



MERCOSUR Y EL DILEMA ENTRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO HUMANO¹

MERCOSUR: ECONOMIC GROWTH OR HUMAN DEVELOPMENT?

José Miguel Calvillo Cisneros²

RESUMEN

El Mercado Común de América del Sur (MERCOSUR) nace con el objetivo de conseguir que sus Estados miembros –Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay- se inserten en el sistema de comercio internacional y, así, responder a los distintos desafíos económicos, sociales, políticos y de seguridad. Estos retos se vieron agudizados por las dinámicas de la globalización y dentro del llamado “nuevo regionalismo”³ o regionalismo abierto.

El MERCOSUR constituye la experiencia Iberoamericana de integración regional económica más conseguida. Creado a raíz de la firma del Tratado de Asunción en 1991, persigue la instauración de un mercado común. En 2011 se cumplieron dos

¹ Artículo recibido el 26 de abril de 2012 y aceptado el 30 de junio de 2012.

² Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho.

³ Si nos referimos a un “nuevo regionalismo” tenemos que señalar que existe, o ha existido, un “viejo regionalismo”. Así, en la década de los 50 del siglo XX, Raúl PREBISCH, en el marco del Centro Económico para América Latina y el Caribe (CEPAL), incorpora el regionalismo como modelo económico de sustitución de importaciones. De esta manera, se consideraba que lo mejor para América Latina en lo que respecta a la solución a sus problemas económicos era la industrialización porque con el tiempo se observaba un deterioro de los términos de intercambio. Sin embargo, y de forma un tanto contradictoria, este proceso se debía hacer mediante un cierto proteccionismo en el comercio exterior y a través de la sustitución de importaciones, en la cual el Estado debía alentar y proteger las nuevas industrias. El propósito era que los países latinoamericanos dejaran de ser sólo productores de materias primas, y por tanto, pasaran a una etapa en la cual se ampliaran los mercados nacionales. Por otro lado, el “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto” se define como el conjunto de iniciativas políticas que nacen en la década de los 80 del siglo XX, con el fin de crear o reactivar mecanismos de integración económica regional en diversas zonas del mundo. Este “nuevo regionalismo” fue la teorización de un proceso que se venía dando en la realidad de las relaciones económicas internacionales de América Latina, a partir de la liberalización gradual y progresiva de las economías, bajo la predominancia de los modelos neoliberales.



décadas desde su creación, tiempo suficiente para hacer una evaluación consistente sobre los pasos dados en la consecución de los objetivos iniciales, objetivos éstos que engloban la propia integración económica, política, social y de desarrollo.

Con este artículo pretendemos analizar la situación actual en relación con los objetivos iniciales de MERCOSUR tomando como referencia la inserción en el sistema internacional, el crecimiento económico y la situación del desarrollo humano, prestando especial atención al papel de la Unión Europea como actor y socio externo de la integración sudamericana.

PALABRAS CLAVES

MERCOSUR, crecimiento económico y desarrollo humano.

ABSTRACT

The Common Southern Market (MERCOSUR) was founded to promote its 4 member states' (Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay) insertion in the international trade system and to deal with the different economic, social, political and security challenges, actually aggravated by the globalization dynamics and the so-called "new regionalism" or open regionalism.

It is the most successful experience of regional economic integration in Latin America. Founded in 1991 by the Treaty of Asunción with the purpose of establishing a common market, two decades have gone so it is long enough to make a consistent evaluation of its initial objectives' achievements.

It is then this article's objective to analyse these initial objectives' current situation, specially the inclusion of the member states in the international system and their economic growth and human development status, with particular attention to the European Union's role as an external partner and actor in the South American integration.



KEYWORDS

MERCOSUR, economic growth and human development.

SUMARIO: 1. Introducción. El MERCOSUR en el marco de la globalización y el nuevo regionalismo; 2. MERCOSUR y la UE. Alianza necesaria para la inserción en el comercio global; 3. El desarrollo humano en el área: la asignatura pendiente; 4. Conclusiones. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN. EL MERCOSUR EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN Y EL NUEVO REGIONALISMO.

La creación de MERCOSUR se produce como consecuencia directa del aceleramiento de la globalización en la década de los 80 del siglo XX y del nuevo regionalismo internacional surgido tras el fin de la guerra fría. Ambos conceptos – globalización y nuevo regionalismo- son la expresión de diferentes modelos regionales a los desafíos económicos, sociales y políticos que se estaban produciendo en los finales del siglo XX y en los albores del siglo XXI.

Por un lado, la globalización entendida como el proceso creciente de interconexión que existe en asuntos políticos y económicos, por lo cual el Estado-nación o la sociedad nacional ya no es la unidad exclusiva de interacción social y comunicación⁴. Por tanto, la globalización difumina las tradicionales fronteras del Estado dando paso a una sociedad mundial más interdependiente. La globalización también se caracteriza por la creciente participación activa de actores no estatales en los flujos de intercambio comercial, financieros y de inversión en el producto mundial produciendo un cambio en las relaciones económicas dentro del sistema internacional.

Por otro lado, el nuevo regionalismo, y siguiendo las indicaciones del profesor ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES “(...) dentro de la misma economía política global capitalista, hay tres modelos que adoptan el nuevo regionalismo, de regulación capitalista de las relaciones entre la economía, la política y la sociedad”⁵. Los tres

⁴ Véase BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, 2007, Barcelona.

⁵ ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES, José, *El espacio eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, CIDEAL, Madrid, 2007, p. 28.



modelos que identifica el autor son el americano (NAFTA), europeo (Unión Europea) y asiático (ASEAN).

La combinación entre globalización y nuevo regionalismo puede resultar, en principio, contradictoria, puesto que la globalización económica pretende liberalizar el comercio mundial –visión centrífuga- y el regionalismo integrar, bajos los principios liberales económicos y políticos, un territorio concreto con unas características comunes –visión centrípeta-. Los dos procesos están impulsados por muchos de los mismos factores. Los avances tecnológicos en el transporte, las comunicaciones, la información y otras esferas han ampliado rápidamente el alcance mundial de la actividad de los mercados.

El fenómeno de las regiones⁶ no es nuevo en la escena internacional. En la década de los años 50 y 60 del siglo XX el regionalismo se centraba dentro del conflicto Este-Oeste y en aspectos de seguridad y paz, mientras que el debate del nuevo regionalismo actual se enmarca dentro del libre comercio y en la democratización de las instituciones. En relación con el grado de institucionalización de la integración regional las décadas de los 50 y 60 estaban determinadas por conceptos realistas como alianzas estratégicas, federaciones de Estados, equilibrios de poder... mientras que en la actualidad, cuando nos referimos a la institucionalización, pretendemos enfocarnos en acuerdos preferenciales, zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes. En palabras de JERCH *“el aspecto político y de seguridad de los años 50 a 70 ha sido sustituido por un acercamiento económico”*⁷.

La cooperación regional ofrece una opción racional a muchos países en vías de desarrollo por la cual se puede mostrar a Occidente cierto grado de independencia y autosuficiencia. El miedo a la marginación frente a los centros de actividades económicas representó sin duda una dinámica que empujó a muchos países situados en la periferia hacia el regionalismo. Como nos dice FAWCETT *“este miedo a la marginación en términos económicos se percibe a menudo como una amenaza mayor que la marginación en temas de seguridad que acompañaba al fin del sistema bipolar”*⁸.

⁶ Mientras el término regionalismo hace referencia al aspecto institucional, es decir, al establecimiento de acuerdos, organizaciones o cualquier tipo de institucionalización en un espacio geográfico determinado, el término regionalización se refiere al aumento de las interacciones entre actores en un espacio geográfico determinado. En otras palabras, las regiones están compuestas por dos aspectos de la cooperación: la interdependencia y la creación de instituciones para el reglamento de esta interdependencia.

⁷ JERCH, Martin, *Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo*, UAM Ediciones, Madrid, 2007, p.28.

⁸ FAWCETT, L., *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 25.



Los impulsos del continente europeo y la extensión de los principios liberales y democráticos desde el fin de la Guerra Fría han influido de forma positiva en la creación de un contexto internacional donde la interdependencia se ha incrementado sustancialmente. El regionalismo abierto ha gozado de más éxito y se ha desarrollado de forma más viable y eficaz entre los países liberales. El caso de MERCOSUR confirma esta relación⁹.

