

# La política común de comercio exterior de la Unión Europea ¿Es UNASUR un interlocutor apropiado?

*Adriana B. Rodríguez*

## Introducción

En virtud del fracaso de la Ronda de Doha, la Unión Europea (UE) pasa de una estrategia multilateral a otra bilateral para su política común de comercio exterior. De esta forma, en 2006 se aprueba el documento “Europa Global”, que tiene como una de sus regiones prioritarias a buena parte de América Latina, principalmente América del Sur (Comisión Europea, 2006:10-11). Nolte y Hoffmann (2007:3) señalan que esta región se encuentra políticamente más fragmentada y más heterogénea que en periodos anteriores, y en consecuencia no está claro quien habla con autoridad por América Latina y quienes son los interlocutores apropiados para actores externos. Ello tendría implicancias para

la política común de comercio exterior de Europa hacia la región.

En efecto, hoy en día en América Latina, junto a procesos de integración económica “tradicionales” como la CAN y el MERCOSUR, existen proyectos como UNASUR y ALBA que constituyen los llamados “nuevos modelos de integración” o “procesos de integración alternativos”. Los autores señalados (2007:23-24) proponen que la UE diversifique y complemente sus interlocutores en América Latina, y plantean que la UE debería establecer un diálogo permanente con UNASUR a medida que este nuevo proceso de integración incremente su institucionalidad.

Si bien este diálogo podría ser muy fructífero en muchos temas, no lo sería

---

Magíster en Procesos de Integración Regional con Énfasis en el MERCOSUR de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Master en Economía de Gobierno de la Universidad del CEMA. Coordinadora y docente de la Maestría en Procesos de Integración Regional con Énfasis en el MERCOSUR de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

en lo concerniente a cuestiones comerciales. Al respecto entonces cabría preguntarse lo siguiente: ¿es UNASUR un interlocutor apropiado para la UE en lo referente a su política común de comercio exterior? En este trabajo se entiende por interlocutor apropiado para la UE a aquél que habla con autoridad o que tiene influencia sobre política comercial dentro de América del Sur. ¿En qué consiste la nueva estrategia de esa política europea? ¿Se condice con los nuevos procesos de integración en América Latina, como UNASUR? ¿La UE podría encontrar “terreno fértil” para su política común de comercio exterior en un proceso de integración alternativo como UNASUR? ¿Qué características de dicho proceso podrían constituir un obstáculo para esa política europea, lo cual haría preferible considerar otro interlocutor para la misma? Estas son algunas preguntas que se intentarán responder a lo largo del presente trabajo.

En este análisis no se intentará establecer cuales o quienes podrían ser interlocutores apropiados para la política común exterior de la UE, ello excede los objetivos propuestos. Lo que se intentará establecer es si la UNASUR podría serlo.

Este trabajo se organizará de la siguiente manera. En primer lugar, se analizarán los objetivos y características institucionales de UNASUR. En segundo lugar, se examinarán las características de la política común de

comercio exterior de la UE de los últimos diez años. Por último, en base a lo analizado en los dos puntos anteriores, se estudiará si la política común de comercio exterior de la UE puede encontrar un interlocutor apropiado en la UNASUR.

### **La UNASUR: sus objetivos e instituciones**

La primer reunión de presidentes sudamericanos fue en julio de 2000, naciendo la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) el 8 de diciembre de 2004 con la Declaración de Cusco y el nombre de Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), cambiándose su denominación por la actual en 2007. Es un proyecto de integración entre los doce países sudamericanos que se formalizó en 2008 con la firma del Tratado Constitutivo (TCU). En las sucesivas Declaraciones emanadas de las cumbres presidenciales se fueron trazando los objetivos de este proceso de integración, como así también sus instituciones.

#### *Los objetivos de la UNASUR y la integración económica suramericana*

El documento emanado de la primer reunión de presidentes sudamericanos fue el Comunicado de Brasilia de 2000, el cual tiene un enfoque integracionista principalmente comercial. En efecto, se definió como uno de sus objetivos firmar un tratado de libre comercio (TLC) entre el MERCOSUR y la CAN para fortalecer la capacidad negociadora

sudamericana en otros procesos de negociación.

La CSN nació en 2004 con el objetivo general de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura (Declaraciones de Cusco y Ayacucho, 2004). De esta forma, se establecen dos tipos de objetivos: (i) de integración económica (convergencia de TLCs y “*su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional*”), física, energética y de comunicaciones; y (ii) de cooperación internacional (en política externa, de desarrollo rural y agroalimentario, educación y cultura, entre empresas y sociedad civil).

Una de las características de esta agenda es que algunos de estos objetivos no están adecuadamente definidos. En efecto, ¿cuáles serían las “*fases superiores de la integración económica, social e institucional*” que se quieren alcanzar? En aquel momento, algunos autores (Gómez Balboa, 2004; *The Economist*, 2004; Cardona, 2005:1; Sanahuja, 2007:95) consideraron que la tendencia de la CSN era imitar a la UE, es decir lograr un mercado, moneda, pasaporte y Parlamento comunes, teniendo el proyecto una clara vocación política inspirada en la UE y no solo un espacio de libre comercio. Sin embargo, si bien existieron manifestaciones tendientes a

avanzar hacia un parlamento y una moneda única<sup>1</sup>, en la Declaración de Cusco no se introdujeron medidas específicas sobre el tema, ya que esa posibilidad se encontraba lejana en virtud de que no había grandes avances en estas cuestiones dentro de la CAN o del MERCOSUR (Gudynas, 2005:2).

