

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

La agenda externa del Mercosur.
Perspectivas de un acuerdo de libre comercio con la Unión
Europea y con Estados Unidos en el marco del ALCA

Florencia Antía
Tutor: Gerardo Caetano

2003

El proyecto de investigación ha contado con el apoyo financiero de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), en el marco del Programa de Apoyo - Iniciación de la Investigación, 2001.

* Dado el dinamismo de los procesos analizados en este trabajo, la investigación se realizó considerando la información disponible hasta el viernes 3 de octubre de 2003.

ÍNDICE

I. Introducción	1
II. Marco de análisis	3
III. Objetivo y dimensiones de análisis	4
IV. Las negociaciones en el ALCA y con la UE	5
IV.1. Las negociaciones en el ALCA	5
V.1.i. Inicios y evolución del proceso	5
IV.1.ii. Desarrollos recientes	8
IV.2. Las negociaciones UE-MERCOSUR (UEM)	9
IV.2.i. Inicios y evolución del proceso	9
IV.2.ii. Desarrollos recientes	12
IV.2.iii. Singularidades del proceso de negociación	13
V. Relaciones económico-comerciales existentes entre MERCOSUR-UE y MERCOSUR-EEUU	14
V. 1. La inversión europea y estadounidense en el MERCOSUR	15
V. 2. Principales socios comerciales del MERCOSUR	15
V. 3. Patrón de comercio del MERCOSUR con la UE y con EEUU	16
V. 4. Políticas comerciales y condiciones de acceso a los mercados de EEUU, de la UE y del MERCOSUR	18
V.4.i. Estados Unidos	18
V.4.ii. Unión Europea	19
V.4.iii. MERCOSUR	20
V. 5. El nudo agrícola	21
V. 6. Potenciales costos y beneficios de los acuerdos UE-MERCOSUR y ALCA sobre algunos sectores productivos	22
VI. Aspectos de política interna y factores institucionales del MERCOSUR que puedan condicionar sus negociaciones económicas externas	24
VI.1. Evolución reciente y situación actual del MERCOSUR	25
VI. 2. La definición de la dimensión económica de la política exterior del MERCOSUR	27
V.2.i. Un bloque asimétrico	28
V.2.ii. Perfil estilizado de las prioridades que figuran en la estrategia de inserción internacional de los países del MERCOSUR	29
V.2.iii. La institucionalidad del MERCOSUR	33
VI.3. Asimétrica capacidad técnica en las negociaciones económico-comerciales internacionales	34

VII. Consideraciones de política internacional	36
VII.1. Estados Unidos	37
VII.2. Unión Europea	39
VII.3. MERCOSUR	40
VII.4. Un conjunto de negociaciones interconectadas: UEM, ALCA, OMC	41
VII.4.i. Vínculos triangulares: MERCOSUR, UE, EEUU	41
VII.4.ii. La interacción con las negociaciones multilaterales	42
VIII. Obstáculos e incentivos para la concreción de los acuerdos preferenciales del MERCOSUR comercio con la UE y con EEUU en el marco del ALCA. Cuadro resumen	46
IX. A modo de conclusión	49
IX. 1. Síntesis de los principales incentivos y obstáculos que se presentan en las negociaciones	49
IX. 2. Perspectivas de las negociaciones	52
IX. 3. Futuro del MERCOSUR	53
X. Bibliografía consultada	55
XI. Anexos	
XI.1. Anexo I. Relaciones económico-comerciales existentes entre MERCOSUR-UE y MERCOSUR-EEUU	i
XI. 2. Anexo II. Políticas comerciales y condiciones de acceso a los mercados de EEUU, de la UE y del MERCOSUR	x
XI. 3. Anexo III. La Política Agrícola Común de la Unión Europea.	xiii
XI. 4. Anexo IV. Regionalismo y multilateralismo: ¿complementariedad u oposición?	xiv

ÍNDICE DE RECUADROS Y DIAGRAMAS

Diagrama I.: Niveles en la negociación económica-comercial externa del MERCOSUR	4
Recuadro I. Estructura institucional del ALCA	6
Recuadro II. Principales etapas del proceso del ALCA	7
Recuadro III. Estructura institucional en las negociaciones UE-MERCOSUR	10
Recuadro IV. Principales etapas del proceso de negociación UE-MERCOSUR	11
Recuadro V. ¿Cuál sería el impacto de los acuerdos de libre comercio considerados sobre las economías del MERCOSUR?	24
Recuadro VI. Dinámica política interna en EEUU y en la UE.	35

LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR.

PERSPECTIVAS DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CON LA UNIÓN EUROPEA Y CON ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DEL ALCA.

I. INTRODUCCIÓN

En la última década han surgido múltiples acuerdos preferenciales de comercio y otros tantos se encuentran en proceso de negociación. Entre ellos, el MERCOSUR ha despertado el interés de diversos analistas e investigadores al presentarse como un bloque dinámico y relativamente exitoso. Su origen se remonta al Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, que estableció el marco para la creación de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. A partir de allí, el bloque subregional avanzó rápidamente en la eliminación de las barreras arancelarias y experimentó un significativo aumento de los flujos comerciales intrazona. Asimismo, se convirtió en un importante destino de inversión extranjera directa (IED).

Con marchas y contramarchas, el MERCOSUR ha avanzado en el proceso de integración, atravesando por momentos de aparente consolidación y otros de profunda crisis. Se presenta como un proyecto pleno de oportunidades, aunque no exento de dificultades. El dinamismo que presentó el MERCOSUR desde su creación hasta al menos 1998 despertó el interés de otros países y bloques, aumentando la visibilidad de la región en el ámbito político internacional y siendo reconocido como un interlocutor válido en el plano de la negociación de acuerdos preferenciales de comercio a nivel internacional.

Al conformar una Unión Aduanera (imperfecta), tiende a desarrollar una política comercial externa común. El Protocolo de Ouro Preto (1994) le otorgó al MERCOSUR personalidad jurídica internacional, con lo cual pasó a ser capaz de negociar con otros actores internacionales. De modo que, además de constituir en sí un proyecto relevante para los países de la región, aparece como una herramienta clave a través de la cual sus miembros procuran una mejor inserción internacional.¹

A pesar de ser un bloque relativamente joven, el MERCOSUR se enfrenta a una agenda de negociación externa sumamente demandante. Así, desarrolla simultáneamente negociaciones en los ámbitos latinoamericano, hemisférico, intercontinental y multilateral. La presente investigación tiene por objeto analizar dos áreas de negociación clave en la agenda externa del MERCOSUR, indagando acerca de los factores que posibilitan y los que obstaculizan la concreción de un acuerdo preferencial de comercio del bloque sudamericano con la Unión Europea (UE) y de uno con Estados Unidos (EEUU), en el marco más amplio de las negociaciones hemisféricas tendientes a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Dichas tratativas persiguen la concreción de acuerdos norte-sur, a partir de la negociación de programas de liberalización comercial recíproca entre países desarrollados y países en desarrollo. Ambos procesos de negociación se desarrollan de forma paralela, compitiendo entre sí y condicionándose recíprocamente. Como destaca un informe elaborado por el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA, 1999), la UE y los EEUU compiten en el mercado sudamericano, lo cual conduce a que éstas tratativas se refuercen mutuamente. Dicho proceso ha dado lugar al establecimiento de "vínculos triangulares" entre la UE, el MERCOSUR y EEUU,

¹ Véase el Preámbulo del Tratado de Asunción.

dominados por consideraciones de comercio.² Asimismo, la evolución de las negociaciones multilaterales en la ronda del Desarrollo de la OMC condiciona el ritmo y los logros que se vayan a obtener en los dos procesos considerados.

La agenda externa del MERCOSUR adquiere adicional relevancia en el contexto de la larga crisis que vive el bloque desde mediados de 1998, ya que aparece como un factor que contribuye a fortalecer el proceso de integración, al dotarlo de cohesión en momentos en que algunos actores pusieron en cuestión la continuidad del mismo. No obstante lo cual, en un plazo mayor, el establecimiento de acuerdos preferenciales de comercio con otros países y/o bloques podría suponer una amenaza al MERCOSUR –si este no avanzara en su profundización– pues correría el riesgo de “diluirse”.

Si bien el bloque sudamericano no posee una estrategia de inserción internacional precisamente definida, es claro que de los logros y fracasos que se obtengan en este plano dependerá grandemente el crecimiento económico y el bienestar que en el mediano y largo plazo alcancen sus países miembro, en virtud de que estos acuerdos regularán gran parte del comercio exterior, la capacidad de atraer inversiones y condicionarán el desarrollo de políticas nacionales en las próximas décadas. Pues, como señala Luciano Tomassini, *“El desarrollo económico es probablemente la dimensión esencial de las relaciones internacionales de los países subdesarrollados”*³.

De ahí la importancia de comprender las posibilidades y los dilemas que el MERCOSUR enfrenta y enfrentará en las distintas arenas de negociación internacional. ¿Cómo se posiciona el MERCOSUR ante estas alternativas? ¿Ingresa en las negociaciones con las potencias del Norte simplemente por consideraciones “defensivas”?⁴ ¿Cuáles son los factores favorables y desfavorables a la concreción de un acuerdo de comercio preferencial con algunos de los actores considerados? ¿Cómo interactúan ambos procesos? Asimismo, ¿cómo se relacionan estos procesos con los que ocurren en el ámbito de la negociación multilateral? Estas interrogantes animaron la presente investigación.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En el capítulo II se expone el marco de análisis. Luego, en el capítulo III se definen los objetivos del estudio y las dimensiones de análisis. En el capítulo IV se pasa revista a la evolución de los procesos de negociación hemisférica del ALCA e interregional MERCOSUR-UE (MUE). Más adelante, con el objeto de identificar los factores que favorecen y los que obstaculizan la realización de ambos acuerdos, en el capítulo V se consideran las relaciones económico-comerciales existentes entre MERCOSUR-UE y MERCOSUR-EEUU. En el siguiente capítulo (VI) se analizan los aspectos de política interna y los factores institucionales del MERCOSUR que condicionan sus negociaciones económicas externas. En el séptimo capítulo se consideran los factores de orden internacional que alientan y frenan la realización de ambos acuerdos. En el octavo capítulo se presenta un cuadro que resume lo analizado en los anteriores. Por último, en el capítulo IX se exponen las conclusiones centrales a las que se ha arribado a lo largo del estudio.

² O’Connell ha estudiado las relaciones triangulares de comercio establecidas entre los países del Cono Sur, EEUU y Gran Bretaña desde una perspectiva histórica (véase referencias bibliográficas).