En este contexto cambiante, MERCOSUR nace con el objetivo de alcanzar la libertad de factores productivos, incluyendo expresamente la libre circulación de bienes y servicios. Por otro lado, en el tratado constitutivo se recoge el establecimiento de un arancel externo común, y también la adopción de una política comercial común en relación con terceros. Además se prevé la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes con el fin de conseguir condiciones de competencias adecuadas entre éstos, así como el compromiso de la armonización de legislaciones para fortalecer el proceso de integración.

Los principales instrumentos de MERCOSUR son: **a)** Programa de Liberalización Comercial, prácticamente conseguido salvo algún sector como el automovilístico; **b)** Arancel externo común, que viene a convertir el MERCOSUR en una unión aduanera. Con el fin de fortalecer la política común del bloque, los Estados adoptan un régimen de salvaguarda y asumen aplicar normas comunes en sus territorios de manera coordinada en materia de subvenciones, subsidios, dumping y derecho de la competencia. La unión aduanera está en proceso de construcción; y **c)** coordinación de las políticas macroeconómicas. Este punto, además de la libre circulación de personas, servicios y capitales se ha quedado fuera de todo marco jurídico de carácter vinculante para los Estados parte.

2. MERCOSUR Y LA UE. ALIANZA NECESARIA PARA LA INSERCIÓN EN EL COMERCIO GLOBAL.

El fin de la Guerra Fría supuso un cambio en el orden mundial pasando de una división Este-Oeste a otra Norte-Sur. Ante este nuevo desafío, las relaciones comerciales que se establecen caminan hacia una gobernanza mundial caracterizada por una cooperación internacional flexible y pragmática: una cooperación de varios niveles promovida por Estados, organizaciones internacionales y otros actores que han dado lugar a un entramado bilateral, multilateral e interregional, definido por Susan STRANGE como *“la diplomacia triangular”*¹⁰.

⁹ No es ninguna coincidencia que pocos años antes de firmar el Tratado de Asunción (1991) regresaron al poder gobiernos civiles en Argentina y Brasil.

¹⁰ STRANGE, Susan, *States and Markets*, Pinter, Londres, 1996, p. 34.



En esta línea, las relaciones entre bloques regionales se han visto potenciadas en las dos últimas décadas integrándose de pleno en el sistema multilateral del comercio. Sin embargo, DÍAZ-SILVEIRA sostiene que desde la perspectiva del comercio *“este multilateralismo no está funcionando correctamente, sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001, cuando el funcionamiento de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad, se puso en tela de juicio por la supremacía de una nación que utilizó su relevancia política, económica y militar para abordar problemas mundiales desde el multilateralismo”*¹¹.

En este complejo contexto, los Estados latinoamericanos han optado por estrategias regionalistas, que responden a la necesidad de mejorar su inserción en el sistema internacional y, de esta manera, afrontar los desafíos planteados por la globalización. Estas estrategias se relacionan, en particular, con la reactivación del fenómeno de la integración regional bajo los parámetros del nuevo regionalismo que, según el profesor SANAHUJA, en *“el ámbito económico combina la apertura externa y el mantenimiento de un elemento preferencial para los países miembros con el fin de promover mejoras de la competitividad y la eficiencia económica; y en el ámbito político, busca fortalecer la capacidad de los Estados miembros de cada grupo regional en la gestión de las interdependencias regionales y, con ello, afianzar la gobernabilidad interna”*¹².

Esta visión de integración regional como fórmula para el crecimiento económico y como mecanismo para prestar más fuerza en el ámbito político, ha inyectado dinamismo a los procesos de integración, de manera que el nuevo regionalismo, se visualiza no sólo como un fenómeno cuantitativo, sino también cualitativo en la medida que se espera que la integración económica sea el vehículo de la integración política. El nuevo regionalismo como proceso se expande, en la línea de DÍAZ-SILVEIRA, a la vez en dos niveles: intrarregional e interregional. *“El primero se dirige a la confrontación de bloques económicos basados en la proximidad geográfica, mientras que el segundo se desarrolla entre bloques o países que no tienen contigüidad geográfica”*¹³. Ello es particularmente visible en Iberoamérica donde esquemas de integración como MERCOSUR coexisten con otras iniciativas como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

¹¹ DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, Cintia, *La estrategia interregional de la Unión Europea con América Latina. El camino de la asociación con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centro América*, Plaza y Valdés, Madrid, 2009, p. 68.

¹² CIENFUEGOS, M y SANAHUJA, J.A., *Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2010, p. 13.

¹³ PONTE IGLESIAS, María Teresa, “Las relaciones MERCOSUR- Unión Europea a 20 años de creación del MERCOSUR” en *Revista de Estudios Europeos*, Nº 57, Enero-Junio 2011, pp. 81-98.



En esta línea, las relaciones entre la UE y el MERCOSUR, al abrigo del nuevo regionalismo, se insertan en el marco amplio de asociación entre la UE y América Latina¹⁴. Estas relaciones tienen una larga tradición en la que han ido convergiendo elementos históricos, culturales, afinidades políticas, intereses económicos y consideraciones estratégicas, que otorgan a las relaciones de América Latina con Europa un carácter muy singular y específico, si lo comparamos con los vínculos que otras regiones mantienen con Europa.

Con la creación de MERCOSUR se pone de manifiesto el interés de los Estados iberoamericanos de adaptarse a las nuevas formas de relacionarse con otros bloques regionales, fundamentalmente la UE¹⁵. En este sentido, la vocación de la UE para contribuir a la consolidación de las democracias y al desarrollo socioeconómico sostenible de los países latinoamericanos ha supuesto un instrumento de integración en el comercio internacional para el MERCOSUR. Así, la profesora GONZÁLEZ DEL MIÑO afirma que *“la UE ha apostado por seguir profundizando en el plano “ad intra” por el federalismo intergubernamental y en el “ad extra” por ofrecer una gestión alternativa en la sociedad internacional de la globalización mediante la exportación a otras regiones del mundo del propio modelo europeo, en el marco del nuevo regionalismo internacional”*¹⁶.

Por tanto, la UE se convierte en un socio preferencial para las relaciones económicas de MERCOSUR y, al mismo tiempo, el viejo continente se muestra muy interesado en establecer una cooperación birregional con América del Sur. El acuerdo de asociación entre ambas regiones ha sido siempre objetivo prioritario de la política

¹⁴ A este respecto el profesor José ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES, realiza un amplio y profundo análisis. Para ampliar información véase ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES, José, *El espacio Eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, Cideal, Madrid, 2007. Asimismo, véase; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R., *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid, 1994; DÍAZ BARRADO, Castor, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo, *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2008; ALDECOA LUZZARRAGA, Francisco, “El espacio Eurolatinoamericano” en *Revista La Clave*, Madrid, 2002, pp. 71-73.

¹⁵ Para ampliar información a este respecto véase ALDECOA LUZZARRAGA, Francisco, “El acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina”, *Revista de Instituciones Europeas*, nº 3, Madrid, 1995, pp. 761-792; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R, “América Latina y la Unión Europea: Especial referencia a la práctica convencional”, en *Cuadernos Jurídicos*, nº 3, Madrid, 1992, pp. 34-44; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R “Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado Constitucional”, en MARIÑO MENÉNDEZ (DIR) y MOREIRO GONZÁLEZ (coord.), *Derecho Internacional y Tratado Constitucional europeo*, Marcial Pons e Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III de Madrid, 2006, pp. 127-165.

¹⁶ GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma, “Los espacios euromediterráneos y eurolatinoamericano. Dos modelos de la Unión Europea en el nuevo regionalismo internacional”, en *Revista de Estudios latinoamericanos Nuevo Mundo*, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Enero-Junio 2009, pp. 85-105.



europea para Latinoamérica. A la liberalización del comercio se le sumaría la reducción de trabas no arancelarias, la cooperación económica y técnica, la libre circulación de servicios y capitales, reglas de competencia y hasta un diálogo político reforzado¹⁷.

Al poco tiempo de la firma del Tratado de Asunción (1991), representantes institucionales de MERCOSUR y la Comisión Europea se reunieron con el fin de discutir sobre la conveniencia de establecer un acuerdo marco de cooperación entre ambas partes, desembocando en el primer Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional, cuyo objetivo era compartir las experiencias de la integración europea en diversos ámbitos considerados imprescindibles para la consolidación y fortalecimiento de MERCOSUR. Dos años después de la firma de este acuerdo, ambas partes realizan una Declaración conjunta en la que afirman su interés en la puesta en marcha de una estrategia dirigida al establecimiento de una zona de libre comercio entre la UE y el MERCOSUR¹⁸. Con esta Declaración se formaliza la intención de las partes de establecer un acuerdo marco con vistas a la constitución de una asociación interregional.