Otra característica de esta agenda es su amplitud. Ello ha impulsado a nivel discursivo la idea de un “nuevo modelo de integración” que va más allá de la secuencia tradicional de la profundización de la integración a partir de lo comercial. La teoría neofuncional y la práctica de la integración regional sugieren la conveniencia de este tipo de estrategia para ir creando las condiciones sociales y políticas de sustentabilidad de los procesos. En el caso de la UE, el proceso tuvo una estrategia de integración originalmente sectorial (el carbón y el acero), seguida luego por la liberalización del comercio y establecimiento de políticas comunes que permitió sucesivamente la conformación de una zona de libre comercio (ZLC), una unión aduanera y una integración monetaria y financiera. No obstante esta evidencia empírica y los desarrollos teóricos que trascienden al Neofuncionalismo (tanto el clásico como sus sucesivas revisiones) y se sostienen en distintas variantes incluso del intergubernamentalismo (por ejemplo, el liberal), la integración

1. Por ejemplo, Eduardo Duhalde, cara política del MERCOSUR en la época de la creación de la CSN, sostuvo que “Nuestro espejo será la Unión Europea, con todas sus instituciones” (*The Economist*, 2004).

sudamericana desdibujó objetivos concretos (convergencia hacia una ZLC y/o la integración física y energética) con el planteamiento de metas muy amplias que no ayudan a visualizar claramente el objetivo final y los medios para alcanzarlo (Cimadamore y Rodríguez, 2008a:27).

Algunos analistas (Gudynas, 2005:4) han sostenido que con la creación de la CSN los gobiernos, en lugar de resolver los problemas del funcionamiento de estructuras más viejas y acotadas como son las del espacio subregional y así mejorar la calidad de la integración a ese nivel, realizan una suerte de “huída hacia delante”, generando nuevos y más amplios esquemas de integración, con objetivos de integración aún más ambiciosos. Ello sería una característica de los procesos de integración en toda América Latina, donde la ambición por incorporar constantemente nuevas materias complejas sin resolver los problemas básicos explican la debilidad de la integración (Artigas, Sáez, Silva y Rivas, 2006:21).

A la ya extensa agenda de la Comunidad se van agregando nuevos objetivos, cada vez más amplios, variados y ambiciosos, sin establecerse plazos, cronogramas ni mecanismos para alcanzarlos. Esta tendencia se verifica en varios documentos de la UNASUR: en la Agenda Prioritaria (2005), el Documento de Reflexión (2006), la Declaración de Cochabamba (2006), el Plan de Acción 2008-2009 (2008) y finalmente el Tratado

Constitutivo (TCU-2008).

El TCU ratifica el objetivo de desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, y que el proceso debe incluir los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos, pero continua sin especificarse cual sería el estadio último de integración económica que se quiere alcanzar. Es más, no figuran objetivos económicos o comerciales entre los prioritarios de la UNASUR (TCU, art. 2) y en la larga lista de 21 objetivos específicos (TCU, art. 3) no figura la convergencia del MERCOSUR y la CAN. Estos objetivos son muy variados y van desde proposiciones relacionadas con la defensa y la seguridad ciudadana, hasta otros más importantes, como la integración energética y financiera, pasando por algunos difíciles de ejercitar como los referentes a la lucha contra el terrorismo, corrupción, drogas, etc., entre otros. De esta forma, el proceso de integración se orientó más hacia la cooperación y el desarrollo inclusivo en armonía con la naturaleza.

Estas agendas cada vez más amplias diluyeron el peso de los temas comerciales y revelaron dificultad para identificar prioridades. La tendencia a la ampliación de los objetivos de la integración sudamericana sin establecer medios o mecanismos adecuados para

concretarlos, trajo como consecuencia la postergación de la agenda propiamente comercial. Esta pérdida de foco ha sido característica de los procesos de integración en la región, lo que ha contribuido a hacerlos cada vez más irrelevantes desde el punto de vista de su impacto económico (Bouzas, da Motta Veiga y Ríos, 2007:2).

Así, si bien para algunos la UNASUR/CSN habría nacido con un neto énfasis en el objetivo económico<sup>2</sup>, *“la dimensión comercial dejó de estar en el centro del proceso de integración y se planteó un modelo de integración diferente que no siga inexorablemente las etapas”* planteadas por la clasificación tradicional de un proceso de integración económica. *“No se descarta ni se relativiza la importancia de la integración comercial, pero se acuerda que este tema se canalice a través del MERCOSUR y la CAN, con el concurso de Chile, Guyana y Surinam, porque es aquí donde mayores complejidades existen debido al patrimonio acumulado por cada uno de estos dos procesos de integración subregional, y por los diferentes enfoques en la región, en torno a los acuerdos comerciales en general y a los tratados de libre comercio en particular”* (Solón, 2008:15). En consecuencia, el proceso de integración suramericano terminó focalizándose en otros temas debido a que se fue planteando como un proyecto

básicamente político y no económico ni técnico (Cardona, 2008:26; Ruiz Caro, 2008), como en sus inicios.

De esta forma, los objetivos de integración económica se dejaron en manos de los acuerdos de complementación económica (ACE) de ALADI ya que, según Cardona (2008:21), para alcanzar un espacio de libre comercio en Suramérica no era necesario hacer nada adicional debido a que por los ACE antes del 2020 se tendría un espacio con tendencia al libre comercio en la región y, por ello, no tenía sentido que la UNASUR fuera solo un acuerdo de libre comercio o de convergencia comercial entre los países sudamericanos, sino que es *“mucho más que eso”*.