³ Tomassini, 1992:73. Citado en Bernal-Meza, 1999.

⁴ Esta es la interpretación realizada por Bouzas (1998), estudioso del MERCOSUR y de su agenda de relacionamiento externo.

II. MARCO DE ANÁLISIS

La complejidad del marco global de las negociaciones en las que participa el MERCOSUR hace pertinente diferenciar niveles de análisis. Siguiendo a Robert Putnam (1992), se concibe a las negociaciones externas del MERCOSUR como el resultado de un “juego” en tres niveles:⁵

- *Nivel I: ámbito internacional.* Los negociadores de los bloques regionales y de los distintos países participan en una mesa de negociación a nivel internacional, procurando maximizar sus intereses y minimizar los costos del acuerdo. Esto implica la interacción entre los cuadros de negociadores de los distintas partes intervinientes, a través de una negociación que supone un intercambio de propuestas, concesiones y la persuasión recíproca, con el objeto de alcanzar un acuerdo.
- *Nivel II: ámbito subregional o regional.* Los gobiernos de los Estados miembro de la Unión Aduanera o del Mercado Común formulan una política y una agenda negociadora común a partir de la coordinación y el arbitraje entre los intereses y posicionamientos de las partes.
- *Nivel III: ámbito nacional.* Cada país forma su propia decisión interna en el campo económico de la política exterior, a partir de un diagnóstico de los intereses nacionales. Los arreglos institucionales domésticos y los distintos actores locales (gobierno, burocracia, partidos políticos, grupos de presión, etc.) definen y enmarcan la formulación de la dimensión económica de la política exterior.

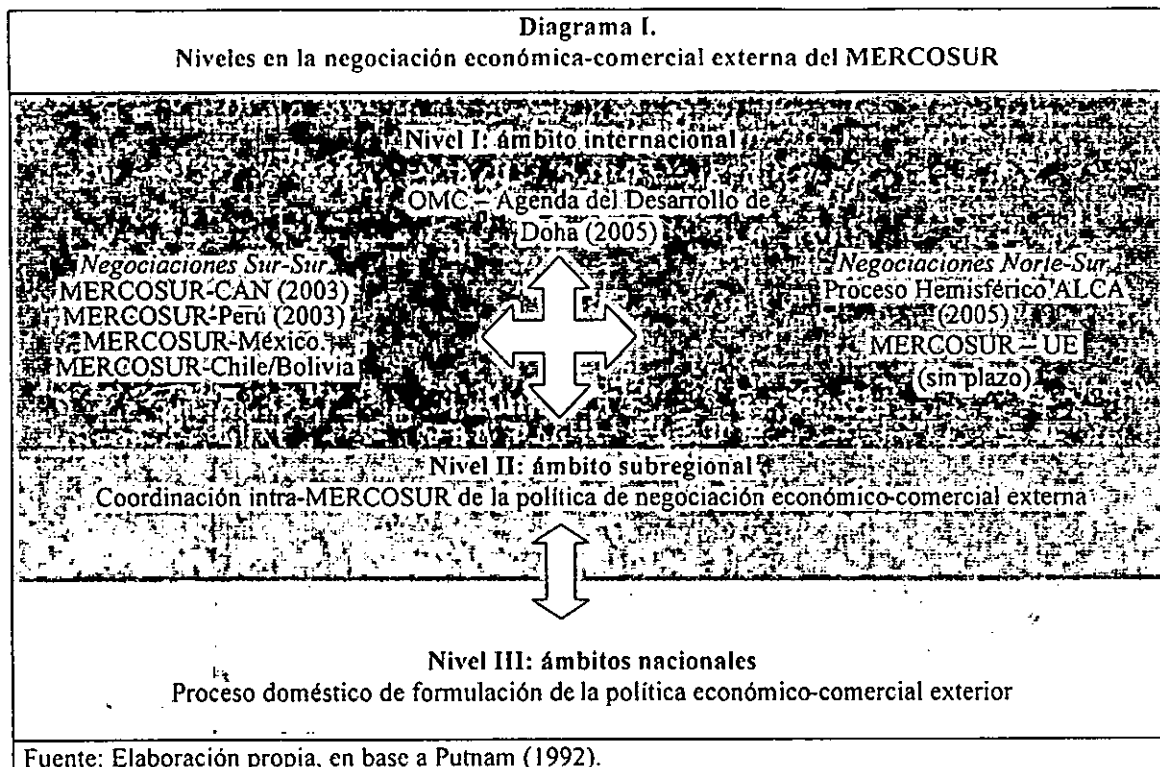
Cada uno de estos niveles presenta altos grados de complejidad, al tiempo que interactúa con los otros, condicionando fuertemente el resultado final del proceso de negociación. Las condiciones domésticas (accionar de grupos de interés, conformación de coaliciones, etc.) dan forma a la política exterior, así como pautan y restringen el margen de maniobra de los gobiernos en la negociación internacional. En paralelo, “*en el nivel internacional, los gobiernos nacionales procuran maximizar su propia habilidad para satisfacer las presiones domésticas, al tiempo que intentan minimizar las consecuencias adversas que las concesiones realizadas a los otros gobiernos pueden acarrear*”.⁶

Otras múltiples dinámicas se establecen al interior de cada uno de los niveles de negociación. En el nivel I (internacional), por ejemplo, el MERCOSUR participa simultáneamente en distintas “mesas de negociación”: las negociaciones hemisféricas conducentes al ALCA, las birregionales UE-MERCOSUR, otras mesas de negociación establecidas por el MERCOSUR y/o sus Estados miembro con terceros Estados o bloques en el marco de la ALADI⁷, y las que se desarrollan a nivel multilateral en el ámbito de la OMC (Tussie, 2002: 3).

⁵ Putnam (1992) concibe la elaboración de la política comercial como el resultado de un “juego” a dos niveles – nivel nacional y supranacional. Aquí se ha adaptado esta idea a un contexto de negociación comercial en el que participan ya no exclusivamente países, sino también bloques regionales, incorporándose el nivel II de análisis.

⁶ Putnam, 1992.

⁷ En 1996 se integraron al MERCOSUR como miembros no plenos Chile y Bolivia, en base a los términos de sendos Acuerdos de Complementación Económica (ACE) en el marco de la ALADI. Asimismo, se entablaron negociaciones con México y con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sin presentar hasta ahora resultados concretos en términos de liberalización comercial. Las negociaciones con la CAN tienen como meta contribuir a avanzar en la constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). En paralelo, los miembros del MERCOSUR realizaron acuerdos bilaterales con otros países de la región.



La simultaneidad y la convergencia temática entre estos foros de negociación conlleva una estrecha interrelación y condicionamiento recíproco de los procesos. De hecho, las estrategias y los movimientos tácticos que los actores realizan toman en cuenta el cuadro global de las negociaciones.

III. OBJETIVO Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS

En este trabajo se identifican los factores que inciden sobre las alternativas más relevantes que el MERCOSUR tiene planteadas en materia de inserción internacional, a través de un análisis multidimensional, que incluye la consideración de los factores de índole económica, político-institucional e internacional que condicionan los procesos de negociación. En primer término se indaga acerca de los elementos que motivan y los que obstaculizan la disposición del MERCOSUR -y sus países miembro- a concretar un acuerdo preferencial de comercio con EEUU y con la UE. En segundo término, se analizan los elementos que actúan como incentivos y como obstáculos en ambas potencias para lograr una liberalización discriminatoria del comercio entre las regiones. Cabe señalar que en el estudio se prioriza el análisis desde la perspectiva del MERCOSUR.

Ello se realiza a través de la consideración de un conjunto de dimensiones de análisis relevantes:

- a) **Relaciones económico-comerciales entre MERCOSUR-UE y MERCOSUR-EEUU.** Se identifican los principales factores de índole económica que motivan y obstaculizan el avance en la liberalización de las relaciones económico-comerciales entre el MERCOSUR y la UE, y el MERCOSUR y EEUU. Para ello, se relevan fuentes secundarias, a partir de las cuales se identifican las relaciones económico-comerciales, cuantificando los flujos de comercio presentes y los montos de inversión de las potencias del Norte en el bloque sudamericano.

Asimismo, se analizan las políticas comerciales y las condiciones de acceso a los mercados de los tres actores.

- b) **Consideraciones sobre aspectos de política interna y factores institucionales del MERCOSUR que puedan condicionar sus negociaciones económico-comerciales externas (niveles II y III).** Las condiciones internas generales del MERCOSUR y de sus Estados miembro, la capacidad institucional y técnica con la que cuentan los gobiernos y el MERCOSUR para la formulación de las posiciones de negociación a nivel doméstico y subregional, y las estrategias de inserción internacional de cada uno de los socios y del bloque en su conjunto, son elementos que condicionan en gran medida la capacidad y la posición negociadora del MERCOSUR en las tratativas consideradas.
- c) **Consideraciones de política internacional (nivel I).** Se analiza las características del entorno internacional y del relacionamiento establecido entre el MERCOSUR, la UE y EEUU, que explican la motivación por participar en los foros de negociación considerados, así como la evolución de los mismos. Asimismo, se considera la interacción con las negociaciones multilaterales en la OMC.

IV. LAS NEGOCIACIONES EN EL ALCA Y CON LA UE

En este capítulo se pasa revista a la evolución de los procesos de negociación hemisférica del ALCA y birregional UE-MERCOSUR. Se consideran los rasgos institucionales, las principales etapas y los temas debatidos en cada uno de los foros.

IV.1. Las negociaciones en el ALCA

V.1.i. Inicios y evolución del proceso

La idea de creación del ALCA tuvo un impulso inicial en 1991 con la *Iniciativa de las Américas* del presidente norteamericano George Bush. El lanzamiento del proceso se produjo en diciembre de 1994 en la *Cumbre de las Américas*, en la que se acordó la formación de una zona de libre comercio hemisférica para el año 2005.⁸ Este es un proceso complejo tanto técnica como políticamente, ya que reúne treinta y cuatro países con economías de diversos tamaños, estructuras y niveles de desarrollo, al tiempo que con voluntades dispares. Dicha complejidad resulta también del carácter ambicioso de la agenda de negociación, que incluye un vasto conjunto de disciplinas que van más allá de las áreas tradicionales. Entre ellas se destacan las de: propiedad intelectual, servicios, inversión, política de competencia. Incluso, estas dos últimas no han sido aún objeto de negociación en la OMC.