A finales de 1995 se firma un acuerdo por el cual se establecen como fundamento esencial de las mutuas relaciones el respecto de los derechos humanos y de los principios democráticos, además de sentar las bases de la primera unión aduanera, aunque ésta actualmente continúa incompleta puesto que no existe una política común de comercio exterior ni de libre comercio. Esta alianza suponía la consolidación de MERCOSUR como organización internacional; la intensificación de las relaciones económicas con la UE, dentro de una economía liberalizada y en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y un acuerdo de cooperación que incluyen el comercial, la cooperación económica, información y cultura y de lucha contra el narcotráfico.

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE ofrece, en tal sentido, la oportunidad de poner de manifiesto la capacidad de liderazgo europeo, a fin de avanzar no sólo en los carriles negociadores gubernamentales, sino también en el desarrollo de una red de canales de comunicación, con la activa participación de empresarios, intelectuales, sindicalistas, parlamentarios y diversas expresiones de la sociedad civil¹⁹. En definitiva, las relaciones entre ambas partes introducen a la UE en una región amenazada por la estrategia más pragmática norteamericana del ALCA. De la misma manera, MERCOSUR se convierte en un actor regional más allá del continente americano y entra en el juego de los bloques regionales mundiales.

¹⁷ VIDAL-FORCH, Xavier, "Latinoamérica y Europa ante la agenda global" en MALLO, T. y SANAHUJA, J.A., *Las relaciones de la Unión Europea con América latina y el Caribe*, Fundación Carolina siglo XXI, Madrid, 2011, pp. 27-40.

¹⁸ *Op Cit*, PONTE IGELESIAS, María Teresa.

¹⁹ PEÑA, Félix, "La OMC y las relaciones interregionales. Una visión desde el MERCOSUR", en http://www.ieei.pt/files/UE_Mercosul_Novo.Pena.OMC_relaciones_interregionales.pdf



Sin embargo, la UE y MERCOSUR congelaron sus relaciones hasta el punto que, actualmente no se ha llegado a ningún acuerdo para la liberalización del comercio, siendo el punto más sensible las negociaciones en torno al sector agrícola. De ahí, que la UE haya paralizado todo tipo de acción hasta que la Ronda de Doha haya concluido. Como consecuencia de esta paralización, fundamentalmente producida por el sector agrícola, el déficit europeo desde el año 2000 con MERCOSUR se ha duplicado y las importaciones por parte de la UE de productos agrícolas procedentes de esta región representan actualmente 19.000 millones de euros, frente a los 1.000 millones de euros de las exportaciones²⁰.

El proteccionismo europeo en relación con el sector agrícola supone una barrera a la hora de establecer mecanismos de cooperación entre ambas orillas del atlántico. En este sentido, en junio de 2010, algunos parlamentarios europeos consideran que un acuerdo con MERCOSUR podría plantear desafíos considerables a los productores agrícolas de la UE, así como interrogantes sobre la seguridad alimentaria, las condiciones laborales, la protección del medio ambiente y el bienestar animal²¹.

En definitiva, cabe a la UE una mayor responsabilidad en el liderazgo estratégico y práctico del proceso que pueda conducir efectivamente a una alianza interregional con el MERCOSUR, que sirva no sólo para fortalecer la integración aún incipiente del Sur americano, sino también para demostrar que bien encarado, el regionalismo y su versión más ambiciosa interregional, pueden ser fuerzas motoras en la construcción de un multilateralismo acorde con las demandas económicas y sociales actuales.

Pero, hasta la fecha ¿De qué forma ha afectado, positiva o negativamente, esta alianza estratégica al MERCOSUR? Según un informe de la Comisión Europea, El MERCOSUR es el cuarto mayor grupo económico del mundo, con un Producto Interior Bruto (PIB) de 1.002 millones de US \$ y con una población de 235 millones de personas. Brasil es con mucho la mayor economía con el 79% del PIB del MERCOSUR, seguido por Argentina con el 18%, Uruguay con el 2%, y Paraguay con el 1%²² (ver gráfico 1).

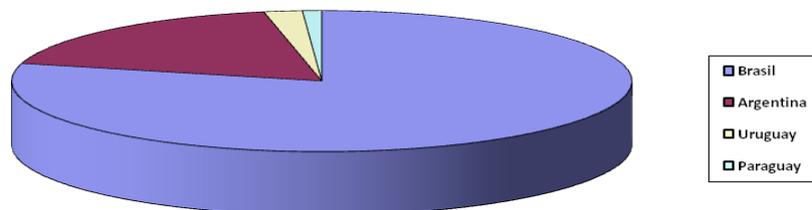
²⁰ Fuente: <http://www.europarl.europa.eu/es/pressroom/content/20110221NEW14609/10/html/L>, en *Op Cit.* PONTE IGELESIAS, María Teresa.

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/news/es/pressroom/newsletter/2010-W27/16>

²² Comisión Europea, *MERCOSUR: Documento estratégico regional 2007-2013*, 02.08.2007 (E/2007/1640), en http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf

Distribución de la riqueza de MERCOSUR en % (2008)²³

Gráfico: 1

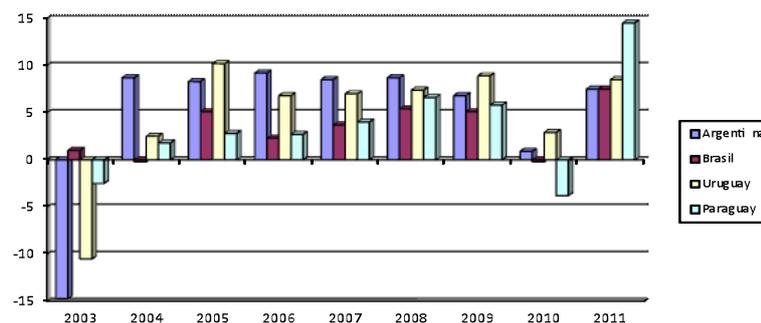


Tras las graves crisis económicas y financieras sufridas por Argentina, Uruguay y Paraguay y las turbulencias financieras experimentadas por Brasil en los comienzos del siglo XXI, la economía del MERCOSUR empezó a recuperarse a mediados de 2003 y ha seguido un ritmo ascendente considerable (ver gráfico 2).

Según el informe de la Comisión Europea citado, los tres factores clave que han contribuido a la recuperación de la actividad económica en la región han sido: **a)** la mejora en la competitividad lograda a través de las depreciaciones monetarias experimentadas durante las crisis; **b)** el aumento subsiguiente en términos de comercio; y **c)** el aumento de los precios internacionales de los principales productos básicos de exportación, fundamentalmente los relativos al sector agrícola.

Producto Interior Bruto en términos de crecimiento real en % (2003-2011)²⁴

Gráfico 2



²³ *Ibidem*. Gráfico elaboración propia.

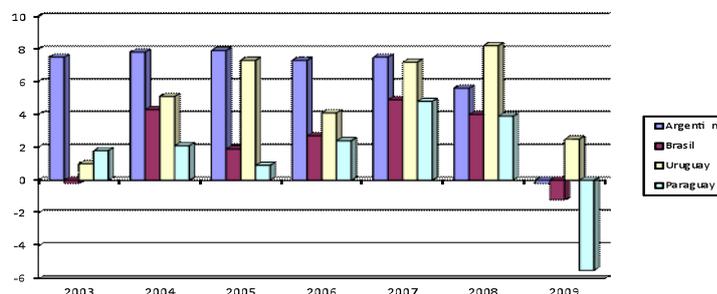
²⁴ Fuente: <http://www.indexmundi.com> Gráfico elaboración propia.

En 2005, las economías del MERCOSUR crecieron un 4% (totalizando 1.002 millones US \$), superando los pronósticos más optimistas. El PIB en la región en 2010 aumentó alrededor del 8,2 % en relación con el año anterior, aunque con diferencias nacionales significativas: 33.000 millones US \$ en Paraguay, 48.000 millones US \$ en Uruguay, 2.172.000 millones US \$ en Brasil y 590.000 millones US \$ en Argentina²⁵. La media *per capita* del PIB es de 9.568 \$US²⁶ sobre la base de la paridad del poder adquisitivo²⁷ (ver gráfico 3).