Sin embargo, los ACE resultan insuficientes para alcanzar ese espacio de libre comercio. En efecto, actualmente, además de los esquemas de integración subregionales (CAN y MERCOSUR-ACE 18), existen en Sudamérica otros ACE que prevén el establecimiento de ZLC entre sus signatarios. En estos acuerdos participan Chile-Venezuela (ACE 23), Chile-Colombia (ACE 24), Chile-Ecuador (ACE 32) MERCOSUR-Chile (ACE 35), MERCOSUR-Bolivia (ACE 36), Chile-Perú (ACE 38), MERCOSUR-Perú (ACE 58) y MERCOSUR-Colombia-Ecuador-Venezuela (ACE 59) ([www.aladi.org](http://www.aladi.org)). Todos ellos están firmados en el marco

2. Una de las críticas que se le hicieron en sus comienzos fue que era un mero tratado de libre comercio y no un proyecto de integración más amplio (Artigas et al, 2006:86).

de la ALADI<sup>3</sup>, organismo en la cual participan Cuba y México además de los países sudamericanos, y de la cual no participan Guyana y Surinam. Es decir que para alcanzar una ZLC sudamericana no bastan con los ACE firmados, ya que, por ej., quedarían afuera Guyana, Surinam y Venezuela (se retiró de la CAN y aún no ha sido admitida en el MERCOSUR). Además, estos acuerdos solo prevén lograr una ZLC, es decir que no se prevé alcanzar “*fases superiores de la integración económica, social e institucional*”. Entonces los ACE constituyen “*una base insuficiente para el intercambio regional*” (ALADI, CAN y MERCOSUR, 2006:11).

Algún estudio ha evaluado que en la UNASUR el 80% del comercio ya estaría liberalizado y existiría un calendario para establecer una ZLC sudamericana (Sanahuja 2007:100). Sin embargo, en otros trabajos la evaluación no es tan optimista, ya que sostienen que se experimentará una lenta convergencia hacia el libre comercio, sin considerar Guyana y Surinam. En efecto, según el método de medición que se adopte, en 2006 entre un 35% y un 60% del comercio habría estado libre de aranceles; en 2014, entre un 60% y un 70%; y en 2018, entre un 65% y un 95%. Chile y Bolivia estarían más cercanos al libre comercio en 2010, cuando más del 85% de sus exportacio-

nes alcancen preferencias al 100% en la región, mientras que los más alejados del libre comercio son las relaciones preferenciales que tienen a los miembros del MERCOSUR como beneficiarios y a los de la CAN (sin Bolivia) como otorgantes. Lamentablemente, en el análisis no se consideró la importancia de las exportaciones intra zona de manufacturas, a fin de establecer cual es el impacto de la eliminación y reducción de aranceles sobre el patrón de exportaciones primario característico de la región. Además es importante considerar que los países sudamericanos tienen una estructura de comercio intrarregional más concentrada en los productos no liberalizados por sus socios (ALADI *et al*, 2006:15).

En consecuencia, los ACE permitirían en el futuro liberalizar el comercio de bienes en la mayor parte de Sudamérica (sin considerar a Guyana y Surinam) en lo que a aranceles se refiere. Sin embargo, para conformar una ZLC en la región tendrían que generarse mecanismos que aseguraran la eliminación de las barreras no arancelarias, las cuales tienden a incrementarse ante la falta de protección arancelaria. Algo similar tendría que ocurrir también en el comercio de servicios, ya que la falta de armonización en este segmento influye en el comercio intra zona y en el avance del proceso de integración en su

---

3. Al amparo de este Tratado se han celebrado trece acuerdos de libre comercio, a los que hay que agregar la CAN. Con este conjunto de acuerdos de libre comercio se cubren 49 de las 66 relaciones bilaterales intra-ALADI, y se abarca el 84% del comercio intrarregional (cifras al 2005) (Opertti Badán, 2007).



conjunto<sup>4</sup>.

Así, la UNASUR no involucra solo a los miembros del MERCOSUR y la CAN y no necesariamente implica una futura integración económica más cercana como sugieren algunos autores (Meunier y Nicolaïdis, 2006:15), ya que ambos proyectos subregionales tienen como objetivo el mercado común mientras que el objetivo económico de UNASUR permanece indefinido y no existen mecanismos para avanzar más allá de una ZLC muy imperfecta, ya que contempla en general solo medidas arancelarias.

#### *Las instituciones de la UNASUR y las limitaciones al proceso de integración*

La estructura institucional de la CSN comienza “sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros” (Declaración de Cusco, 2004). En otras palabras, objetivos tan ambiciosos como los mencionados quedaron en manos de instituciones subregionales y nacionales que han demostrado históricamente sus límites para alcanzar objetivos menos ambiciosos. Las Declaraciones posteriores crearon alguna institución propia, pero fue con el TCU que se estableció la estructura definitiva. No es el objetivo de este trabajo analizar en detalle ese diseño institucional, sino más bien sus

características relevantes a los efectos de la integración económica suramericana y su potencial capacidad de ser un interlocutor apropiado para la UE en lo concerniente a su política común de comercio exterior.

En ese sentido, hay que resaltar tres características principales del diseño institucional establecido en el TCU, las cuales generan problemas en el proceso de integración: tiene un definido carácter intergubernamental (TCU, art. 4, 6, 8, 9, 10); la normativa que emane de los órganos de la UNASUR debe adoptarse por consenso (TCU, art. 12); y dicha normativa es obligatoria para los Estados miembros una vez que haya sido incorporada en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos (TCU, art. 12) (Cimadamore y Rodríguez, 2008b).

En efecto, no existen instituciones regionales que tengan como referencia principal ese nivel de análisis, que aboguen por los objetivos de la UNASUR, con capacidad para arbitrar las diferentes posiciones de los países y reducir los costos de transacción en las negociaciones. Con un diseño institucional intergubernamental todas las decisiones que se adoptan y su control se hacen en función de intereses nacionales, favorece que las instituciones de la integración estén sujetas a los vaivenes políticos y económicos de

---

4. Algunos de estos ACE tratan ámbitos relacionados, tales como inversiones, compras públicas, comercio de servicios, políticas de competencia, propiedad intelectual, etc.

cada uno de los Estados miembros y, con ellas, el proceso de integración regional en sí mismo. Ello es lo que ha ocurrido en los acuerdos subregionales, donde el objetivo de unión aduanera se ha visto impedido por intereses nacionales. Sin embargo, a pesar de esta evidencia, los gobiernos sudamericanos prefieren mantener un férreo control de la conducción del proceso de integración, lo cual puede imponerle limitaciones.