El proceso negociador se desarrolla lentamente y, en el caso de que fuera exitoso, debería derivar en un acuerdo que establezca la eliminación progresiva de las barreras al comercio de bienes, servicios y a las inversiones. Los principios que guían el proceso ALCA son los siguientes:

- “Las decisiones se adoptarán por consenso;

- Las negociaciones estarán regidas por el principio de transparencia;
- El ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC;
- El ALCA constituirá un compromiso único (*single-undertaking*)⁹;
- El ALCA puede coexistir con otros acuerdos bilaterales y subregionales y los países pueden negociar o aceptar las obligaciones derivadas del ALCA en forma individual, o como miembros de grupos de integración subregionales;¹⁰
- Se prestará particular atención a las necesidades de las economías más pequeñas¹¹.
- Las negociaciones concluirán, a más tardar, en 2005.

En el recuadro I se presenta la estructura institucional del ALCA y en el II se destaca las principales etapas del proceso.

Recuadro I.
Estructura institucional del ALCA

- **Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno**
- **Reunión de Ministros Responsables del Área de Comercio** Tiene a su cargo la supervisión final de las negociaciones. Se reúne cada dieciocho meses.
- **Comité de Negociaciones Comerciales (CNC)**. Integrado por los Viceministros Responsables del área de Comercio. Es el organismo ejecutivo del proceso de negociaciones. Orienta el trabajo de los grupos de negociación y de los otros comités y grupos y tiene poder de decisión sobre la estructura general del acuerdo y otros temas institucionales. La presidencia y vicepresidencia es rotativa.
- Grupos de Negociación (GN)**
 - Acceso a los mercados
 - Agricultura
 - Propiedad intelectual
 - Servicios
 - Inversiones
 - Compras del sector público
 - Política de competencia
 - Salvaguardias, *antidumping* y derechos compensatorios
 - Solución de controversias
- **Comités y grupos consultivos**. Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, Comité de Representantes del Gobierno en la Participación de la Sociedad Civil, Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico, Comité Técnico de Asuntos Institucionales.
- **Secretaría Administrativa**. Apoyo logístico y administrativo a las negociaciones.
- **Comité Tripartito**. Asistencia técnica. Integrado por la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Fuente: www.ftaa-alca.org

Más allá del conjunto de dificultades que enfrenta el ALCA, cabe destacar que en los nueve años que lleva el proceso se ha generado una dinámica que demanda un amplio involucramiento burocrático de los actores. De hecho, a la fecha (octubre de 2003), han tenido lugar tres Cumbres de Presidentes, siete Reuniones Ministeriales, quince reuniones del CNC, más de doscientas reuniones de los grupos de negociación y un número superior a cincuenta encuentros de los comités y grupos consultivos. Ello conlleva una inercia que supuso que se fueran obteniendo avances parciales aun cuando subsisten divergencias sustantivas. No obstante, para que las negociaciones sean exitosas se requerirá no sólo de un esfuerzo técnico sino de la expresa voluntad política de los actores principales, de modo de arribar a un acuerdo.

⁸ En la Cumbre se establecieron objetivos más amplios, que se vinculan con el fortalecimiento de la democracia, la creación de una mayor prosperidad, la justicia social y el aprovechamiento del potencial humano.

⁹ El principio de *single undertaking* implica que el acuerdo se concibe como un acuerdo único, independientemente que las negociaciones se realicen separadamente por temas, en los que se acuerda en tiempos diferentes.

¹⁰ Importa señalar que el MERCOSUR opera en la negociación ALCA como un único bloque.

¹¹ "Antecedentes del Proceso del ALCA", página oficial del ALCA www.ftaa-alca.org

Recuadro II.
Principales etapas del proceso del ALCA

1. Lanzamiento del proceso ALCA

- 1994, diciembre: I Cumbre de las Américas (Miami). Los jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países de la región acordaron el establecimiento del ALCA.

2. Fase preparatoria. Se establece la estructura, el alcance y la organización de las negociaciones

- 1995, junio: I Reunión Ministerial (Denver). Se crean siete Grupos de Trabajo (más adelante serán Grupos de Negociación), a los que se le encomienda tareas preparatorias.
- 1996, marzo: II Reunión Ministerial (Cartagena). Se crean cuatro Grupos de Trabajo adicionales.
- 1997, marzo: III Reunión Ministerial (Belo Horizonte). Se reafirman principios generales, tales como el *single undertaking* y la consistencia con la OMC. Se crea un nuevo Grupo de Trabajo (solución de controversias).
- 1998, marzo: IV Reunión Ministerial (San José). Se resuelve iniciar las negociaciones en la Cumbre de Santiago, definiendo los objetivos, principios y estructura de las mismas. Se establecen: el CNC, nueve grupos negociadores y una Secretaría Administrativa.

3. Lanzamiento negociaciones

- 1998, abril: II Cumbre de las Américas (Santiago de Chile). Se lanzan formalmente las negociaciones.
- 1999, noviembre: V Reunión Ministerial (Toronto). Se instruye a los Grupos de Negociación preparar un borrador del texto de sus respectivos capítulos. Se aprueban dieciocho medidas de facilitación de negocios.
- 2001, abril: VI Reunión Ministerial (Buenos Aires): Se instruye que las negociaciones de acceso a mercados comiencen el 15 de mayo de 2002.
- 2001, abril: III Cumbre de las Américas (Quebec). Los Grupos de Negociación sometieron a los Ministros un borrador de acuerdo ALCA, que fue hecho público en julio de 2001.

4. Última etapa de las negociaciones

- 2002, 15 de mayo: inicio de las negociaciones de acceso a mercados en cinco Grupos de Negociación.
 - 15 de diciembre de 2002 - el 15 de febrero de 2003: presentación de ofertas.
 - 16 de febrero de 2003 - 15 de junio de 2003: presentación de solicitudes de mejoramiento de las ofertas.
 - 15 de julio de 2003: inicio del proceso para la presentación de ofertas revisadas.
- 2002, octubre: VII Reunión Ministerial (Quito). Presentación del segundo borrador del acuerdo del ALCA. Aprobación del Programa de Cooperación Hemisférica
- 2003, noviembre: III Cumbre de las Américas (Miami). Pendiente.

Fuente: www.ftaa-alca.org

Al apreciar los **contenidos de la negociación**, se advierten diferentes prioridades: mientras el MERCOSUR tiene interés en una “agenda de antiguos mercados”, en la que resulta prioritario la liberalización del comercio agrícola, la eliminación de los subsidios de exportación y la supresión de la legislación discriminatoria (medidas *antidumping* y derechos compensatorios); EEUU está interesado en una “agenda de nuevos mercados”, según la cual se procura negociar la liberalización en el plano de los servicios, inversión, propiedad intelectual, compras del sector público y políticas de competencia (IRELA, 1999: 4). Como contrapartida, los intereses “defensivos” de ambos presentan signos opuestos: el MERCOSUR tiene una postura conservadora ante las iniciativas de liberalización del acceso a mercado para productos no agrícolas, del comercio de servicios, de los flujos de inversión, de la apertura en las compras públicas y ante el establecimiento de fuertes disciplinas en materia de propiedad intelectual. EEUU, por su parte, presenta intereses defensivos en las áreas de subsidios a la exportación, medidas *antidumping* y en el acceso al mercado para un conjunto de bienes políticamente sensibles (Blanco y Zabludovsky, 2003: 56-57). Esta configuración de intereses cruzados –que se multiplican en virtud de la cantidad de países intervinientes-- dificulta las negociaciones.¹²

¹² Si bien en el proceso de construcción del ALCA intervienen 34 países, -lo cual supone una red compleja de intereses y posicionamientos cruzados-, a los efectos de este trabajo se enfatizará en la consideración de la relación entablada entre EEUU y el MERCOSUR, en el entendido de que las mayores oportunidades, dificultades y exigencias para éste último surgirán de avanzar en la liberalización comercial con EEUU, que es la mayor potencia del mundo.

IV.1.ii. Desarrollos recientes

Las negociaciones del ALCA se encuentran en una etapa clave. Por un lado, el gobierno norteamericano obtuvo la **Autoridad de Promoción Comercial (TPA**, por sus siglas en inglés) en agosto de 2002, instrumento fundamental en el proceso negociador, que contribuyó a revertir la erosionada credibilidad de los negociadores estadounidenses. Por otra parte, a partir de la Reunión Ministerial de Quito, el proceso del ALCA pasó a ser co-presidido por los dos países líderes del hemisferio, EEUU y Brasil, hasta la conclusión del mismo. Asimismo, se han presentado el primer y segundo borrador de los capítulos consolidados redactados por los grupos de negociación. Los grupos de negociación están abocados a eliminar la gran cantidad de corchetes del borrador de texto¹³, de forma de minimizar las divergencias y arribar a acuerdos.

El 15 de mayo de 2002 las tratativas ingresaron en la fase crítica de la **negociación de acceso a mercado** en cinco grupos (agricultura, acceso a mercados, inversiones, servicios y compras gubernamentales). Luego de concluida la primer ronda, subsisten una serie de desacuerdos en relación a las modalidades de negociación que han de seguir los grupos. Asimismo, se puso de manifiesto la convivencia de dos esquemas de liberalización distintos: el tratamiento de nación más favorecida (propuesto por todos los países intervinientes, salvo EEUU) y el bilateral (propuesta estadounidense) (Bouzas y da Motta Veiga, 2003b). En este marco, EEUU presentó cuatro ofertas distintas en el área de bienes, en las que se establece un calendario diferenciado para el acceso al mercado norteamericano. En este el MERCOSUR recibe la oferta menos favorable, ya que está sujeto a una liberalización más tardía que el resto.¹⁴ La propuesta cambió sustantivamente la dinámica de las tratativas hemisféricas, al proponer la **bilateralización** de la negociaciones de acceso a mercados de bienes (Bouzas y da Motta Veiga, 2003a).

El resto de los países del hemisferio pusieron sobre la mesa ofertas únicas, con indicaciones, en algunos casos, de la posibilidad de conceder algún trato diferenciado para economías menores. El MERCOSUR presentó una oferta conjunta en materia de bienes, pero no lo hizo en los capítulos de servicios (Paraguay y Uruguay presentaron ofertas individuales), ni tampoco en los capítulos de inversiones y compras gubernamentales (ninguno de los socios del MERCOSUR presentó ofertas).

En julio de 2003 Brasil planteó las líneas maestras de su nuevo posicionamiento en el ALCA –en ocasión de la 14ª Reunión del CNC. Allí se definen “**tres vías**” de negociación: (1) a nivel 4+1 entre el MERCOSUR y EEUU se negocia la sustancia de los temas de acceso a mercados en bienes, y de forma limitada, en servicios e inversiones; (2) el proceso del ALCA se focaliza en algunos elementos básicos, tales como solución de controversias, trato especial y diferenciado para países en desarrollo, fondos de compensación, reglas fitosanitarias y facilitación de comercio; (3) los temas más sensibles, que representarían obligaciones nuevas para Brasil, como las regulaciones en propiedad intelectual, servicios, inversiones y compras gubernamentales, serían transferidos a la OMC, a ejemplo de lo que promueve EEUU en relación a los temas que le son más sensibles, como subsidios agrícolas y reglas *antidumping* (Amorim, 2003c).