Sin embargo, a pesar de la mejora, las economías del MERCOSUR siguen siendo vulnerables. En Argentina, el insuficiente progreso de las reformas estructurales (especialmente en los sectores fiscal, bancario y de servicios) y la incertidumbre sobre cómo las autoridades tratarán el canje de la deuda con los acreedores continúan ensombreciendo la continuidad de los recientes resultados económicos. En cuanto a Brasil, a pesar de las mejoras recientes, su calendario de servicio de la deuda y la situación de la balanza de pagos siguen siendo frágiles. Las economías uruguayas y paraguayas siguen siendo, en gran medida, dependientes de las de sus vecinos grandes –Argentina Y Brasil–.

PIB *per capita* real en % (2003-2009)²⁸

Gráfico: 3



En relación con el comercio exterior, la participación del MERCOSUR en la economía mundial representó sólo un 1,05% del total durante el período de 2002-2005. La UE es socio comercial principal del MERCOSUR, con un total del 24,6% de su

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Fuente: Banco Mundial.

²⁷ Fuente: MERCOSUR, "Indicadores macroeconómicos de MERCOSUR", Publicación trimestral, Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM), diciembre de 2010, boletín nº 4, pp. 1-103.

²⁸ *Ibidem*. Gráficos elaboración propia.



comercio, seguida por los EE.UU. con el 20,0%. El resto de América Latina supone alrededor del 13,4% del comercio del MERCOSUR²⁹.

Asimismo, desde 2000 el comercio entre la UE y el MERCOSUR ha experimentado un cambio gradual y consistente de un equilibrio positivo de 9.300 millones de euros a favor de la UE en 2000 a un excedente comercial para el MERCOSUR, colocándose unos 9.500 millones de euros en 2005. En esta línea, MERCOSUR, impulsado principalmente por Brasil, está intentando diversificar los flujos comerciales para impulsar el comercio regional y la cooperación “Sur-Sur”. Esta estrategia condujo por ejemplo a la firma del Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR - Comunidad Andina.

En paralelo, en el plano intrarregional, el MERCOSUR representó un promedio del 15% del comercio total en el período 2002-2005, un índice relativamente bajo si lo comparamos con el de otras regiones tales como la UE (65,9%) o TLCAN (45,3%). Desde 1999, la dirección estratégica de Brasil se ha orientado altamente hacia mercados mundiales (el comercio con otros miembros del MERCOSUR representó sólo el 9,4% del comercio de Brasil durante el período 2002-2005) y éste es el principal factor que explica los niveles comerciales relativamente modestos dentro del MERCOSUR. Por otra parte, Argentina, Uruguay y Paraguay muestran una dependencia comercial más fuerte de sus socios, concretamente el 25,8% en el caso de Argentina, el 37,0% en el caso de Uruguay y el 55,7% en el de Paraguay³⁰.

Siguiendo los datos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (CEPAL) el valor de las exportaciones intrarregionales del MERCOSUR se sextuplicó entre 1990 y 2006, pasando de 4.127 millones de US \$ a 25.675 millones de US \$. A pesar de este importante aumento, las exportaciones intrarregionales no llegaron a representar más del 25,3% de las exportaciones totales en 2008³¹. Según la CEPAL la reducida importancia del comercio intrarregional explica por qué la política económica de los gobiernos del MERCOSUR ha dado prioridad a las relaciones económicas extrarregionales no favoreciendo los intereses del proceso de integración regional. Los países relativamente más desarrollados, Brasil y Argentina, han disfrutado de la mayor parte de los beneficios originados por el comercio intrarregional. Ellos fueron responsables del 91,4% de las exportaciones intrarregionales durante el periodo 2003-2006.

²⁹ Fuente: Comisión Europea, *Op Cit*, http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf

³⁰ *Ibidem*.

³¹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011*, Naciones Unidas CEPAL, en, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/44349/La_region_en_la_decada_de_las_economias_emergentes_PANINSAL_2011.pdf



Por lo tanto, el crecimiento de estos países es muy destacable pero, éste es fundamentalmente producto de políticas bilaterales, sobre todo de Brasil y Argentina, centradas en las exportaciones de sus Estados miembros y, no tanto como una actuación común.

Finalmente, y en relación con la reducción de los aranceles, Argentina tenía una tasa arancelaria del 30% en 1989, Brasil del 51% y Uruguay rozaba el 100%. Con la firma del tratado de Asunción, las políticas comerciales se orientaron a la reducción de estas tasas y, con la implantación de la Política de Arancel Externo Común de 1995, los aranceles externos se redujeron al 10,7%³².

En definitiva, esta visión regional se presenta como un instrumento de integración económica como paso previo a la unificación política. Actualmente podemos afirmar que la fase del Programa de Liberalización Comercial (PLC) y del arancel externo común se considera superada pero, no obstante, el resto de la agenda del MERCOSUR se ha estancado como consecuencia de la dificultad de llegar a acuerdos vinculantes en materia de armonización legislativa, que afecta de lleno a las muy heterogéneas políticas nacionales. Por otro lado, las deficientes políticas macroeconómicas comunes, en particular la inexistencia de coordinación en el ámbito monetario, conlleva una fluctuación en los tipos de cambio muy perjudicial para la integración económica.

3. EL DESARROLLO HUMANO EN EL ÁREA MERCOSUR: LA ASIGNATURA PENDIENTE.

Las relaciones en materia de cooperación al desarrollo entre la UE y América Latina se han ido estructurando con el paso de los años. Es a partir de los años 80 cuando realmente se observa un interés especial en fortalecer una relación estrecha entre ambas orillas del Atlántico. Como nos dice Florabel QUISPE REMÓN *“hasta los años 80 los países de América Latina quedaron fuera del mapa de las relaciones exteriores de la UE”*³³ debido fundamentalmente a que no se ejerció una presión política con el objetivo de que esta área geográfica se introdujera en la lista de los Países y Territorios de Ultramar (PTUM). Aunque pertenecieran al grupo de países en

³² LAIRD, Sam, “MERCOSUR: Objectives and Achievements”, *Trade Policy Review Division, World Trade Organization (OMC)*, Junio 1997.

³³ QUISPE REMÓN, Florabel, “Cooperación para el desarrollo y asociación estratégica birregional” en DÍAZ BARRADO, Castor, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo (ed), *Perspectivas sobre las relaciones de la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2008, p. 136.



desarrollo su situación era mejor que la del resto del Tercer Mundo, lo que le restaba opciones de recibir ayuda exterior³⁴.

Asimismo, a mediados de la década de los noventa se abrió una nueva etapa en las relaciones entre ambas regiones, haciendo de la integración regional uno de sus principales objetivos. En esta línea, la Comisión Europea adoptó en 1995 una comunicación de carácter general sobre el apoyo a la integración de los países en desarrollo. Siguiendo las reflexiones de SANAHUJA, en las relaciones entre la UE y América Latina se pueden identificar tres grandes ejes: **a)** el diálogo político basado en los diferentes mecanismos de concertación y coordinación de políticas exteriores; **b)** las relaciones comerciales, partiendo de los regímenes de acceso al mercado de la UE de la política comercial común, de los acuerdos de integración subregional de América Latina y del marco de las reglas multilaterales de la OMC; y **c)** la política de cooperación al desarrollo de la UE³⁵.

En la I Cumbre UE-América Latina y el Caribe, conocida como la Cumbre de Río, se establece formalmente la “Asociación estratégica” birregional. En materia de desarrollo ésta “asociación estratégica” establece compromisos en servicios sociales, acceso universal a una educación de calidad como mecanismo de reducción de las desigualdades sociales y el desarrollo científico y tecnológico³⁶.

En el caso concreto de cooperación directa entre la UE y MERCOSUR, la UE se ha convertido en su primer donante. Entre 2000 y 2006 la financiación comunitaria para la cooperación regional y bilateral ascendió a casi 250 millones de euros, repartidos de la siguiente manera: 48 millones € para proyectos MERCOSUR, 65,7 millones € para Argentina, 64 millones € para Brasil, 51,7 millones € para Paraguay y 18,6 millones € para Uruguay³⁷.