Además, al igual que en el MERCOSUR, la integración en la UNASUR es fruto de un tipo extremo de intergubernamentalismo, el *interpresidencialismo*, que privilegia la diplomacia presidencial como una práctica de política exterior que recurre a negociaciones directas entre los mandatarios cuando se debe tomar una decisión importante o resolver un conflicto crítico (Malamud y Schmitter, 2006:16).

La creación de la Secretaría General (SG) por el TCU representa un avance muy limitado. Es un avance porque existe un intento de generar una mínima institucionalidad regional al establecerse que sus funcionarios no pueden solicitar ni recibir instrucciones de ningún Gobierno. Sin embargo, está lejos de poder impulsar la integración y resolver conflictos ya que la institución

regional depende en última instancia de un órgano intergubernamental (el Consejo de Jefes de Estado, que se reúne solo una vez al año) para llevar adelante su accionar, y puede participar con derecho a voz pero no a voto en las reuniones de los otros órganos. Para influir decisivamente en el proceso de integración, lo importante no es entonces que se creen instituciones regionales permanentes, sino también que las funciones que se le otorgan tengan un margen de autonomía que permita balancear los intereses nacionales con los regionales (Cimadamore y Rodríguez, 2008b:15).

Por su parte, el requisito del consenso para la toma de decisiones implica un derecho de veto que tiene cada uno de los países miembros, lo cual, si bien preserva sus intereses, puede provocar bloqueos y dificultades en la toma de decisiones. Este método decisorio se complejiza a medida que aumenta el número de partes intervinientes (doce en el caso de la UNASUR), y ello tiende a perpetuar el *statu quo* y acumular temas no resueltos, lo cual conspira contra el logro de los objetivos que se fijaron al firmar el TCU. Es lo que ha sido identificado como la “*trampa de decisión conjunta*” (Scharpf, 1988 y 2006)<sup>5</sup>.

Por último, una vez adoptada la

---

5. Esta trampa se configura cuando una instancia decisiva central (las reuniones de Jefes de Estado de UNASUR, por ej.), depende directamente del acuerdo entre sus partes componentes (los Estados miembros); ese acuerdo debe ser unánime o casi; y el resultado de un desacuerdo implica la continuación del *statu quo*. En la UE, las implicancias pesimistas de esta trampa se suavizan gracias a la existencia de la Comisión y la Corte de Justicia Europea (Scharpf, 2006:850-854), dos tipos de instituciones inexistentes en UNASUR y, por lo tanto, la trampa de decisión conjunta se



normativa por unanimidad, debe ser incorporada en el ordenamiento jurídico de todos y cada uno de los doce Estados miembros, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos, para que sean obligatorias para ellos. Este sistema se establece en la UNASUR a pesar de que ya ha mostrado sus limitaciones en el MERCOSUR. Entonces, una vez que las decisiones logran adoptarse (lo cual ya de por sí es dificultoso dado el requisito de unanimidad, el número y diversidad de intereses y preferencias de los Estados miembros), no se incorporan de manera automática a los ordenamientos jurídicos nacionales, con lo cual el retraso de uno de los socios en internalizar una norma implica la no entrada en vigencia de la misma, tal cual ocurre en el MERCOSUR (Cimadamore y Rodríguez, 2008b:22).

En consecuencia, las características señaladas de las instituciones de la UNASUR le confieren limitaciones, no solo para que el proceso de integración avance, sino también a su potencial de poder convertirse en un interlocutor apropiado de la UE en temas comerciales. En efecto, la diversidad de intereses que implica un proceso de integración de doce miembros, potenciada por un sistema institucional intergubernamental, la dificultad para tomar decisiones dado el requisito del consenso, y de que éstas entren en

vigencia dada la necesidad de ser incorporadas a los doce ordenamientos jurídicos internos, limitan seriamente que estas instituciones puedan actuar como un interlocutor apropiado para la negociación y eventual firma de acuerdos tipo TLC o cualquier otro.

### **La política común de comercio exterior de la UE**

En los últimos veinte años la naturaleza del comercio internacional ha cambiado en términos de contenido y proceso en al menos dos formas. Por un lado, debido a las nuevas preocupaciones de actores comerciales tradicionales, se adoptó una agenda comercial profunda y el sistema de comercio multilateral se ha hecho más complejo y legalista. En ese contexto, la UE ha sido uno de los más entusiastas de la agenda profunda en las negociaciones multilaterales, buscando ese objetivo a través del desarrollo de disciplinas multilaterales legalmente obligatorias. Por otro, los países en vías de desarrollo se han comprometido más activamente en la diplomacia comercial en respuesta a la naturaleza más intrusiva del sistema comercial multilateral y su mayor participación en el comercio internacional, mostrándose capaces de acción colectiva hasta el punto que ha emergido un balance de poder multipolar en la diplomacia comercial internacional, desafiando el

---

puede consumir en toda su potencialidad. Además, el gran número de miembros y la diversidad de sus preferencias frente a la multiplicidad de objetivos poco definidos, potencia esta trampa (Cimadamore y Rodríguez, 2008b:19).

liderazgo de la UE y de los EEUU (Young y Peterson, 2006). Como veremos a continuación, si bien la UE no logró esos objetivos a nivel multilateral, ellos se mantienen en los acuerdos bilaterales, donde su poder de negociación es mayor.