¹³ Los textos entre corchetes son provisorios en razón de que no se ha arribado a un acuerdo entre las partes en los Grupos de Negociación.

¹⁴ La más expedita se orienta a los países del Caribe, luego a América Central, después a la CAN, y, por último, al MERCOSUR.

Celso Amorim, Canciller de Brasil, sostiene que *“Ese enfoque redimensionado en ‘três trilhos’ fue objeto de estrechas consultas con nuestros socios del MERCOSUR y fue expuesto a nuestros contrapartes norteamericanos”*.¹⁵ El fundamento de esta propuesta descansa, según el Canciller, en que la forma como eran llevadas las negociaciones del ALCA comprometía los intereses brasileños, en la medida que se excluía aspectos de importancia prioritaria (subsidios agrícolas y medidas *antidumping*), no había perspectivas de obtener libre acceso al mercado estadounidense en sectores donde Brasil detenta ventajas comparativas (sector agrícola), y se había fragmentado la oferta de acceso al mercado de bienes. Concomitantemente, Amorim arguye que *“Tal como se venían desarrollando las negociaciones, el proyecto del ALCA iba mucho más allá de lo que denota la expresión ‘libre comercio’ en sentido estricto. En efecto, las propuestas en discusión incluían aspectos normativos para servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual que inciden directamente sobre la capacidad reguladora de los países”*.¹⁶

A través de esta propuesta Brasil pretende influir en el ritmo y en el devenir de las negociaciones. Actualmente y en adelante, la definición de los temas difíciles del ALCA, en particular el alcance y la profundidad de la agenda de negociación, requerirá de un acuerdo entre los dos jugadores principales, EEUU y Brasil. Los mandatarios respectivos reafirmaron, en junio del presente año, que las negociaciones concluirían en el 2005.

Para concluir, cabe destacar que a poco más de un año del plazo formal de finalización del proceso (31 de diciembre de 2004), es mucho lo que queda por hacer. La complejidad y vastedad de la agenda inicial de negociación (que es todavía objeto de negociación), sumada a la heterogeneidad de los numerosos países participantes, configuran un escenario complejo y exigente para el proceso de formación del ALCA. Si a ello se le agregan otros factores contextuales, tales como la simultaneidad de las tratativas hemisféricas con otras negociaciones relevantes (ronda Doha de la OMC y otros procesos de negociación llevados adelante por casi todos los países del hemisferio), la complejidad de un escenario de concreción del ALCA en el plazo estipulado se incrementa significativamente. De hecho, varios analistas han comentado la posibilidad de que el ALCA se realice en 2007 o 2008.

IV.2. Las negociaciones MERCOSUR-UE (MUE)

IV.2.i. Inicios y evolución del proceso

El inicio de las negociaciones MERCOSUR-UE se remonta al año 1992, cuando la Comisión Europea y el MERCOSUR firmaron un Acuerdo Interinstitucional, con el objeto de que éste proveyera apoyo técnico e institucional a las nuevas estructuras del bloque sudamericano. Desde diciembre de 1995 las negociaciones se desarrollan bajo el paraguas provisto por el **Acuerdo Marco de Cooperación Interregional** firmado entre la Comisión Europea y sus Estados miembro y el MERCOSUR y sus Estados miembro.

El principal objetivo del Acuerdo Marco es la preparación de las negociaciones para alcanzar una Acuerdo de **Asociación Interregional** entre la UE y el MERCOSUR, que deberá incluir: la liberalización gradual y recíproca del comercio de bienes y servicios, sin excluir ningún sector, teniendo en cuenta la conformidad con las reglas de la OMC y la sensibilidad de ciertos

¹⁵ Amorim, 2003c. Traducción propia

¹⁶ Amorim, 2003c. Traducción propia

bienes; así como el estrechamiento de la cooperación y del diálogo político. Los resultados de las negociaciones deberán ser implementados como un compromiso único (*single undertaking*) y no tienen fecha estipulada de culminación.¹⁷

El **mandato negociador** de la Comisión Europea –obtenido en setiembre de 1999 a pesar de la discrepancia de algunos miembros del Consejo y después de un arduo debate interno-- instruye a la Comisión a comenzar inmediatamente las negociaciones en asuntos no arancelarios y a iniciar las negociaciones sobre aranceles y servicios el 1º de julio de 2001. Establece que, en paralelo, deberá desarrollarse un diálogo con el MERCOSUR sobre aranceles, servicios, agricultura y otros temas. Adicionalmente, estipula que las negociaciones sobre comercio y servicios podrán concluir únicamente una vez finalizada la próxima ronda de la OMC. Finalmente, a estas señales que expresan las diferencias de los países miembro de la UE en relación a la negociación birregional, se agrega otro dato: el término “área de libre comercio” fue sacado de la versión final del mandato negociador. No obstante, el hecho que ambos bloques sean miembros de la OMC supone que un acuerdo comercial bilateral debe ampararse en el artículo XXIV del GATT, según el cual el acuerdo debe incluir “sustancialmente todo el comercio”, sin excluir ningún sector (Bulmer Thomas, 2000; citado en Faust, 2002: 7). La interpretación tradicional de esta disposición indica que el acuerdo debe cubrir la liberalización del 90% del comercio bilateral en un período de transición de no más de 10 años

A continuación se resume la estructura institucional que se ha dado el proceso de negociación birregional, así como las principales etapas que lo han caracterizado (recuadros III y IV, respectivamente).

Recuadro III. Estructura institucional en las negociaciones UE-MERCOSUR

- **Consejo de Cooperación.** Tiene la responsabilidad de implementar el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (1995). Integrado por miembros del Consejo de la UE y de la Comisión Europea, y por miembros del Consejo Mercado Común y del Grupo Mercado Común del MERCOSUR.
 - **Subcomisión de Comercio.** Debe asegurar que los objetivos comerciales del Acuerdo se cumplan y realizar tareas preparatorias para la liberalización comercial.
- 1999-2003*
- **Comité de Negociaciones Birregionales (CNB).** Tiene a su cargo la supervisión general y la administración de las negociaciones en asuntos comerciales y de cooperación. Posee, además, la responsabilidad directa de las negociaciones comerciales.
 - **Subcomité de Cooperación.** Dirige las negociaciones en torno a la cooperación, dependiendo directamente del CNB.
 - **Tres subgrupos de cooperación** para áreas específicas: Cooperación Económica, Cooperación Social y Cultural; Cooperación Técnica y Financiera. Se encuentran subordinados al Subcomité de Cooperación.
 - **Tres Grupos Técnicos:**
 - Grupo Técnico 1: comercio de bienes, incluyendo medidas tarifarias y no tarifarias, *antidumping* y medidas compensatorias, salvaguardias, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, estándares técnicos, barreras técnicas al comercio, procedimientos de evaluación de conformidad y procedimientos de aduana.
 - Grupo Técnico 2: comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual y medidas para estimular la apertura y la no discriminación en las inversiones.
 - Grupo Técnico 3: compras del gobierno, competencia y solución de controversias.

Fuente: http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm

¹⁷ Se estableció que debieran concluir en la fecha más temprana posible. El Comisario Europeo, Pascal Lamy, ha manifestado que “*si bien no existen plazos determinados para concluir las negociaciones, la fecha de 2004, citada en algunos documentos previos, debería ser accesible*”. (Informe MERCOSUR 8, 2002: 132)

Recuadro IV.
Principales etapas del proceso de negociación UEMERCOSUR

I. Antecedentes

- 1992: la Comisión Europea y el MERCOSUR firman un Acuerdo Interinstitucional.

II. Trabajos preparatorios

- 1995: se firma el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación.
- 1995-1998: se realizan numerosos estudios sobre el comercio bilateral ("fotografía conjunta"), sobre el impacto del posible acuerdo sobre la UE, etc.
- 1996-2001: se desarrollan varias reuniones de diálogo político a nivel de los Jefes de Estado y de Gobierno y a nivel ministerial.
- 1998: la Comisión Europea propone a sus Estados miembro un mandato negociador, que es aprobado por éstos.

III. Lanzamiento de las negociaciones

- 1999, junio: I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y del MERCOSUR (Río de Janeiro). Acuerdan formalmente el inicio de las negociaciones conducentes a un Acuerdo de Asociación Interregional.
- 1999, noviembre: I Reunión del Consejo de Cooperación MERCOSUR-UE. Los negociadores del MERCOSUR y de la Comisión Europea presentan a sus ministros un documento en el que se define la estructura, la metodología y el calendario de las negociaciones.
- 2000, abril: I Ronda de negociaciones del CNB (Buenos Aires). Se alcanzan acuerdos sobre los objetivos y principios generales que guiarán la negociación sobre diálogo político, cooperación y asuntos comerciales.
- 2000, junio: II CNB (Bruselas). Las negociaciones comerciales se centran en tres cuestiones: intercambio de información, identificación de barreras no arancelarias y definición de objetivos específicos para cada área de negociación.
- 2000, noviembre: III CNB (Brasilia). Se alcanzan acuerdos en torno a los borradores de los textos referidos a: cooperación económica, diálogo político y marco institucional del futuro acuerdo.
- 2001, marzo: IV CNB (Bruselas). Se avanza en la definición de los textos de diálogo político y cooperación. Se reúne por primera vez el Sub-Comité de Cooperación.
- 2001, julio: V CNB (Montevideo). La UE presenta al MERCOSUR una oferta de liberalización arancelaria y textos de negociación sobre bienes, servicios y compras gubernamentales. En el plano de la cooperación, se acuerdan textos conjuntos en los campos de aduanas, competencia, estadística y cooperación científica y tecnológica.
- 2001, octubre: VI CNB (Bruselas). A pesar de estar atravesando una crisis de envergadura, el MERCOSUR presenta una oferta de liberalización arancelaria, textos sobre servicios y compras gubernamentales. Asimismo, se discuten textos conjuntos sobre cooperación en materia de ciencia, telecomunicaciones, energía y transporte.
- 2002, abril: VII CNB (Buenos Aires). Se centra en los temas orientados a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y del MERCOSUR, entre los que figuran: diálogo político, cooperación, medidas de facilitación de negocios y el intercambio sobre la futura declaración conjunta para la Cumbre.
- 2002, mayo: Cumbre UE-América Latina (Madrid). Se aprueba un paquete de medidas de facilitación de negocios. Se programa una reunión ministerial para julio de 2002, con el fin de dar un nuevo ímpetu a las negociaciones birregionales.
- 2002, julio: Reunión Ministerial (Río de Janeiro). Se define un Programa de Trabajo, tendiente a acelerar el ritmo de las negociaciones, que incluye tres nuevas rondas de negociaciones.
- 2002, noviembre: VIII CNB (Brasilia). Se focaliza en asuntos técnicos y en la discusión de textos consolidados sobre competencia, aduanas, etc. Se produce una discusión sobre métodos y modalidades de negociación en bienes y servicios.
- 2003, marzo: IX CNB (Bruselas). Ambas partes presentan la oferta revisada en acceso de bienes.
- 2003, junio: X CNB (Asunción). Los Grupos Técnicos se reúnen, trabajando en las siguientes áreas: bienes, inversión, servicios, derechos de propiedad intelectual, solución de controversias, competencia y compras gubernamentales.