MERCOSUR ha supuesto un impulso económico en todos los países miembros (ver gráfico 2 y 3), además de converger en sus PIB *per capita* reduciendo las asimetrías de sus economías – objetivos ambos de MERCOSUR – Sin embargo, la generación de riqueza no tiene por qué significar una mejora del desarrollo humano³⁸

³⁴ SOTILLO, José Ángel, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la UE*, La Catarata, Madrid, 2006, p. 152.

³⁵ SANAHUJA, José Antonio, “Las cumbres Unión Europea-América Latina y la cooperación al desarrollo: ¿Un instrumento de apoyo a la integración Latinoamericana?”, en *Op. Cit.*, DÍAZ BARRADO, Castor, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo (ed), p. 102.

³⁶ *Ibidem*, p. 104.

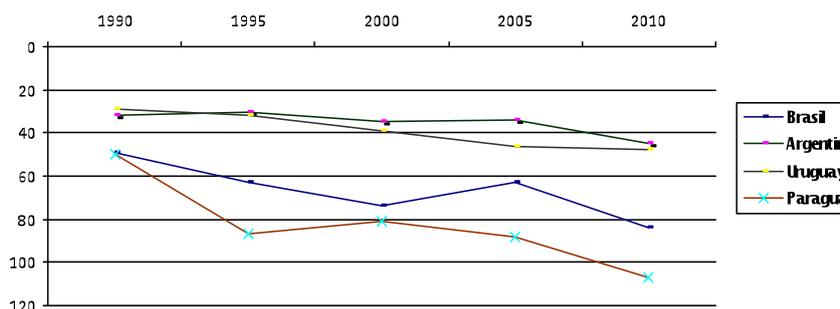
³⁷ ROUQUAYROL, Leda y HERRERO, Santiago, *Guía sobre la cooperación UE y América Latina*, 2007, en http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation_eu_la_es.pdf

³⁸ Para definir el Desarrollo Humano Sostenible tenemos la obligación de analizar tres conceptos claves: desarrollo humano, desarrollo equitativo y desarrollo sostenible: **a) Desarrollo humano** significa el

(ver gráfico 4 y tabla 1). Teniendo como referencia el Índice de Desarrollo Humano (IDH) desde 1990 hasta 2011, Brasil ha pasado del puesto 49 al 84; Argentina del 32 al 45; Uruguay del 29 al 48; y Paraguay del 50 al 107³⁹.

Evolución del IDH en los países miembros de MERCOSUR (1990-2010)⁴⁰

Gráfico: 4



Si

comparamos estos datos con otro de los informes más completo elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Pobreza

“proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades” (PNUD). Pero no se limita al acceso al empleo y a servicios de educación y salud, sino que abarca otras dimensiones fundamentales de la humanidad tales como: el goce de libertades civiles y políticas y la participación de la gente en los diversos aspectos que afectan sus vidas. El concepto de desarrollo humano incluye pues la problemática de la gobernabilidad democrática, la participación y vigilancia ciudadana y la generación de capital social; **b) Desarrollo equitativo** subraya no sólo la necesidad de que todas las personas, sin distinción ni exclusión de ningún tipo, puedan obtener estas capacidades del desarrollo humano, sino también el hecho de que el crecimiento económico no significa necesariamente mejora para todos, es decir que un “desarrollo” que agranda la brecha social no es un “desarrollo”; y **c) Desarrollo sostenible** significa “desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas” (Comisión Brundtland). Extendiendo la meta del desarrollo humano a todas las personas que vivirán en el futuro, la “sostenibilidad” introduce exigencias de gestión racional de los recursos disponibles en el planeta, es decir complementa y equilibra las perspectivas sociales y económicas con la perspectiva ambiental y ecológica.

³⁹ Fuente: Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Indicador de Desarrollo Humano (IDH), Datos 2011. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Summary.pdf Hay que tener en cuenta que el aumento en la lista del IDH es un dato negativo, siendo el puesto 1 el máximo de desarrollo humano y el 193 el mínimo de desarrollo humano. El IDH se basa en tres parámetros de desarrollo humano: **Salud**, medida según la esperanza de vida al nacer; **Educación**, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria; y **Riqueza**, medido por el PIB per cápita en dólares internacionales.

⁴⁰ Fuente: PNUD. Gráficos elaboración propia.

Multidimensional (IPM)⁴¹ arroja una radiografía calcada a los del IDH. Por lo tanto, nos encontramos ante una situación compleja si la analizamos desde la perspectiva del desarrollo. Parece contradictorio que países que están creciendo por encima del 5% puedan estar retrocediendo en las listas de desarrollo humano⁴². Esto se está debiendo a varias causas que tratamos de explicar a continuación.

Puestos del IDH de los países MERCOSUR de 1990 a 2010⁴³

Tabla: 1

	90	19	5 ⁴⁴	199	00	20	05	20	10	20	11	20
Brasil		49		63		74		63		73		84
Argent		32		30		35		34		46		45
Urugua		29		32		39		46		52		48
Paragu		50		87		81		88		96		10
											7	

En primer lugar, los procesos de integración que han surgido en América Latina en el contexto del nuevo regionalismo partieron del presupuesto de que se edificaban sobre la base de regímenes democráticos y del libre mercado. Con los inicios de un

⁴¹ El IPM incluye parámetros de ingresos junto con otros de privaciones que afectan a la vida de las personas. El IPM muestra la índole y la intensidad de la pobreza a nivel individual en tres aspectos básicos como son: Educación, años de escolarización, niños y niñas escolarizados; Salud, mortalidad infantil y grado de nutrición; y Calidad de vida, acceso a electricidad, saneamiento, agua potable, vivienda y bienes tales como radio, televisión, etc.

⁴² Con el fin de no caer en vagas interpretaciones, tenemos la obligación de señalar las conclusiones a las que llegaba el propio PNUD en su *Informe sobre el estado del desarrollo humano* (2006) en las que advertía de que “*Tal como ocurre con cualquier índice que agrega datos relativos a diversas áreas de logros, el IDH está sujeto a constantes ajustes en función de los cambios de los sistemas estadísticos de información*”. En algunos casos, estos cambios pueden afectar el rango de un país de manera positiva o negativa, independientemente de su desempeño. “*Muchos países han visto bajar su puntuación según el IDH, no porque sus resultados subyacentes hayan cambiado, sino debido a un cambio en los sistemas de información sobre educación. Las nuevas series de datos son más uniformes y precisos, pero el cambio ha tenido un efecto negativo sobre el rango de IDH de varios países, entre ellos, Argentina, Brasil y Paraguay*”.

⁴³ *Op Cit.* Datos PNUD. Tabla elaboración propia.

⁴⁴ A partir de 1993 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluye en la lista del Índice del Desarrollo Humano (IDH) a nuevos países creados a partir de la desmembración de la Unión Soviética y de la ex Yugoslavia. Así, el retroceso en el IDH de los países MERCOSUR también es debido al aumento de los países analizados por el PNUD.



proceso de integración se presenta la dimensión social en un sentido amplio, es decir se fijan en la agenda los temas vinculados al respeto de determinados derechos sociales que constituyen una condición para la libre circulación de las personas, a la consideración de las asimetrías (regionales y sectoriales) y al trato de las consecuencias sociales del desarrollo del proceso.

En este sentido, y tras descubrir que el aumento económico no está desembocando en un aumento del desarrollo humano en todas sus facetas, las políticas de MERCOSUR destinadas hacia la redistribución de la riqueza empiezan a delinearse. Tras la insistencia de los Estados más pequeños –Paraguay y Uruguay-, se ha puesto en marcha el Fondo para la Convergencia Estructural en el MERCOSUR (FOCEM)⁴⁵ que empezó a estar operativo en 2006. Su fin es la disminución de las condiciones de asimetrías existentes entre las diferentes regiones del MERCOSUR y así garantizar que los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados sean plenamente aprovechados y redistribuidos de forma equitativa. El FOCEM financia proyectos encuadrados en el marco de los siguientes programas: programa de convergencia estructural; programa de desarrollo de la competitividad; programa de cohesión social; y programa de fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración⁴⁶.

Todavía es pronto para obtener conclusiones a cerca de la efectividad del FOCEM, más teniendo en cuenta que los avances en materia de desarrollo hay que analizarlos después de un tiempo prudencial de la puesta en marcha de las políticas destinadas a este fin. Si podemos concluir que, al menos, los Estados miembros han mostrado su preocupación en relación con la no disminución de la brecha económica y social de sus poblaciones y han empezado a tomar medidas con el objetivo de solventar esta situación.