### *La “globalización controlada”*

En 1999 la UE estipuló que su objetivo principal en asuntos comerciales sería asegurarse de que la globalización fuera controlada. Así, la “globalización controlada” se convirtió en la doctrina central de su política comercial por los siguientes cinco años para administrar algunos de los efectos malos de la globalización, subordinando la política comercial a una variedad de objetivos comerciales y no comerciales, como el multilateralismo, la justicia social y el desarrollo sustentable.

A fin de implementar esta doctrina en las negociaciones comerciales internacionales, se desarrolló una serie de estrategias de política (Meunier, 2007):

- Construir un conjunto de reglas de comercio limitantes: controlar la globalización a través de la política comercial requiere instituciones internacionales fuertes con reglas claras de juego y una arquitectura institucional para monitorear esas reglas.

- Promover el multilateralismo: esas instituciones pueden trabajar en controlar la globalización solo si sus reglas limitantes se aplican al mayor

número posible de países. Por eso, la UE ha insistido en expandir el número de miembros en la OMC. La UE dio prioridad al multilateralismo por sobre los acuerdos bilaterales, y ese foco exclusivo limitó sus opciones externas disponibles, en contraste con los EEUU que firmaron varios acuerdos bilaterales basándose en que la persecución de esos acuerdos con muchas economías pequeñas ayudaría a la liberalización a nivel multilateral al destrabar estancamientos por desacuerdos.

- Ampliar la definición de temas comerciales sujetos a hacer reglas: incluir tantos temas como fuera posible en la OMC.

- Exportar el modelo de la UE al resto del mundo: fomentar la integración económica regional a la imagen de la UE en otras regiones, alentándolos a negociar como una entidad única. Ello sería la mejor estrategia para lograr la integración profunda (que busca asegurar condiciones de largo plazo para el libre comercio e inversiones extranjeras directas), al incluir ciertas condiciones: la UE ofrece acceso a su mercado y transferencias financieras o en especies (asistencia técnica) a fin de obtener cambios en la arena doméstica de su contraparte, por ej., en estándares laborales, derechos humanos, prácticas democráticas, medio ambiente. Es una forma de usar la política comercial para perseguir política exterior.

- Redistribuir los beneficios y costos de la globalización: por ej., usar beneficios comerciales no recíprocos para mejorar el desarrollo económico de los países menos desarrollados (la política de “Todo menos armas”, “Acceso a medicinas esenciales”, el Sistema Generalizado de Preferencias).

Entonces, la UE busca “controlar la globalización”. ¿Pero para beneficio de quién? Algunos autores (Meunier y Nicolaïdis, 2006:17) sugieren que la UE está actuando como un globalizador para el resto del mundo, exportando normas y estándares los cuales pueden facilitar su integración en la economía mundial. Al mismo tiempo, algunas de sus políticas amortiguan el efecto completo de la globalización para productores europeos o para algunos de los países en desarrollo no competitivos cuyas exportaciones no llegarían a la UE sin un status preferencial.

#### *Europa compite en el mundo*

Los cambios que se produjeron durante las negociaciones de Doha (la disminución de la influencia de la UE y EEUU sobre los resultados de las negociaciones en la OMC producto de la expansión de la membresía, el surgimiento de nuevos actores poderosos como Brasil e India y la entrada de China; el crecimiento de acuerdos comerciales paralelos, bilaterales y regionales; el abandono de los temas de Singapur) transformaron las opciones para la UE y forzó a una revisión de sus

objetivos y estrategias.

A partir de 2000 se comienza a desarrollar en varios Consejos Europeos la “Estrategia de Lisboa” cuyo fin es hacer de la UE la economía más competitiva del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010. Dentro de ese marco, se sustituyó la doctrina de la “globalización controlada” en octubre de 2006 por otra de más corto plazo, más centrada en el comercio y en objetivos mercantilistas, explicitada en el documento “Europa Global” (Comisión Europea, 2006). Algunos autores señalan que este cambio fue percibido como un retorno a las raíces de la política comercial, ya que la UE perseguiría objetivos de política exterior económica en lugar de normativos: negociaciones comerciales usadas para lograr objetivos económicos, no de política exterior. De esta forma, en lugar de una visión conceptual y grandiosa con objetivos de largo plazo como los de la “globalización controlada”, con “Europa Global” la UE se concentra en una estrategia mercantilista, que abre mercados, con recompensas inmediatas políticas y económicas (Meunier, 2007:906 y 917).

Si bien la política común de comercio exterior de la UE realiza grandes esfuerzos por incrementar las exportaciones e inversiones de sus empresas en el exterior, su política de importación no es tan claramente mercantilista en el sentido clásico de maximización de las ganancias del comercio internacional a través de la expansión de las

exportaciones y la restricción de las importaciones (Raza, 2010:96-99). En efecto, se ha señalado (Raza, 2007:4-6) que sería más apropiado el término neo mercantilismo: existen elementos del mercantilismo clásico como la promoción de las exportaciones y el rol pro activo de la burocracia estatal en el desmantelamiento de barreras comerciales en terceros países y en intervenir activamente en el extranjero para el interés de compañías europeas, pero otros elementos de la política comercial actual se desvían del dogma mercantilista clásico, en particular, la importancia de la protección a las importaciones ha cambiado porque existe una divergencia de intereses, lo cual convierte a la UE en un poder comercial conflictivo: un grupo de países apoya las políticas de protección, mientras que otro prefiere la eliminación de las barreras comerciales para las importaciones. Así, las restricciones a las importaciones se aplican en forma selectiva, existiendo picos arancelarios para ciertos productos, mientras que para otros el arancel es muy bajo o inexistente<sup>6</sup>. Por lo tanto, por un lado existen intereses ofensivos que buscan la integración profunda, minando el espacio de política al poner límites cada vez más estrechos a los márgenes nacionales de acción para el

diseño colectivo de la vida económica; y por otro, intereses defensivos que buscan protección frente a la competencia exterior. Una cierta actividad económica se clasifica como interés ofensivo o defensivo frecuentemente luego de un debate político fuerte. Si ningún lado puede lograr completamente su posición, se toma un compromiso que intenta avanzar ciertos intereses ofensivos mientras que protege intereses particulares. Así, la UE solicita a otros países abrir el sector respectivo, mientras que se rehúsa a actuar de esa forma en su propio territorio. La UE debe aplicar una combinación de *sticks and carrots* especialmente diseñados para el caso particular: los acuerdos comerciales usualmente se suplementan con cooperación política, cultural y científico-tecnológica, para países en desarrollo y menos desarrollados algún tipo de programa y fondos para asistencia al desarrollo o acceso preferencial al mercado.