Fuente: http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm

En lo que refiere a los **contenidos**, las negociaciones se desarrollan de forma integral en tres planos: **diálogo político, cooperación y negociación comercial**. Los avances en cada uno de ellos muestra ritmos distintos, siendo mayor en los dos primeros y menor en el último, ya que las negociaciones comerciales son más complejas. En lo que refiere al diálogo político, los temas a tratar son aquellos que sean de mutuo interés, particularmente, temas comunes como la paz y la estabilidad, la prevención de conflictos, la democracia, etc. En paralelo, en las negociaciones sobre la cooperación interregional se han registrado avances significativos: prácticamente se concluyó la redacción del capítulo del futuro Acuerdo de Asociación Interregional.

En el plano de las **negociaciones comerciales**, el Acuerdo prevé los siguientes **objetivos**:

- Liberalizar en forma bilateral y recíproca el comercio de bienes y servicios conforme a las reglas de la OMC.
- Mejorar el acceso a compras gubernamentales en los mercados de productos y servicios.
- Promover una apertura y un ambiente no discriminatorio para la inversión.
- Asegurar una adecuada política de la competencia.
- Asegurar efectivas disciplinas en el campo de los instrumentos de defensa comercial y de defensa de la competencia.

En lo que refiere a los contenidos de la **agenda de negociación comercial**, al igual que en el proceso ALCA, las partes insisten en temáticas divergentes. El MERCOSUR tiene interés en una "agenda de antiguos mercados", mientras que la UE de "nuevos mercados". En palabras del Comisario de Comercio de la UE, "*Para nosotros, el valor de estas negociaciones no es repetir las disciplinas multilaterales, sino que ir más allá: el marco multilateral es la plataforma desde la cual profundizar nuestra integración*"¹⁸

IV.2.ii. Desarrollos recientes

En el plano comercial se advierte un **lento progreso**. Hasta mediados de 2001 las conversaciones se centraron en el intercambio de información acerca del comercio bilateral y las políticas comerciales de ambos bloques. A partir de julio de 2001, como indica el mandato negociador de la UE, comenzó a producirse el intercambio de ofertas de liberalización comercial en el área de bienes.

En la **V Ronda del CNB la UE** (julio de 2001) **presentó una propuesta**, que estableció un cronograma de reducción arancelaria, condicionado a las cláusulas *standstill* y *rollback*, lo que implica el compromiso de no aumentar los aranceles a partir del inicio de las negociaciones. El calendario establece cuatro categorías de bienes sujetas a liberalización total en un plazo de 0, 4, 7 y 10 años (categorías A, B, C y D, respectivamente); un conjunto de bienes cuya modalidad de liberalización aún no ha sido definida (categoría E, productos agrícolas procesados y pesqueros); y un conjunto de "*productos excluidos de la oferta, pero sujetos a concesiones de contingentes arancelarios (diversos productos agrícolas, agroindustriales y pesqueros) o sujetos a negociaciones específicas (vinos)*".¹⁹ La cobertura es de casi el 90% de las líneas tarifarias.

La propuesta fue considerada por el MERCOSUR como insatisfactoria, debido a que postula una liberalización modesta en el área de productos agrícolas y agrícolas procesados; incluye únicamente la reducción de aranceles *ad valorem* y no incorpora temas de interés para el MERCOSUR, como ser el tratamiento de distorsiones que afectan el acceso a los mercados, los picos arancelarios, subsidios a la exportación, etc. (Bouzas y da Motta Veiga, 2002). Asimismo, la oferta de la UE incluye un número amplio de productos cuyos aranceles son actualmente nulos y/o están sujetos al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) (Bizzozero y Vaillant, 2003: 127).

Más adelante, en la **VI Reunión del CNB** (octubre de 2001), el **MERCOSUR presentó una propuesta** de liberalización a la UE, también modesta. Ésta supone la desgravación arancelaria de acuerdo a cinco categorías (A, B, C, D y E), en un lapso de entre 0 y 10 años, con lo cual incluye el 33% del promedio anual de las importaciones del MERCOSUR en el período 1998-

¹⁸ Lamy, 2002b.

¹⁹ Bouzas y da Motta Veiga, 2002.

2000. Las restantes dos terceras partes de las importaciones del bloque europeo desde el sudamericano no tienen definida ninguna modalidad de liberalización (Bouzas y da Motta Veiga: 2003). En esta propuesta, la mayor parte de la apertura arancelaria está prevista para la categoría de liberalización más tardía. Adicionalmente, el MERCOSUR presentó un capítulo normativo, donde establece un conjunto de principios, que de ser desconocidos, invalidarían la negociación. Entre estos figuran: el requisito de trato especial y diferenciado en favor del MERCOSUR, la reducción de los picos arancelarios y la definición de medidas para la industria naciente.

Las nuevas propuestas realizadas por ambos bloques en la **IX Ronda del CNB** (marzo de 2003) plantearon ampliaciones de la cobertura de la oferta de bienes. La del MERCOSUR incorpora en las categorías con liberalización definida al 83,5% de las importaciones del bloque sudamericano desde la UE. Más allá de esta mejora, la oferta continúa siendo bastante moderada, ya que gran parte de las líneas arancelarias agregadas están sujetas a una liberalización lenta o no tienen calendario establecido. La oferta revisada de la UE, por su parte, amplía la cobertura, aunque presenta aún un tono conservador. En la situación actual, las ofertas de la UE y del MERCOSUR difícilmente conducirían a un acuerdo de libre comercio compatible con la OMC y aceptable para ambas partes (Bouzas, 2003: 24).

En otros áreas, como servicios, inversiones, facilitación de negocios y solución de controversias, se han alcanzado avances puntuales, aunque subsisten puntos de desacuerdo. En la X Ronda del CNB se intercambiaron propuestas sobre servicios e inversiones, y se estableció, por ejemplo, que la negociación sobre servicios seguirá el modelo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés). En la negociación de estas disciplinas, así como en acceso a mercado, queda aun mucho camino por recorrer.

IV.2.iii. Singularidades del proceso de negociación

Tres rasgos hacen singular este proceso de negociación. Para comenzar, se trata de una negociación que tiene por objeto establecer una asociación entre **dos uniones aduaneras**, esto es, dos actores colectivos complejos. Uno de ellos (el MERCOSUR) presenta vastas imperfecciones y una estructura negociadora poco aceptada. Todo ello complejiza las negociaciones. En segundo lugar, hay que destacar el énfasis puesto en la **cooperación**, que, junto al diálogo político y la liberalización comercial recíproca, constituyen los ejes centrales del ejercicio negociador bajo un acuerdo paraguas único. De hecho, existe un nexo formal entre la negociación comercial y la de cooperación, que surge del establecimiento del principio de *single undertaking* para la implementación del Acuerdo (Devlin, Estevadeordal y Krivonos: 2003).²⁰

En tercer lugar, las negociaciones han evolucionado **lentamente**. Dicho ritmo se advierte si lo comparamos con otras negociaciones bilaterales de la UE con países latinoamericanos, de tipo norte-sur y con carácter recíproco. Las tratativas que entabló con México derivaron tempranamente en un acuerdo (1998), al tiempo que las que mantuvo con Chile culminaron en 2002. Este éxito puede ser atribuido a la ausencia de puntos conflictivos en las agendas comerciales bilaterales

²⁰ Flores (2003: 109) señala que el nexo entre cooperación y comercio tiene un rol significativo en los acuerdos de libre comercio, al estimular el involucramiento de un mayor número de actores en las negociaciones, lo cual contribuye a crear una sensación de objetivos compartidos y promueve los aspectos comerciales del acuerdo.

(Torrent, 2001: 9) y al fuerte estímulo que planteó para la UE el estrechamiento de los vínculos de estos países con EEUU.

Si bien el proceso MUE no se ha detenido –han ocurrido dos cumbres presidenciales, diez reuniones del CNB y numerosas reuniones de los subgrupos de cooperación y técnicos– cabe reflexionar acerca de los elementos que motivan el lento progreso en el plano comercial. En primer lugar, el hecho que la negociación haya tenido desde sus inicios una motivación reactiva ante las iniciativas estadounidenses del NAFTA y luego del ALCA, y que no se haya estipulado un plazo de finalización, conlleva que las tratativas MUE avancen al ritmo que lo hagan otros foros relevantes, como ser el ALCA y las negociaciones multilaterales. La tardanza en la obtención de la TPA por parte del gobierno de EEUU, sumado al fracaso de la Ronda de Seattle de la OMC (1999) y al estancamiento de las negociaciones de la ronda del Desarrollo post-Cancún (setiembre de 2003), restaron presión a las negociaciones birregionales.

Por otra parte, la existencia de prioridades divergentes en las agendas de las partes, y, en particular, la presencia de intereses ofensivos tanto de la UE como del MERCOSUR en sectores que son políticamente sensibles para la contraparte, supone la oposición de los sectores potencialmente afectados, trayendo consigo un alto grado de complejidad en las negociaciones.

Adicionalmente, en este prolongado proceso se han producido cambios tanto al interior de los bloques regionales (tales como la crisis del MERCOSUR o la ampliación de la UE), como en el contexto internacional. Estos cambios fueron alterando los incentivos de ambas partes para participar en el proceso (Bizzozero y Vaillant: 2003).