Asimismo, en el terreno económico, las diferencias en los recursos con que cuentan los países y regiones del MERCOSUR son notables, partiendo del desequilibrio en las dimensiones territoriales y la consecuente asimetría en los recursos naturales y materias primas, hasta la diversidad en los niveles de industrialización o desarrollo del sector terciario. Además, en el plano comercial, los representantes y analistas del MERCOSUR han debatido en repetidas ocasiones en torno a la dificultad para llevar a la práctica las intenciones y promesas de incrementar el comercio intrarregional, especialmente en el caso de exportaciones desde los países pequeños hacia los grandes. Los propios países pequeños del bloque -Paraguay y Uruguay- han

⁴⁵ El 19 de Julio de 2005 el Consejo de Mercado Común, máxima autoridad del MERCOSUR aprueba la Decisión 18/05 que dispone la integración y funcionamiento del FOCEM.

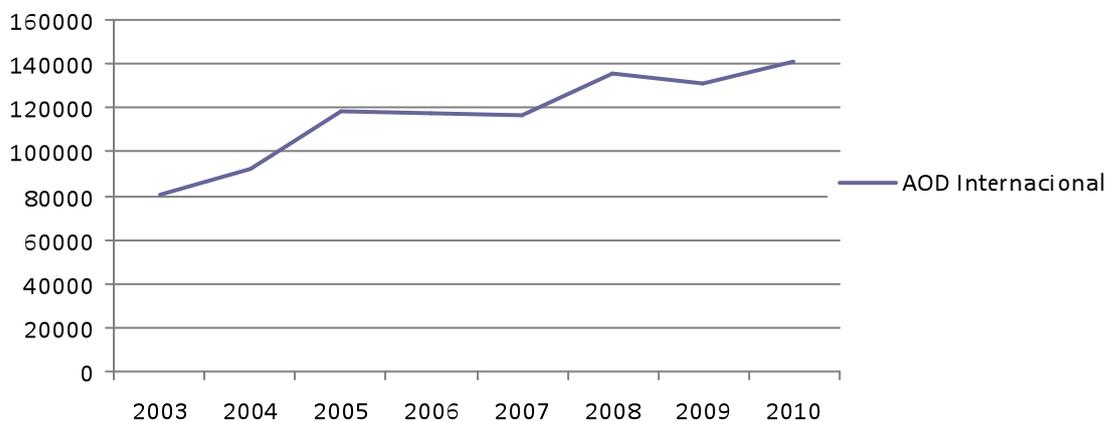
⁴⁶ <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/focem.pdf>

presentado quejas antes los más grandes -Argentina y Brasil- con el objetivo de superar estos escollos⁴⁷.

En general, en los últimos años, se ha reducido la pobreza en el marco de crecimiento económico. No obstante, la región parece haber desaprovechado esta etapa para lograr una disminución de las desigualdades económicas y sociales. En esta línea, el *Informe sobre Desarrollo Humano para MERCOSUR* defiende “la persistencia de la diferenciación social, que involucra numerosos procesos que pueden superponerse y reforzarse entre sí. Entre dichos procesos se incluyen la desigualdad, la polarización y la exclusión social”. A modo de ejemplo, en Argentina, Brasil y Uruguay los desempleados jóvenes representan casi el 60% del total de personas desocupadas, mientras que en Paraguay la cifra alcanza el 70%. Superar esta situación requiere de esfuerzos que abarquen varias dimensiones como el aprovechamiento de las potencialidades proporcionadas por el crecimiento económico, las iniciativas sociales pero, también la responsabilidad gubernamental y el enfoque de integración regional que se adopte, de cara a establecer un marco de bienestar social en MERCOSUR.

Evolución de la AOD Internacional en millones de US \$ (2003-2010)⁴⁸

Gráfico:5



En segundo lugar, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) canalizada en la región ha sido importante desde la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. No obstante, su participación en el sistema de ayudas se ha visto alterada desde el principio del siglo XXI como consecuencia de los cambios introducidos en la agenda internacional de desarrollo. Esta nueva estrategia, adoptada fundamentalmente tras

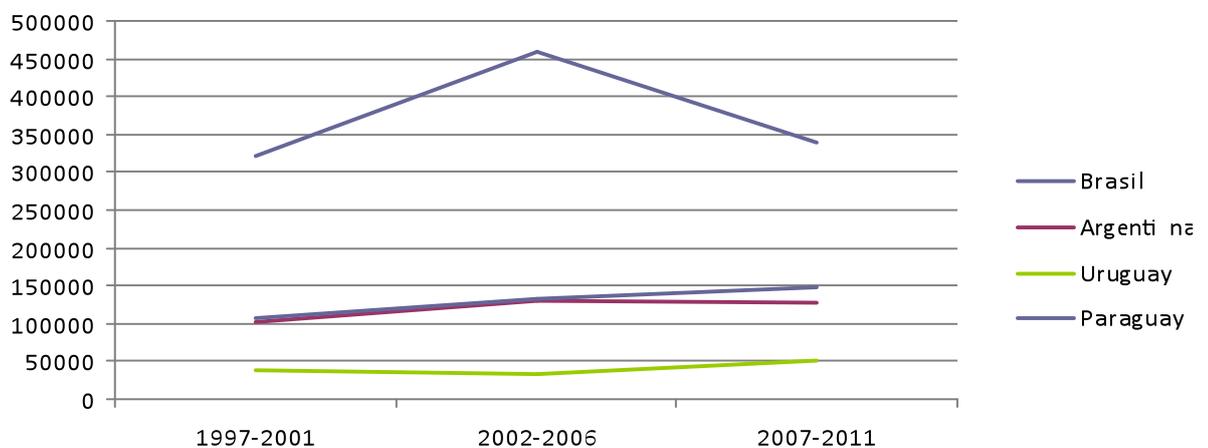
⁴⁷ SRIBMAN, Ariel, “El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR. Promesas, liderazgos y desafíos”, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, en <http://www.opalc.org/images/INRE/sribman.pdf>

⁴⁸ Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Gráfico elaboración propia.

los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, se concentra en aquellos países de renta media y baja y tiene como objetivo la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM) de 2000, así como vincular el desarrollo con la seguridad. En esta línea, la AOD destinada a América Latina en general, y a los países MERCOSUR en particular, se ha visto afectada en favor de otras regiones del planeta. El incremento de la ayuda exterior dirigida a MERCOSUR no ha sido en la proporción del aumento de la AOD internacional (véanse gráficos 5 y 6).

AOD internacional neta recibida en los países MERCOSUR (millones de US \$)⁴⁹

Gráfico: 6



El desplazamiento de Iberoamérica como receptora de AOD coincide, sin embargo, con el impulso a una cooperación que, aunque lleva años realizándose, toma en la actualidad un nuevo sentido: la denominada Cooperación Sur-Sur. Bajo esta forma de cooperación al desarrollo, los países alternan su condición de receptores de ayuda internacional con la de donantes, fundamentalmente de cooperación técnica, hacia otros países vecinos. En cualquiera de sus modalidades, el ejercicio de este nuevo rol permite que los países compartan las capacidades aprendidas en determinadas áreas (sociales, económicas o medioambientales, entre otras) con quienes siguen manifestando, para esos mismos ámbitos, ciertas carencias o necesidades⁵⁰.

⁴⁹ Fuente: Banco Mundial. Gráfico elaboración propia.