Ese neo mercantilismo queda evidenciado en el documento “Europa global”, donde se estipula que para beneficiarse de la globalización, la UE debe hacerse más competitiva y la competitividad debe ser fomentada por ciertas políticas internas y externas.

---

6. El sector más protegido ha sido la agricultura, con una tarifa promedio de 30%. Considerando que la tarifa media es del 13%, la diferencia con la tarifa promedio en agricultura se explica por picos tarifarios altos. Es decir que la protección se focalizó en productos particulares: carne, azúcar (tarifa promedio 350%), leche y sus derivados (tarifa promedio 87%), granos (tarifa promedio 53%), mientras que otros productos agrícolas, que implican el 27% de todas las importaciones agrícolas, tienen tarifa baja o incluso nula. Además, a pesar de que los niveles de protección en agricultura son en general más elevados en la UE que en EEUU y Japón, la UE es el mayor importador de productos agrícolas del mundo (Raza, 2007:4).

Entre las medidas internas figuran mantener mercados competitivos<sup>7</sup>; apertura al comercio e inversión global, es decir que la UE debe rechazar el proteccionismo pero puede imponer restricciones temporarias y dirigidas a sectores específicos; reconocer los impactos potencialmente desestabilizantes de la apertura del mercado sobre algunas regiones y trabajadores (justicia social), buscando promover los valores de la UE en el mundo, incluyendo estándares sociales y de medio ambiente. En cuanto a las medidas externas, la apertura de mercados extranjeros es esencial para lograr competitividad, crecimiento y creación de empleos en la UE. Como resultado, en lugar del elevado pero más remoto objetivo de controlar la globalización, el objetivo principal de la política comercial de la UE es ahora abrir los mercados externos y establecer condiciones justas de comercio exterior. Esta apertura no se refiere solo a medidas arancelarias, sino también no arancelarias, el acceso a los recursos (la UE necesita importar para poder exportar), y nuevas áreas de comercio de importancia económica para la UE como propiedad intelectual, servicios, inversión, compras públicas y competencia, asegurándose de que los otros países tengan reglas y estándares de calidad similar a los de la UE (Comisión Europea, 2006:4-8). Todo

ello representa una serie de medidas más ofensivas y más tradicionales. De esta manera, la UE intenta no solo promover la apertura sino la apertura a la manera europea.

La OMC continua siendo la forma más efectiva de expandir y manejar el comercio en un sistema basado en reglas, por lo cual la Agenda de Doha para el Desarrollo sigue siendo la principal prioridad de la UE (Comisión Europea, 2006:2). Pero hay que destacar que se refiere a *prioridades*, es decir que el plano multilateral no es *exclusivo*. En ese sentido, el documento destaca que muchas de las nuevas áreas de comercio mencionadas permanecen fuera de la OMC y pueden ser tratadas por medio de TLCs, cuyos criterios económicos principales deben ser el potencial del mercado (tamaño económico y crecimiento) y el nivel de protección contra los intereses de exportación de la UE (barreras arancelarias y no arancelarias). Entre las prioridades basadas en estos criterios figura el MERCOSUR, el cual representa dos tercios de los intereses económicos europeos en América Latina (Nolte y Hoffmann, 2007:19). En términos de contenido, los TLCs deben apuntar al grado más alto posible de liberalización comercial incluyendo servicios e inversión, se debe procurar incluir provisiones sobre buena gobernanza en

---

7. El *market share* de la UE a nivel mundial se mantiene alrededor del 20% en los últimos 20 años, aproximadamente. Es decir que mantiene su productividad, con un balance positivo. Principalmente se destaca el sector servicios, en el cual la UE es el importador y exportador más importante del mundo, siendo su tasa de crecimiento mayor que la del comercio de bienes en la UE (Comisión Europea).

finanzas, impuestos y áreas judiciales donde sea apropiado, y sobre estándares laborales y protección del medio ambiente (Comisión Europea, 2006:10-12). Es decir que en estos acuerdos de tipo bilateral, la UE busca alcanzar los objetivos que no pudo (o solo logró parcialmente) a nivel multilateral.

*Acuerdos comerciales de la UE: ¿retórica o realidad?*

Como hemos visto, en los últimos años la UE se ha concentrado en aumentar la presión para imponer sus propios intereses económicos y los de sus empresas, exportando su modelo al resto del mundo, promoviendo la apertura comercial a su manera, y en forma indiscriminada y lo más profunda posible. Su prioridad no sería la integración de América Latina o la integración inclusiva, sino los intereses económicos europeos, y su interés primordial se centra en los temas de Singapur.

En ese sentido, algunos autores (Arroyo Picard, Rodríguez y Castañeda Bustamante, 2009:8-9) han señalado que existen grandes incongruencias entre el discurso y la realidad de la UE. Su discurso sobre la cooperación orientada al apoyo a la integración regional es retórica. En realidad su interés yace en preparar el terreno para luego negociar con los bloques y lograr mercados más amplios de bienes y servicios. La integración que promueve la UE se concreta en los acuerdos de asociación (AA), los cuales no promueven un desarrollo inclusivo y sustenta-

ble ambientalmente, como tampoco convergen con el tipo de integración que están buscando los gobiernos y amplios sectores del movimiento social de América Latina sino que lo dificultan.