V. RELACIONES ECONÓMICO-COMERCIALES EXISTENTES ENTRE MERCOSUR-UE Y MERCOSUR-EEUU

La relevancia de las negociaciones planteadas entre MERCOSUR-UE y el MERCOSUR-EEUU en el marco del ALCA para los países del Cono Sur es evidente si se considera la magnitud de los intercambios comerciales entre las partes y la cuantía de los flujos de IED provenientes de las potencias del Norte. Examinaremos dichos vínculos, pero antes cabe destacar un dato central: la **asimetría** de desarrollo económico y social que existe entre las partes. De hecho, la UE y EEUU constituyen, junto con Japón, las principales potencias económicas del mundo. Diversos indicadores dan cuenta de dicha asimetría (PBI, PBI *per cápita*, niveles de desarrollo tecnológico, competitividad, etc.) (Cuadros 2 y 3). A modo de ejemplo, la participación del MERCOSUR en el comercio mundial representaba en 2000 un 1.3%, mientras que la UE y EEUU el 35.2% y el 15.5%, respectivamente (Cuadro 1).

Asimismo, el peso relativo de cada región en las exportaciones de la otra es muy desigual: el MERCOSUR orientó en 2000 el 20% de sus exportaciones a EEUU y el 24% a la UE (Cuadro 4). mientras que EEUU y la UE destinaron al MERCOSUR tan solo un 2.5% de sus ventas externas (año 2000) (cuadros 7 y 8). Estas potencias constituyen los principales socios comerciales extrarregionales del MERCOSUR.

Las asimetrías no se presentan sólo entre las partes negociadoras, sino que están presentes al interior de ellas. El MERCOSUR constituye un bloque sumamente desigual, tanto si se considera el tamaño, la población, las estructuras productivas, los niveles de apertura de las economías, como los patrones de especialización comercial de sus Estados miembro. Como veremos más adelante,

las asimetrías existentes tienen implicancias relevantes sobre las negociaciones externas del MERCOSUR.

V. 1 La inversión europea y estadounidense en el MERCOSUR

Para analizar las relaciones entre las tres regiones es preciso considerar la dinámica de los flujos europeos y estadounidenses de inversión directa en el MERCOSUR. Los países del bloque sudamericano han experimentado un aumento significativo de los flujos de IED en los noventa. Entre 1997 y 1999 ingresaron anualmente al MERCOSUR un promedio de 40.000 millones de dólares, mientras que en 1984-1989 el flujo fue de poco menos de 1.600 millones de dólares promedio anual (Chudnovsky y López, 2001). En 2001, en tanto, se observó un retroceso de la IED, producto en gran medida de la crisis que experimenta la subregión, y en particular, Argentina.

El *boom* se concentró mayormente en Argentina y Brasil, que recibieron el 98% de los flujos totales percibidos por el bloque entre 1990 y 2000 (más de U\$S 200.000 millones) (BID, 2002a: 249). Un conjunto de factores motivaron el aumento de los flujos de IED a la región. Los más destacados en la literatura especializada son: el fuerte incremento de los flujos mundiales de IED y, en particular, hacia los países en desarrollo; las reformas estructurales de orientación al mercado introducidas en la región latinoamericana (que incluyeron un amplio proceso de apertura de las economías y de privatizaciones); y la creación del MERCOSUR (Chudnovsky y López, 2001).

En lo que refiere al origen de la IED, las inversiones extra-regionales predominan ampliamente en todos los socios del bloque, excepto en Paraguay (Chudnovsky y López, 2001). EEUU es el principal país inversor del MERCOSUR, al tiempo que la UE ocupa una posición importante. De hecho, la subregión ha sido el principal destino latinoamericano de la IED europea (entre 1992 y 2000 el MERCOSUR recibió el 68% de la IED europea destinada a Latinoamérica) (CEPAL, 2002: 111).

Los datos muestran la relevancia que EEUU y la UE suponen para el MERCOSUR en tanto fuente de IED, y, en consonancia con ello, la importancia que el bloque sudamericano reviste para varias empresas transnacionales de origen norteamericano, y particularmente europeo. El interés de la UE en el terreno de las inversiones en el MERCOSUR es uno de los elementos más importantes que orientan su iniciativa para impulsar el acuerdo birregional.

V. 2 Principales socios comerciales del MERCOSUR

La UE y EEUU constituyen, en ese orden, los principales mercados extrazona de **exportación del MERCOSUR**, correspondiendo en 2000 al 24% y al 20% de las exportaciones totales del bloque sudamericano, respectivamente. En tercer lugar se ubican las ventas hacia el resto de los países que intervienen en las negociaciones del ALCA (13%). En total, más del 50% de las exportaciones del MERCOSUR se destinan a los países que participan de las negociaciones hemisféricas –incluyendo las exportaciones intra-bloque, que supusieron en 2000 el 21% de las exportaciones globales (Cuadro 4).²¹

²¹ Las exportaciones intra-MERCOSUR aumentaron a un ritmo mucho mayor que las exportaciones al resto del mundo: la participación de las exportaciones intrazona en las exportaciones totales, aumentó, en promedio, de alrededor del 9% en 1990 al 25% en 1998 (O'Connell, 2001). Adicionalmente, la constitución del

Los mercados de exportación del MERCOSUR **más dinámicos** en los noventa fueron algunos países latinoamericanos (el propio bloque, Chile y la CAN, en ese orden). Las exportaciones hacia EEUU y la UE, en tanto, presentaron menor dinamismo relativo (Gráfico 1). Se advierte una pérdida de importancia relativa de la UE como mercado de exportación, y, en paralelo, un aumento de la participación de EEUU en las exportaciones del bloque sudamericano: en el período 1991-2000 la tasa de crecimiento de las exportaciones del MERCOSUR hacia la UE fue de 17.1%, mientras que las de las ventas hacia EEUU y Canadá fue de un 86.7% (Cuadro 6). De todas formas, la UE continúa siendo el principal socio comercial del MERCOSUR, lo cual lo diferencia de la gran mayoría de los estados latinoamericanos que mantienen vínculos comerciales más intensos con EEUU que con Europa. Asimismo, el MERCOSUR constituye el principal mercado de exportación latinoamericano para la UE.

En lo que refiere a los **orígenes de las importaciones de la subregión** (Cuadro 5), la UE constituye el principal mercado de origen (24%), seguido por EEUU (21%) y por el propio bloque sudamericano (20%). Los países que intervienen en las negociaciones del ALCA suponen, en conjunto, los mercados de origen del 49% de las importaciones totales del MERCOSUR.

El **dinamismo** de las compras externas del MERCOSUR es superior al de las ventas externas (más que lo duplica, Cuadro 6). Entre los mercados proveedores más dinámicos se destacan el propio bloque subregional y la UE (Gráfico 2).

El crecimiento del comercio bilateral con la UE en los noventa se debió mayormente a la expansión de las exportaciones de la UE (tasa de crecimiento anual de 10.2% en 1991-2000), mientras que las exportaciones del bloque sudamericano hacia el europeo mostraron escaso dinamismo (tasa de crecimiento anual de 1.8% en el mismo período). El asimétrico dinamismo de los flujos comerciales condujo a que el saldo comercial bilateral superavitario para el MERCOSUR de los primeros años de los noventa, se tornara deficitario a partir de 1995 (Gráfico 3). En 1998 las exportaciones del MERCOSUR a la UE cayeron en un 14% en valores absolutos (BIDa, 2002: 72).

El comercio del MERCOSUR con EEUU y Canadá²² fue deficitario a lo largo de los noventa, aumentando el saldo desfavorable en 1997, para volver a reducirse a finales de la década (Gráfico 4). El comercio con los demás países intervinientes en las negociaciones del ALCA fue superavitario durante todo el período considerado (Osimani, *et.al.*, 2001: 13).

V.3. Patrón de comercio del MERCOSUR con la UE y con EEUU

El intercambio comercial del MERCOSUR con la UE corresponde a un **patrón de especialización "norte-sur"**, caracterizado por la exportación de bienes intensivos en recursos naturales –cuya participación en el comercio mundial es poco dinámica–, y la importación de bienes industrializados –intensivos en tecnología y conocimiento. Dicho patrón implica un escaso comercio intraindustrial y el predominio del comercio interindustrial.²³ El intercambio comercial

MERCOSUR supuso un aumento del comercio extra-bloque, afirmándose así como un caso de "regionalismo abierto".

²² Cabe apuntar que Canadá es un mercado poco significativo para el MERCOSUR (véase Cuadro 4).

²³ Los flujos interindustriales se caracterizan "por confrontar aparatos productivos dotados con diferentes tecnologías y dotaciones de factores; el comercio intraindustrial, por el contrario, es propio de intercambios entre países con estructuras productivas similares y parejo nivel de desarrollo. fruto, esencialmente, de la especialización aleatoria generada por el juego de las economías de escala..." (Escribano y Trigo). El comercio intraindustrial es el tipo de intercambio que presenta mayor dinamismo a nivel mundial y es de mayor calidad.

del MERCOSUR con EEUU, en tanto, presenta un patrón “norte-sur” más moderado que el que se aprecia con la UE.

Las consecuencias de este patrón de especialización para el MERCOSUR son muy negativas, ya que las ventajas comparativas de estos países se encuentran en sectores en los que los países de alto ingreso establecen protecciones y barreras de acceso a sus mercados. Sortear dichas barreras y lograr un acceso estable a aquellos mercados que permita dinamizar las exportaciones, es uno de los objetivos económicos prioritarios de las negociaciones analizadas.

La **estructura global de las exportaciones del MERCOSUR** se caracteriza por una elevada participación de bienes primarios (22.4%) y de manufacturas tradicionales (27.8%). Los bienes con economías de escala e intensivos en recursos naturales representan un 23.6%. En tanto, los bienes más industrializados (duraderos y difusores de progreso técnico) son el 24.2% de las exportaciones globales (Cuadro 10). Argentina, Uruguay y Paraguay presentan una fuerte especialización productiva y comercial, dado que sus exportaciones se concentran en un número pequeño de productos, con una alta presencia de bienes agrícolas y agroindustriales. Brasil, en tanto, tiene una oferta exportable más diversificada que sus socios (Terra, 2001: 14).

Las **importaciones del MERCOSUR**, por su parte, presentan una alta participación de bienes industrializados (87.8%). En efecto, el 75% de las importaciones globales del bloque están compuestas por bienes con economías de escala e intensivos en recursos naturales, y bienes difusores de progreso técnico (Cuadro 11).

En este marco, en 2000 el MERCOSUR exportó hacia la UE mayormente materias primas agrícolas (22.8%) y manufacturas tradicionales (37.2%) –particularmente alimentos, bebidas y tabaco--, mientras que importó desde esta región bienes industrializados –primariamente bienes con elevadas economías de escala (32.2%) y difusores de progreso técnico (51.2%) (Cuadro 11).

