarse en este sentido: la crisis argentina supone la mejor oportunidad para la UE o el TLCAN para dividir y reinar en el Cono Sur, retóricas aparte.

## Bibliografía seleccionada

- BARAHONA DE BRITO, Alexandra (ed.), *El Nuevo Multilateralismo. Perspectiva de la Unión Europea y Mercosur*, Forum Euro-Latino Americano, (Lisboa, 2001).
- BUSTELO GÓMEZ, Pablo, "Los orígenes de la crisis financiera de Argentina. Una comparación con las crisis asiáticas", *ICE*, nro. 2715, Madrid, dic. 2001-ene. 2002.
- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, *Hacia La Segunda Cumbre Europa-América Latina. Recomendaciones desde la perspectiva alemana*, (Caracas, 2002).
- IRWIN, Douglas A., *Against the tide. An intellectual history of free trade*, (Princeton, 1996).
- MAHON, James E. Jr. and CORRALES, Javier, "Pegged for failure? Argentina's Crisis", in *Current History*, February 2002, vol. 101, nro. 652.
- MOLINA, Carlos y DELGADO ROJAS, Jaime (comp.), *Dimensiones de la Integración Europea y Americana*, (Costa Rica, 2000).
- PUEYO LOSA, Jorge y REY CARO, Ernesto J. (coord.), *Mercosur, nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, (Buenos Aires, 2000).
- PEÑA, Félix, "La relación entre el Mercosur y la Unión Europea: una perspectiva del sentido estratégico de la negociación interregional", en *Contribuciones*, nro. 3 (71), julio-septiembre 2001, año XVIII.
- REGUEIRO BELLO, Lourdes, "Estados Unidos-Mercosur: una convivencia conflictual", en *Cuadernos de Nuestra América*, nro. 26, vol. XIII, julio 2000-junio 2001.
- REIS DA SILVA, Andrés Luiz, "Más allá del ALCA: el Mercosur y el desafío de la integridad hemisférica", en *Foro Internacional*, enero-marzo 2001, vol. XLI, nro. 1.
- SIERRA, Gerónimo de (comp.), *Los Rostros del Mercosur*, (Buenos Aires, 2001).
- VAN DIJCK, P. and FABER, G., *The external Economic Dimension of the European Union*, (The Hague, 2000).
- WEINTRAUB, Sidney, *Development and Democracy in the Southern Cone*, (Washington, 2000).

### Documentos:

- "Trade Act 2002, Fact Sheet", 6/08/02,  
<http://www.whitehouse.gov/infocus/internationaltrade/tradeact.html>  
 "Unión Europea-Mercosur. Una Asociación para el Futuro"  
 ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/intro/bro02\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/bro02_es.pdf)), pp. 3-8.

### Periódicos:

- El Mundo, 8/02/02; Clarín, 5/05/02; El Mundo, 1/05/02; El País, 29/07/02; Europa Press, 25/09/02.