La UE sostiene que los AA no son un TLC. Si bien es verdad que los AA incluyen otros elementos como un capítulo sobre el diálogo y la cooperación política, incluyen también un capítulo comercial que tiene todos los elementos de un TLC, el cual muchas veces está unilateralmente ajustado a los intereses económicos de las empresas europeas. Los derechos humanos, los estándares sociales y el fomento de procesos de desarrollo económico en los países socios desempeñan un papel secundario. Los acuerdos intentan garantizar el acceso a materias primas en los mercados internacionales y las inversiones directas y los derechos de propiedad intelectual europeos, buscando asegurar estas inversiones de forma jurídico-política en vista del giro político hacia la izquierda en América Latina; y lograr la apertura de áreas protegidas como la de la adjudicación de contratos públicos para empresas de la UE (Raza, 2010:103-104). Es así que en estos acuerdos la UE no busca ocuparse de las necesidades de los países más pobres de la región ni actuar de forma diferenciada, sino que prioriza los intereses económicos, independientemente de las reservas políticas relacionadas con consideraciones democráticas, dere-



chos humanos y laborales fundamentales. Todo ello se evidencia en los acuerdos negociados con países miembros de la CAN.

Así, la influencia de la UE sobre las decisiones de política de otros países tiende a extenderse a numerosas áreas cubiertas por los acuerdos profundos, que a veces van más allá de los estándares de la OMC. En general, la exportación del modelo europeo es prescriptiva tanto en formato como en contenidos del TLC, si bien el tratado puede variar en profundidad como así también en si es más prescriptivo o basado en cooperación mutua. La extensión hasta donde la influencia hegemónica europea se pone en práctica se correlaciona con el status de desarrollo, fortaleza económica y dependencia del acceso al mercado europeo de sus países socios. En una revisión de TLCs se revela que la influencia europea está limitada a temas comerciales clásicos (políticas discutidas en la OMC y otros foros internacionales, que incluye políticas de integración positiva sobre propiedad intelectual, obstáculos técnicos al comercio y políticas de competencia), mientras que en otros temas (políticas regulatorias más allá de la frontera), a pesar de incluirse grandes áreas de cooperación y la provisión de armonización de legislación, la ambición de los TLCs es modesta (Maur, 2005).

Los AA de la UE contradicen los procesos de integración alternativos en América Latina por varios factores. En

primer lugar, los AA socavan la soberanía nacional y regional, ya que tienen mecanismos supranacionales para hacer cumplir los compromisos. Las formas de integración emergentes en América Latina buscan un modelo de desarrollo distinto, lo cual lleva a la UE a presentarse con un discurso que oculta su orientación neoliberal, ofrece como recompensa la cooperación y se presenta como promotor de los derechos humanos, la cohesión social y la superación de la pobreza. Además, algunas propuestas de la UE en las negociaciones impactan sobre los procesos de integración alternativos regionales, como el principio de trato nacional y el de nación más favorecida de los TLCs, ya que impiden la superación de las asimetrías entre los países y dentro de los países de la región, lo cual es una de las prioridades del proceso de integración suramericano. También impactan en ellos las propuestas relacionadas con las disciplinas y políticas de competencia y los temas de Singapur (Arroyo Picard *et al.*, 2009:37-46). Estos factores dificultan la firma de este tipo de acuerdos con un proceso de integración alternativo como UNASUR.

En efecto, en la UNASUR, como en el resto de los procesos de integración alternativos, se busca una *coherencia de políticas*, es decir, que las políticas económicas y sociales sean complementarias y conducentes al desarrollo inclusivo, en lugar de ver a las políticas y desarrollo sociales como algo que

sucede una vez que se han ocupado del crecimiento económico o algo que puede ser sacrificado o subordinado a la política macroeconómica. La preocupación es que los TLCs entre países desarrollados y en desarrollo en el contexto de la agenda de integración profunda están reduciendo el *espacio de política* en los países en desarrollo, es decir la capacidad y autonomía de los gobiernos para formular estrategias y políticas que estén a tono con las prioridades de desarrollo nacional, más que con aquéllas asociadas a inversiones extranjeras y gobiernos donantes (Mejido Costoya, Utting y Carrión, 2010:14-17).

### Conclusiones

En este trabajo se intentó determinar si la UNASUR podría ser un interlocutor apropiado para la política común de comercio exterior de la UE. Para ello fue necesario analizar en qué consiste dicha política, como así también en que consiste la UNASUR en lo referente a la integración comercial y económica y sus limitaciones desde el punto de vista institucional.

Como hemos visto, la UNASUR fue replanteándose sus objetivos, yendo desde metas más económicas y comerciales hacia fines más políticos y sociales. Actualmente, no tiene como objetivo la integración económica, sino que este proceso de integración está orientado hacia otros que tienen más que ver con la cooperación y el desarrollo inclusivo en armonía con la naturaleza. Sus instituciones, por lo

tanto, están orientadas a la prosecución de esos objetivos no comerciales. Por ello y por las características de sus instituciones (intergubernamentales, requisito del consenso para la toma de decisiones y de la incorporación de las normas al ordenamiento jurídico interno), su accionar como potencial interlocutor apropiado para la UE en temas comerciales se encuentra seriamente limitado. Si bien esas características podrían también señalarse para las instituciones de procesos de integración tradicionales como el MERCOSUR, éste tiene la ventaja de que su objetivo final es económico-comercial y por lo tanto sus instituciones están abocadas a él; además se encuentra en un estadio de integración económica mucho más avanzado que la UNASUR, y el total de miembros es mucho menor (cuatro en comparación con doce) lo cual reduce los efectos adversos de las particularidades institucionales señaladas en el trabajo.