En cambio, las ventas del MERCOSUR a EEUU presentan una menor concentración en productos básicos (10.8%) que las orientadas a la UE (22.8%). Así, en las exportaciones hacia EEUU se advierte un predominio de bienes industrializados (88.9%), entre los que destacan los tradicionales (26.2%), con elevadas economías de escala e intensivos en recursos naturales (28.0%) y los industrializados difusores de progreso técnico (28.3%). La alta participación de esta última categoría se debe básicamente al incremento de las exportaciones de Brasil hacia EEUU en este rubro a partir de 1998. No obstante, cabe subrayar que en las exportaciones de Argentina, Uruguay y Paraguay predominan los bienes intensivos en el uso de recursos naturales, relativamente abundantes en la región, al tiempo que los intensivos en capital y mano de obra tienen una participación mucho menor.

En las importaciones del MERCOSUR desde EEUU existe una altísima participación de bienes industrializados (97.4%), particularmente de bienes difusores de progreso técnico (58.2%) y con elevadas economías de escala (27.2%) (Cuadro 11)

Las ventas del bloque sudamericano a la UE presentan una mayor concentración en productos básicos que las orientadas a EEUU y al mundo de forma global. En sentido contrario,

Como se observa en el Cuadro 9, en los noventa Argentina, Brasil y Uruguay incrementaron el comercio intraindustrial con los países de la ALADI, lo cual respondió en gran medida al aumento de este tipo de intercambio en el MERCOSUR (SELA, 2001). En paralelo, el comercio intraindustrial entre estos países y la UE se mantuvo en niveles muy bajos. El intercambio de Brasil con EEUU y Canadá presentó un mayor índice de comercio intraindustrial, al tiempo que el argentino se situó en un nivel intermedio, y el uruguayo y el paraguayo presentaron niveles muy bajos.

tanto las exportaciones intrazona como las dirigidas al resto de los países de América Latina tienen una mayor participación relativa de bienes industrializados.

V. 4. Políticas comerciales y condiciones de acceso a los mercados de EEUU, de la UE y del MERCOSUR

Los sectores en los que el MERCOSUR concentra su mayor oferta exportable son objeto de diversas **restricciones en el acceso a los mercados de EEUU y la UE**. Si bien ambos presentan un nivel promedio arancelario bajo, imponen severas restricciones a la importación de productos agrícolas, alimenticios y manufacturas tradicionales. Estos sectores, de particular importancia en las exportaciones de los países en desarrollo, forman parte de lo que se ha denominado "la agenda pendiente" en el ámbito de las negociaciones multilaterales de la OMC (CEPAL, 2002: 237).

Las restricciones fundamentales impuestas por EEUU y la UE se manifiestan a través de barreras arancelarias y no arancelarias. Entre ellas, cabe destacar:

- políticas de importación limitativas: aranceles superiores al promedio tarifario general. restricciones cuantitativas, licencias no automáticas, etc.;
- medidas de apoyo a la producción y a la exportación en el sector agrícola;
- normas y reglamentaciones que establecen barreras a la importación (pruebas, certificados, etiquetación, etc.) (CEPAL, 2002: 147).

V.4.i. Estados Unidos

A pesar de ser una de las economías industrializadas más abiertas²⁴, EEUU establece obstáculos significativos para la importación de algunos productos de vital importancia para los países del MERCOSUR. Éstos se expresan a través de la imposición de aranceles superiores al promedio general en sectores tales como textiles, calzado y alimentos; que en muchos casos son objeto de crestas arancelarias (definidas por la UNCTAD como tarifas superiores al 12% *ad valorem*) y de escalonamiento arancelario (incremento de los gravámenes a medida que aumenta el grado de elaboración de los productos) (Cuadro 12). Adicionalmente, los productos agrícolas están sujetos a aranceles específicos y compuestos, lo cual confiere a este sector una protección adicional.

Los aranceles elevados aparecen en ocasiones combinados con restricciones cuantitativas y medidas especiales a la importación. Una de estas, que afecta a los países del MERCOSUR, es el establecimiento de derechos adicionales de salvaguardia para las importaciones fuera de contingente de carne de bovino, azúcar, leche y productos lácteos, etc., que se aplican "*si el precio de una transacción específica es inferior al de referencia y aumentan progresivamente a medida que disminuye el precio de importación*". (UNCTAD, 2000: 9). Asimismo, EEUU instrumenta estrictos requisitos técnicos para la importación y licencias de importación no automáticas (CEPAL, 2002).

²⁴ El promedio arancelario general es bajo (5.4% en 2000). El equivalente *ad valorem* (EAV) imponible de las exportaciones del MERCOSUR a EEUU era en 2000 de 2% (inferior al EAV de las importaciones estadounidenses procedentes de todo el mundo). Los miembros del MERCOSUR son signatarios del SGP, por lo que el 62.3% de las importaciones provenientes del MERCOSUR ingresaron en 2000 libre de aranceles (algo inferior al porcentaje de las importaciones globales de EEUU) (CEPAL, 2002: 134-135).

Aplica, además, medidas de defensa comercial, entre las que se destacan las medidas *antidumping* y derechos compensatorios, que suelen operar como barreras injustificadas al acceso de los productos procedentes de Brasil y Argentina (ejemplo: acero). EEUU y la UE ocupan, en ese orden, la primera y segunda posición a nivel mundial en la aplicación de este tipo de medidas (OMC, 2002).

Por otra parte, EEUU instrumenta múltiples medidas de apoyo a la producción y a la exportación en el sector agrícola, con lo cual la producción del MERCOSUR debe competir con productos subvencionados, ya sea en el mercado interno estadounidense como en terceros mercados. El 13 de mayo de 2002 el presidente George W. Bush firmó la "Ley de Seguridad Agrícola e Inversiones Rurales", que aumenta significativamente el apoyo interno a la producción agrícola.²⁵ Dicha ley ha sido objeto de múltiples críticas por parte de diversos países, entre los que se destacan Canadá, la UE y los miembros del Grupo de Cairns.²⁶ El impacto de esta disposición sobre el comercio agrícola mundial es relevante no sólo porque perjudica las posibilidades de exportación de los socios del MERCOSUR y contribuye a deprimir los precios internacionales de los productos agrícolas, sino también porque socava las posibilidades de avanzar rápidamente en la liberalización del comercio agrícola en las negociaciones que están teniendo lugar en la ronda Doha de la OMC. Consecuentemente, disminuye las chances de avanzar en las tratativas del ALCA y en las del MERCOSUR con la UE.

V.4.ii. Unión Europea

La estructura de protección de la UE entra en conflicto con gran parte de la oferta exportable del MERCOSUR. Si bien el comercio para productos no agropecuarios se presenta muy abierto, los sectores agropecuario, textil y vestimenta están sujetos a mayor protección. En 2002 el arancel promedio establecido para la producción agrícola (16,1%) superaba el promedio arancelario general (6,4%) y cuatriplicaba el promedio arancelario aplicado a los bienes no agrícolas (4,1%) (Cuadro 12). En el sector agropecuario se identifican, además, aranceles compuestos y específicos, así como crestas y progresividad arancelarias. Los picos arancelarios rigen para productos tales como azúcar, lácteos, carnes y cereales, algunos de los cuales son clave en las exportaciones del MERCOSUR.

El acceso al mercado de la UE está limitado, además, por un sistema de cuotas arancelarias, fuera de las cuales los aranceles son prohibitivos. Alrededor del 14% del total de productos se encuentra sujeto a este sistema, en particular, los textiles, productos agrícolas y alimentos (INTAL.

²⁵ La ley "autoriza vastos incrementos en el gasto para rubros agrícolas, impone requisitos de etiquetado indicando el país de origen y autoriza programas agrícolas y rurales para los años fiscales desde el 2002 hasta el 2006. (...) autoriza el desembolso de 180 mil millones de dólares en un lapso de diez años, incrementando el gasto agrícola en aproximadamente 73,5 mil millones de dólares en comparación con la anterior ley agrícola (...) reintroduce el pago de subsidios para quienes producen lana y tela de angora, cuyos subsidios habían sido eliminados en el proyecto legislativo agrícola precedente." (SELA, 2002).

²⁶ El Grupo de Cairns es una coalición pro liberalización del comercio agrícola, compuesta por dieciocho países exportadores agrícolas –desarrollados y en vías de desarrollo– que representan la tercera parte de las exportaciones agrícolas mundiales (Jank, 2002: 11).

2000: 11). Asimismo, la UE y EEUU continúan haciendo frecuente uso del mecanismo de Salvaguardia Especial Agrícola para imponer aranceles adicionales.²⁷

Los países del MERCOSUR son beneficiarios del SGP de la UE, según el cual reciben un trato preferencial (no recíproco) para la exportación de un conjunto de productos establecidos en base a los criterios fijados por la Comisión Europea. Las preferencias conferidas a los miembros del bloque sudamericano bajo este régimen “*se comparan desfavorablemente con las que reciben otros proveedores del mercado comunitario que se benefician de cuotas tarifarias o tratamientos arancelarios más favorables.*”²⁸

Por último, cabe destacar que la UE instrumenta un costoso programa de apoyo a la producción interna y de subsidio a la exportación en el sector agropecuario, a través de la **Política Agrícola Común (PAC)**. Este sistema ha conducido a la superproducción y a la generación de excedentes en algunos cultivos, al aumento de los precios en el mercado interno europeo y a un desmedido incremento del gasto comunitario agrícola (la PAC absorbe casi la mitad del presupuesto de la UE). En lo que refiere a su impacto en el comercio mundial, los subsidios a la exportación destinados a hacer competitiva la producción excedente de la UE en terceros mercados han deprimido los precios de las *commodities* (Hasha, 1999). En consecuencia, el impacto de la PAC es sumamente negativo para los intereses agroexportadores de los países del MERCOSUR. (Para más información véase Anexo III).

V.4.iii. MERCOSUR

El MERCOSUR posee una estructura de protección diferente a la que presentan la UE y EEUU, ya que impone una protección mayor sobre los productos manufacturados que sobre los agrícolas (Cuadro 14). El **Arancel Externo Común (AEC)** es el principal instrumento de política comercial exterior del bloque sudamericano. Se encuentra en vigor desde 1995 y de acuerdo al cronograma establecido, obtendrá plena vigencia en 2006.²⁹

El AEC establece los niveles arancelarios comunes a ser aplicados por las importaciones provenientes de extrazona, definiendo un rango arancelario de 0 a 20%³⁰, salvo para las excepciones acordadas.³¹ La estructura del AEC supone alícuotas crecientes de acuerdo con el nivel de elaboración del bien: entre 0 y 12% para los insumos, entre 12 y 16% para los bienes de capital

²⁷ Esta cláusula establece que la acción de salvaguardia “*puede ser activada automáticamente contra la importación de un determinado producto (...) sin necesidad de probar que ésta genera daño serio a la industria doméstica o de realizar consultas al país exportador*”. UNCTAD. 1999: 13. Traducción propia.