⁵⁰ XALMA, Cristina y VERA, José María, *Informe de Cooperación Iberoamericana*, Secretaria General Iberoamericana, Estudio SEGIM nº2, noviembre, 2007, p. 29. Disponible también en sitio Web <http://segib.org/upload/File/librocastellanoCompleto.pdf>

Indicadores de desarrollo de países MERCOSUR (1991-2011)⁵¹

Tabla: 2

	1991	1995	2000	2005	2010	2011 ⁵²	
Brasil (Puesto en el IDH)		49	63	74	63	73	84
Esperanza de vida/años	72	72	72	72	73	73,5	
Tasa de alfabetización/%	86	89	86	89	90	90	
Tasa de desempleo/%	6,4	6	9,5	9,3	8,3	N/D	
Argentina (Puesto en el IDH)		32	30	74	63	46	45
Esperanza de vida/años	73	74	75	75	75	76	
Tasa de alfabetización/%	96	96	97	98	98	98	
Tasa de desempleo/%	6,7	18,6	15	10,6	8,6	N/D	
Uruguay (Puesto en el IDH)		29	32	35	34	46	48
Esperanza de vida/años	76	76	76	76	76	77	
Tasa de alfabetización/%	97	98	98	98	98	98	
Tasa de desempleo/%	9	10,2	13,6	12,2	7,3	N/D	
Paraguay (Puesto en el IDH)		50	87	81	88	107	
Esperanza de vida/años	71	71	72	72	72	72,5	
Tasa de alfabetización/%	90	92	92	95	95	95	
Tasa de desempleo/%	5	3,4	7,6	5,8	5,6	N/D	

⁵¹ Fuente: Banco Mundial. Gráfico elaboración propia.

⁵² La columna correspondiente a 2011 son datos extraídos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Profundizando en los indicadores de desarrollo proporcionados por el Banco Mundial, país por país, observamos que, a pesar de haberse producido un aumento económico, existen importantes variables –esperanza de vida, alfabetización y desempleo de la población activa– que han sufrido, bien un estancamiento, o bien una leve mejora (véase Tabla 2). El fuerte crecimiento económico en Brasil se traduce en un levísimo aumento de la esperanza de vida y el desempleo arroja cifras elevadas en relación con su PIB real. Sin embargo, si se ha incrementado la tasa de alfabetización; en el caso de Argentina y Uruguay, todos los indicadores, salvo el periodo de crisis económica argentina que afectó a la región a principios de siglo XX, han variado mínimamente desde 1991; y, por último los indicadores de desarrollo de Paraguay son prácticamente un calco a los de 1991.

En tercer lugar, y después de más de veinte años desde la creación de MERCOSUR, podemos concluir que el crecimiento económico de la región no se está viendo traducido en una mejora de las condiciones de vida. Es cierto que conseguir mejoras de desarrollo es una cuestión de largo plazo, mientras que el crecimiento económico puede deberse a situaciones coyunturales y, por tanto, obtener beneficios en un espacio corto de tiempo. Sin embargo, y como muestran los datos expuestos, no podemos afirmar que el MERCOSUR esté cumpliendo sus objetivos de cohesión social y de reducción de la desigualdad.

Aunque debemos tener en cuenta modificaciones que se han producido desde 1991 en la recogida de los datos estadísticos por parte del PNUD y que la lista del IDH ha tenido un aumento de los países analizados, esto no debe enmascarar una situación preocupante desde la perspectiva de la desigualdad. Lo cierto es que, hasta la fecha, los países miembros están desaprovechando esta etapa para lograr una disminución de las desigualdades económicas y sociales.

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo⁵³. Diez de los quince países con mayores niveles de desigualdad se encuentran en la región. Esta desigualdad es alta, persistente, se reproduce en un contexto de baja movilidad social y supone un obstáculo para el avance en desarrollo humano. Según el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, existen mecanismos tanto a nivel de los hogares como a nivel del sistema político que refuerzan la reproducción de la desigualdad⁵⁴. Entender de manera más clara estos mecanismos permitirá diseñar políticas que superen el combate a la pobreza y reduzcan con mayor efectividad la desigualdad en la región. En esta línea, y profundizando en indicadores

⁵³ Fuente: Coeficiente de Ginni. Este indicador se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, aunque puede utilizarse para medir la distribución desigual de la riqueza.

⁵⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad 2011*, Área de pobreza y desarrollo humano del PNUD, en <http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/RHDR-2010-RBLAC.pdf>



más precisos de desarrollo como el IDH ajustado por la desigualdad⁵⁵ (IDH-D), observamos que, a pesar del crecimiento económico en los países MERCOSUR, la desigualdad social y económica va en aumento.

El crecimiento económico es una herramienta óptima para reducir la pobreza aunque si no se aplican políticas dirigidas a reducir las desigualdades entre los individuos puede conllevar consecuencias negativas en la evolución de la economía. Con esto, no pretendemos afirmar que el crecimiento global conduzca a un aumento de la desigualdad, sino que los efectos que el crecimiento económico tiene en el aumento de las desigualdades en los países MERCOSUR están directamente relacionados con la ausencia de políticas intervencionistas enfocadas a disminuir la brecha social. El crecimiento no incide en la desigualdad, sino que tales efectos son específicos de cada país. Los cambios en la distribución de riqueza tienen mucho que ver con la velocidad y con los aspectos estructurales del crecimiento económico: la demografía, la tasa de escolarización, la tasa de natalidad y mortabilidad,... tienden a reducir la desigualdad y ello puede compensar la desigualdad que pudiera derivarse de un mayor crecimiento⁵⁶.

⁵⁵ El Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad (IDH+D) adapta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en base a la desigualdad de distribución en cada dimensión existente entre toda la población. El IDH-D es igual al IDH cuando no existen desigualdades entre las personas, pero será inferior al IDH en la medida que crezca dicha desigualdad. En este sentido, el IDH-D es el nivel real de desarrollo humano (teniendo en cuenta esta desigualdad), mientras que el IDH puede considerarse el índice de desarrollo humano “potencial” (o el nivel máximo de IDH) que puede lograrse en caso de que no existan desigualdades. La “pérdida” de potencial de desarrollo humano debida a la desigualdad queda reflejada en la diferencia existente entre el IDH y el IDH-D, y puede expresarse en forma de porcentaje. El IDH representa una media nacional de los avances de desarrollo obtenidos en las tres dimensiones básicas que conforman en IDH, a saber, salud, educación e ingresos. Como todas las medias, no muestra las disparidades en desarrollo humano existentes dentro de la población de un mismo país. Dos países con diferente distribución de logros puede tener el mismo valor de IDH. El IDH-D toma en consideración no sólo los logros medios de un país en el ámbito de la salud, la educación y los ingresos, sino cómo se distribuyen estos avances entre los ciudadanos “descontando” a la media de cada dimensión un valor que depende del nivel de desigualdad del país.

⁵⁶ Con el fin de profundizar en la relación existente entre crecimiento y desigualdad véanse numerosos estudios empíricos como por ejemplo: BOURGUIGNON, FERREIRA y LUSTING, *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, World Bank, Washington, 2008; BOURGUIGNON, F., “Inequality among world citizens: 1820-1992”, en *American Economic Review*, Nº 92, 2002, pp. 727-742; BOURGUIGNON, F., “The grow elasticity of poverty reduction”, en *Inequality and Growth: Theory and Policy implication*, ed. EICHER, T y TURNOVSKY, 2003; FERREIRA, F y RAVALLION, M., *Global Poverty and Inequality: A review of the evidence*, The World Bank Development Research Group Poverty Team, May 2008.



Puestos en el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (2011)⁵⁷

Tabla: 3

	IDH 2011	IDH+D 2011
Brasil	84	97
Argentina	45	58
Uruguay	48	55
Paraguay	107	111

En definitiva, la desigualdad en los países MERCOSUR continúa siendo alta, persistente y se reproduce en un contexto de baja movilidad socioeconómica. Elaborar y aplicar políticas públicas con alcance, con amplitud y que las personas se sientan agentes de su propio desarrollo parece prioritario para conseguir equiparar el crecimiento económico con el desarrollo humano sostenible.

4. CONCLUSIONES.

Con el fin de establecer una relación empírica entre crecimiento económico y desarrollo humano y desigualdad nos vemos en la obligación de realizar un análisis multidisciplinar que abarque varios sectores como la inserción de la región en el comercio internacional, el impacto de la AOD multilateral y bilateral, así como las propias políticas sociales –educación, sanidad, inserción en el mercado laboral, etc.- de los Estados afectados con el objetivo final de obtener unos resultados lo más cercanos a la objetividad.