Dadas las características neo mercantilistas de la política comercial común exterior de la UE, la agresividad y profundidad de sus objetivos e intereses comerciales y económicos, el no reconocimiento de las asimetrías (sin dar trato especial y diferenciado a los países de América Latina, lo cual sí se dan entre los países latinoamericanos a través de la ALADI), y las incongruencias entre su discurso y realidad, no se espera que pueda encontrar terreno fértil en un proceso de integración alternativo como

UNASUR, ya que sus respectivos objetivos no solo no coinciden sino que se contraponen en virtud de que las metas de la política común de comercio exterior de la UE dificultaría el propio proyecto de integración alternativo de UNASUR.■



### Bibliografía

- ALADI, CAN y MERCOSUR (2006). *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*, julio.
- Arroyo Picard, A., Rodríguez, G., y Castañeda Bustamante, N. (2009). *La Unión Europea: ¿promotora de la integración regional en América Latina? Retórica y Realidad*, Documento de Debate, Programa Regionalismos Alternativos, Transnational Institute, Abril.
- Artigas, Álvaro, Sáez, Sebastian, Silva, María C. y Rivas, Eduardo (2006). “La integración regional y comercial en América del Sur”. *Notre Europe Estudios e Investigaciones*, N° 54, diciembre.
- Bouzas, Roberto, da Motta Veiga, Pedro y Ríos, Sandra (2007). “Crisis y perspectivas de la integración sudamericana”. *Foreign Affairs en Español*, vol 7, N° 4, octubre-diciembre.
- Cardona, Diego (2008). “El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas”. *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, N° 2, julio, Lima, pp. 19-30.
- Cardona, Diego (2005). “¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?” *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, N° 5, pp. 84-92.
- Cimadamore, Alberto D. y Rodríguez, Adriana B. (2008a). “La tecnología de la integración en la UNASUR”. *Revista Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*: “El nuevo regionalismo sudamericano: estado y perspectivas de la UNASUR”, Vol. 3, N° 5 y 6. Universidad de los Andes, Mérida, pp. 21-43.
- Cimadamore, Alberto D. y Rodríguez, Adriana B. (2008b). “UNASUR: Objetivos y viabilidad institucional de la integración”. *densidades* N° 2, Buenos Aires, octubre, pp. 7-24.
- Comisión Europea (2006). *Global Europe—Competing in the world. A contribution to the EU’s growth and jobs strategy*.
- Gómez Balboa, Miguel E. (2004). “Los escenarios viables e inviables de la nueva apuesta regional. El ‘mega-estado’ sudamericano”. *Integración Sur-CLAES*. La Prensa, La Paz, 12 diciembre.
- Gudynas, Eduardo (2005). “Cumbre presidencial de Cusco. Creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones genera expectativa pero sus bases son todavía débiles”. *CLAES—Centro Latino Americano de Ecología Social, D3E – Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad*. Montevideo, Enero.
- Maur, Jean-Christophe (2005). “Exporting Europe’s Trade Policy”. *The World Economy*, Vol. 28, N° 11, November, pp. 1565-1590.
- Mejido Costoya, M., Utting, P. y Carrión, G. (2010). *The changing coordinates of trade and power in Latin*

América. Université de Geneve. United Nations Research Institute for Social Development, Markets, Business and Regulation, Programme Paper Number 7, May.

Malamud, Andres y Schmitter, Philippe C. (2006) "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR". *Desarrollo Económico*, vol. 46, no. 181, abril-junio, Buenos Aires, pp. 3-31.

Meunier, Sophie (2007). "Managing Globalization? The EU in international trade negotiations". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 4, November, pp.905-926.

Meunier, Sophie y Nicolaïdis, Kalypso (2006). "The European Union as a conflicted trade power". *Journal of European Public Policy*, 13:6, September, pp. 906-925.

Nolte, Deter y Hoffmann, Bert (2007). *Latin America's new geopolitical position and its implications for Europe*. Discussion Paper, June, GIGA Institute of Latin American Studies.

Operti Badán, Didier (2007). *El estado actual del proceso de integración en el marco de la ALADI*. "Diálogo Político de Alto Nivel: Redes de Acuerdos Comerciales Regionales de los Países en Desarrollo", 19 de marzo.

Raza, Werner (2010). "La crisis económica mundial y la política de comercio exterior de la Unión Europea: La imposición de un neomercantilismo agresivo". *Plustrabajo, Revista académica del Centro de Estudios para el desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA*, Año 1 N° 1. Marzo, pp. 93-110.

Raza, Werner (2007). "European Union Trade Politics: Pursuit of Neo-Mercantilism in different Arenas?". En Becker, J. & Blaas, W. (ed.): *Switching Arenas in International Trade Negotiations*, Ashgate, Aldershot.

Ruiz Caro, Ariela (2008), *UNASUR y el desafío de sentirse sudamericano*. En línea: <http://alainet.org/active/25050> (consultado el 15/12/2010).

Sanahuja, José A. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Pensamiento Iberoamericano (nueva época)*, monográfico "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", N° 0, febrero, pp. 75-106.

Scharpf, Fritz W. (2006). "The joint-decision trap revisited". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Number 4, pp. 845-864.

Scharpf, Fritz W. (1988). "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration". *Public Administration*, Vol. 66, autumn, pp. 239-278.

Solón, Pablo (2008). "Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR". *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, N° 2, julio, Lima, pp. 12-18.

The Economist (2004). "Visions of unity". December 9th.

UNASUR. *Tratado Constitutivo*, 2008.

Young, Alasdair R. y Peterson, John (2006). "The EU and the new trade politics". *Journal of European Public Policy*, 13:6. September, pp. 795-814. □