Una vez analizadas estas variantes podemos concluir que el crecimiento económico de los países MERCOSUR no se está traduciendo en un aumento del desarrollo humano y, por el contrario, se está produciendo un incremento de la desigualdad. Esta conclusión se debe, fundamentalmente a los siguientes factores:

- a. Tal y como ha concluido el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD para MERCOSUR (2011), existe una ausencia de políticas destinadas a una redistribución de la riqueza de forma equitativa, es decir, las políticas de los Estados miembros no tienen como prioridad la reducción de la brecha económica y social de sus poblaciones. Por ello, se requieren la puesta en prácticas de políticas de alcance y que incluyan a los protagonistas del

⁵⁷ Fuente: Índice de Desarrollo Humanos ajustado por Desigualdad 2011, en <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/july/pnud-presenta-el-primer-informe-regional-sobre-desarrollo-humano.es> Tabla elaboración propia.



desarrollo en la línea de los criterios de eficacia de la ayuda. Una buena herramienta puede ser el FOCEM;

b. la ausencia de una política comercial común denotando una falta de credibilidad de MERCOSUR. Por el contrario, existe una tendencia a la firma de acuerdos bilaterales de los Estados miembros con otros actores, sean estos Estados u organismos regionales como la UE. Por ejemplo, Brasil realiza un esfuerzo mayor en establecer acuerdos comerciales preferentes con los Estados Unidos y, en cambio, no parece apostar seria y eficazmente por el fortalecimiento de MERCOSUR como actor relevante del comercio internacional; y

c. la disminución del protagonismo de América Latina en general, y de la zona MERCOSUR en particular, en la agenda internacional de desarrollo ha tenido consecuencias que, sumadas a las causas ya mencionadas, están teniendo un efecto negativo con el fin de mejorar los indicadores de desarrollo humano en la región.

Por lo tanto, se requieren de una multiplicidad de instrumentos de cara a establecer un paralelismo entre el crecimiento económico, desarrollo humano sostenible y desigualdad. MERCOSUR, y con ello sus Estados miembros, no deberían desaprovechar la oportunidad que le brinda su actual situación macroeconómica para romper su histórica brecha económica y social. Para ello, se requieren compromisos serios, eficaces y eficientes de todos los actores implicados, bilaterales y multilaterales.

En primer lugar, los Estados miembros deben comprometerse con los nuevos mecanismos puestos en prácticas, como por ejemplo el FOCEM y, además iniciar políticas urgentes con el objetivo de reducir el desempleo en la población juvenil, mejorar el sistema educativo, sanitario, etc. Sería conveniente que estas políticas se tomaran dentro del marco que les brinda MERCOSUR y que se complementaran con todos los instrumentos disponibles, lo que implicaría también la responsabilidad de actores como la UE y las Naciones Unidas.

En segundo lugar, potenciar las relaciones con la UE y establecer vínculos con otros bloques regionales es crucial para diversificar su economía. Para ello, se necesita un impulso que desemboque en acuerdos que fomenten el desarrollo macroeconómico y, así poder practicar políticas de redistribución de riqueza. En este sentido, la UE juega un papel fundamental de cara a establecer una política de contrapesos.

Finalmente, y no por ello menos importante, América del Sur no puede dejar de estar en primera línea de la agenda internacional del desarrollo. Es evidente que la prioridad se encuentra en otras regiones del planeta, pero no por ello puede significar el abandono por parte de la comunidad donante.

Sería aconsejable que todas estas medidas se pusieran en práctica en un marco de coordinación y complementariedad, y se dirijan a sentar las bases de un desarrollo

sostenible, eficaz y eficiente, y a reducir las desigualdades económicas y sociales de los países MERCOSUR aunque para ello, se necesita compromiso y voluntad, muchas veces los dos elementos más difíciles de converger.

BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA LUZZARAGA, Francisco, "El espacio Eurolatinoamericano" en *Revista La Clave*, Madrid, 2002, pp. 71-73.

ALDECOA LUZZARRAGA, Francisco, "El acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina", *Revista de Instituciones Europeas*, nº 3, Madrid, 1995, pp. 761-792.

BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 2007.

BOURGUIGNON, FERREIRA y LUSTING, *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, World Bank, Washington, 2008.

BOURGUIGNON, F., "Inequality among world citizens: 1820-1992", en *American Economic Review*, Nº 92, 2002, pp. 727-742.

BOURGUIGNON, F., "The grow elasticity of poverty reduction", en *Inequality and Growth: Theory and Policy implication*, ed. EICHER, T y TURNOVSKY, 2003.

CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011*, Naciones Unidas CEPAL, en, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/44349/La_region_en_la_decada_de_las_economias_emergentes_PANINSAL_2011.pdf

CIENFUEGOS, M y SANAHUJA, J.A., *Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2010.

COMISIÓN EUROPEA, *MERCOSUR: Documento estratégico regional 2007-2013*, 02.08.2007 (E/2007/1640), en http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf

DÍAZ BARRADO, Castor, FERNANDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo, *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2008.



DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, Cintia, *La estrategia interregional de la Unión Europea con América Latina. El camino de la asociación con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centro América*, Plaza y Valdés, Madrid, 2009.

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES, José, *El espacio eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, CIDEAL, Madrid, 2007.

FAWCETT, L., *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R., *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid, 1994.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R, “América Latina y la Unión Europea: Especial referencia a la práctica convencional”, en *Cuadernos Jurídicos*, nº 3, Madrid, 1992, pp. 34-44.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R “Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado Constitucional”, en MARIÑO MENÉNDEZ (DIR) y MOREIRO GONZÁLEZ (coord.), *Derecho Internacional y Tratado Constitucional europeo*, Marcial Pons e Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III de Madrid, 2006.

FERREIRA, F y RAVALLION, M., *Global Poverty and Inequality: A review of the evidence*, The World Bank Development Research Group Poverty Team, May 2008.

GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma, “Los espacios euromediterráneos y eurolatinoamericano. Dos modelos de la Unión Europea en el nuevo regionalismo internacional”, en *Revista de Estudios latinoamericanos Nuevo Mundo*, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Enero-Junio 2009, pp. 85-105.

JERCH, Martin, *Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo*, UAM Ediciones, Madrid, 2005.

LAIRD, Sam, “MERCOSUR: Objectives and Achievements”, *Trade Policy Review Division*, World Trade Organization (OMC), Junio, 1997.

MERCOSUR, “Indicadores macroeconómicos de MERCOSUR”, Publicación trimestral, Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM), diciembre de 2010, boletín nº 4, pp. 1-103.

PEÑA, Félix, “La OMC y las relaciones interregionales. Una visión desde el MERCOSUR”, en,
http://www.ieei.pt/files/UE_Mercosul_Novo.Pena.OMC_relaciones_interregionales.pdf



PONTE IGLESIAS, María Teresa, “Las relaciones MERCOSUR- Unión Europea a 20 años de creación del MERCOSUR” en *Revista de Estudios Europeos*, Nº 57, Enero-Junio 2011, pp. 81-98.

QUISPE REMÓN, Florabel, “Cooperación para el desarrollo y asociación estratégica birregional” en *Op. Cit.* DÍAZ BARRADO, Castor, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo (ed)

ROUQUAYROL, Leda y HERRERO, Santiago, *Guía sobre la cooperación UE y América Latina*, 2007, en http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation_eu_la_es.pdf

SANAHUJA, José Antonio, “Las cumbres Unión Europea-América Latina y la cooperación al desarrollo: ¿Un instrumento de apoyo a la integración Latinoamericana?”, en *Op. Cit.*, DÍAZ BARRADO, Castor, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo (ed).

SOTILLO, José Ángel, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la UE*, La Catarata, Madrid, 2006.

SRIBMAN, Ariel, “El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR. Promesas, liderazgos y desafíos”, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, en <http://www.opalc.org/images/INRE/sribman.pdf>

STRANGE, Susan, *States and Markets*, Pinter, Londres, 1996.

VIDAL-FORCH, Xavier, “Latinoamérica y Europa ante la agenda global” en MALLO, T. y SANAHUJA, J.A., *Las relaciones de la Unión Europea con América latina y el Caribe*, Fundación Carolina siglo XXI, Madrid, 2011, pp. 27-40.

XALMA, Cristina y VERA, José María, *Informe de Cooperación Iberoamericana*, Secretaria General Iberoamericana, Estudio SEGIM nº2, noviembre, 2007.

WEBSITE

<http://www.europarl.europa.eu/news/es/pressroom/newsletter/2010-W27/16>

<http://www.indexmundi.com>

http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf

<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/focem.pdf>

Revista Electrónica Iberoamericana

<http://www.urjc.es/ceib>

Vol 6, nº 1, 2012



<http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/RHDR-2010-RBLAC.pdf>

<http://content.undp.org/go/newsroom/2010/july/pnud-presenta-el-primer-informe-regional-sobre-desarrollo-humano.es>