²⁸ Bouzas y Svarzman, 2000: 66.

²⁹ El Tratado de Asunción definió un programa de liberalización comercial con el fin de establecer una Zona de Libre Comercio, siguiendo un cronograma automático de reducción arancelaria. Asimismo, encomendó a las partes a adoptar un Arancel Externo Común (AEC) una vez concluido el “período de transición” (31 de diciembre de 1994). La firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994 permitió definir los principales lineamientos para conformar una Unión Aduanera imperfecta que regiría durante el período de transición ahí establecido.

³⁰ En 1997 se lo incrementó en 3 puntos porcentuales.

³¹ Estas estaban sujetas a cronogramas de convergencia que culminaban en 2001 (300 ítem arancelarios para Argentina, Brasil y Uruguay) y en 2006 (hasta 399 para Paraguay), así como excepciones en el tratamiento arancelario de los bienes de capital, informática y telecomunicaciones (con vigencia hasta 2006). A estas excepciones se agregaron las posiciones arancelarias incluidas por cada Estado Parte en el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, cuya convergencia se produjo en 1999 para Argentina y Brasil y en 2000 para Paraguay y Uruguay.

y entre 18 y 20% para los bienes de consumo. Esta estructura escalonada provee una protección nominal inferior para los insumos que para los bienes finales, con lo que la protección efectiva es mayor. Como se observa en el Cuadro 14, los sectores más protegidos son “Automóviles, camiones y ómnibus”, “Vestimenta”, “Textil”, “Material eléctrico” y otros productos metalúrgicos (Kume y Piani, 2001: 34). Varios analistas han afirmado que el AEC del MERCOSUR es una suerte de reproducción de la estructura arancelaria de Brasil (Markwald, 2003: 4).

El AEC ha sufrido múltiples “perforaciones”, como consecuencia de la modificación unilateral de algunos renglones arancelarios por parte de los socios del MERCOSUR, motivadas, en términos generales, por razones macroeconómicas. Tanto el mantenimiento de regímenes especiales de importación diferentes en cada uno de los Estados parte, la exclusión de ciertos sectores del AEC (azúcar y automóviles), como la conservación y realización de acuerdos bilaterales con otros países de la ALADI, motivan las perforaciones del AEC.

Esto último aleja al bloque del principio negociador “4+1” y cuestiona la universalidad de la aplicación del AEC, todo lo cual dificulta la operativa de la Unión Aduanera (Informe MERCOSUR 5, 1999: 21). En consecuencia, el MERCOSUR constituye una precaria Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera “incompleta”, y durante largos años existió alta incertidumbre en relación a la orientación que en un tomaría el bloque. Todo ello erosiona la credibilidad del MERCOSUR como interlocutor en las negociaciones económico-comerciales externas.

V. 5. El nudo agrícola

El alto nivel de competitividad de los productos agrícolas exportables del MERCOSUR, sumado a la sensibilidad política de este sector en EEUU y la UE, hacen de la negociación agrícola el área más problemática dentro del conjunto de las tratativas del MERCOSUR con EEUU y la UE. Las políticas de ambas potencias en este sector —que se manifiestan en un acceso al mercado restrictivo, medidas de apoyo interno y subsidios a la exportación— son los principales escollos para la expansión de las exportaciones del MERCOSUR. Una disminución de estos obstáculos, aunque sólo sea parcial, será clave para que prospere un acuerdo de liberalización comercial que sea conveniente a los intereses del MERCOSUR. Desde la perspectiva del bloque sudamericano, no se percibe como viable un acuerdo comercial que excluya la liberalización en el sector agrícola.

De todas formas, hay que tener en cuenta las dificultades para que ello se logre en los procesos de negociación analizados, ya que el MERCOSUR en tanto demandante a nivel bilateral difícilmente logre que sus socios remuevan de forma significativa el apoyo interno y los subsidios al sector agrícola. Y ello porque tanto la UE como EEUU tienen incentivos para dilatar en el tiempo la liberalización en esta arena de política y no hacer mayores concesiones en el ámbito bilateral. Las razones son políticas y económicas, y responden a presiones e incentivos presentes en los frentes interno y externo. Por un lado, para ambas la agricultura es un sector políticamente sensible, en virtud de la presión que ejercen los grupos de interés domésticos beneficiarios de la estructura de protección. En el caso de la UE, además, no se puede dejar de considerar la importancia que la PAC tiene dentro del proceso de integración europeo en tanto es una de las

políticas comunitarias clave. Como se señala en un documento del Consejo de la UE (2003), “*La actividad agrícola ha sido, es y será de importancia capital para la identidad europea*”.³²

Por otro parte, las dificultades de lograr a nivel bilateral una reducción sustancial de la protección en este sector surgen de que estas medidas tienen efectos sobre terceros mercados, por lo cual se torna prácticamente imposible que se pacten en un acuerdo discriminatorio. Tanto EEUU como la UE tienen incentivos para negociar la liberalización del comercio agrícola en el ámbito multilateral de la OMC, a condición de que las disciplinas liberalizadoras que se alcancen en este sector sean adoptadas por el conjunto de los países que las imponen. En virtud de ello se torna sumamente relevante el devenir de la ronda Doha de la OMC³³ (al respecto, véase más adelante capítulo VII.4).

El ámbito de las negociaciones discriminatorias analizadas seguramente será propicio para lograr sólo algunas mejoras en el acceso a los mercados de EEUU y de la UE, complementándose con el avance de las negociaciones en las áreas de apoyo interno y subsidios a la exportación en el foro multilateral (Giordano, 2003: 20). Las expectativas más realistas que a mi juicio debiera hacerse el MERCOSUR como resultado de las tratativas con EEUU y con la UE se limitan a la obtención de una liberalización parcial en el acceso al mercado, de ampliaciones en el volumen de los contingentes de importación de productos agrícolas y agrícolas procesados y del levantamiento de algunas barreras no arancelarias, ya que es virtualmente imposible que a nivel bilateral se logre desmantelar las estructuras de protección vigentes en ambas potencias.

V. 6. Potenciales costos y beneficios de los acuerdos UE-MERCOSUR y ALCA sobre algunos sectores productivos

La eventual concreción de los acuerdos preferenciales de comercio considerados tendrá un impacto significativo sobre las economías de las partes, en particular en las del MERCOSUR. Habrá sectores productivos “ganadores” y “perdedores”. La configuración de los potenciales beneficios y costos es clave, pues explica en gran medida el apoyo u oposición de diversos grupos sociales al avance de las negociaciones.

En un trabajo reciente, Vaillant y Ons (2002) identifican las oportunidades y riesgos comerciales para el MERCOSUR que podrían derivar de un acuerdo de liberalización comercial con la UE. En lo que refiere a las **oportunidades**, se concentran en la agricultura para todos los miembros del MERCOSUR y en la industria manufacturera para Brasil. Por otra parte, los **peligros** comerciales para Brasil se encuentran en los productos manufacturados, al tiempo que para Argentina y Uruguay se concentran en la canasta de exportaciones tradicionales dirigidas a Brasil (productos lácteos, cereales, carne, cebada malteada y pesca) y en segundo lugar, hacia Paraguay.

³² En la UE, si bien existen fuertes presiones internas contrarias al desmantelamiento de la protección en el sector agrícola (principalmente provenientes de los agricultores y gobiernos de Francia, Irlanda, España y Portugal), en los últimos tiempos han surgido algunas señales que indicarían la necesidad de continuar avanzando en la reforma de la PAC. Entre ellas se destaca los altos costos que supondría mantener dicha política en el contexto de ampliación de la Unión.

³³ La complejidad de la negociación agrícola a nivel multilateral surge de la existencia de una serie de intereses cruzados. Pues al conjunto de países productores agrícolas competitivos y al conjunto de países no competitivos que protegen su producción, se suma un grupo de países en desarrollo, importadores de productos agrícolas, que son beneficiarios de la producción subsidiada por los países desarrollados.

Recuadro V.

¿Cuál sería el impacto de los acuerdos de libre comercio considerados sobre las economías del MERCOSUR?

Para evaluar el potencial impacto de los acuerdos norte-sur considerados sobre los países del MERCOSUR, haré referencia a un estudio recientemente realizado por Monteagudo y Watanuki (2002) – investigadores del BID-INTAL – en el que se utiliza un modelo de equilibrio general computable para estimar el impacto de los acuerdos de libre comercio sobre las exportaciones de los países latinoamericanos. Este modelo realiza los supuestos de la eliminación de: la protección arancelaria, los subsidios a las exportaciones y de medidas de protección al productor. Cabe apuntar que excluye la consideración de las barreras no arancelarias. Deja de lado, además, otras materias discutidas en la mesa de negociación, como por ejemplo las disciplinas sobre compras públicas, inversiones, etc.

Desde la perspectiva del MERCOSUR, los resultados de este análisis indican que un acuerdo de libre comercio con la UE generaría mayores ganancias que el ALCA. De hecho, el primero supondría incrementos de: 4.7% del PBI, 12% de las exportaciones y 10% de las importaciones. En paralelo, el arreglo hemisférico traería aparejado una expansión de un 3.1% del PBI, de un 8% de las exportaciones y de un 6,5% de las importaciones. Se destaca, además, que el ALCA promovería las exportaciones de manufacturas, mientras que el acuerdo con la UE expandiría mayormente las exportaciones agrícolas y agroindustriales.

En otro estudio (Valadao, 2003) se afirma que el mejor escenario para el MERCOSUR está dado por la concreción simultánea de ambos acuerdos, al tiempo que el peor es la no realización de ninguno de los dos. Pues en un contexto de avance de otros acuerdos bilaterales por parte de EEUU y de la UE, el *statu-quo* traería aparejado el aumento de los costos de exclusión para los países del MERCOSUR.

VI. ASPECTOS DE POLÍTICA INTERNA Y FACTORES INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR QUE PUEDAN CONDICIONAR SUS NEGOCIACIONES ECONÓMICO-COMERCIALES EXTERNAS

La dinámica política e institucional que se produce al interior de los países del MERCOSUR y del bloque en su conjunto condiciona la evolución de los procesos de negociación externa que se analizan en este trabajo. Instrumentar una estrategia que permita la realización de los objetivos políticos y económicos del MERCOSUR y de sus socios requiere de recursos, capacidad técnica, consulta con los distintos segmentos de la sociedad³⁶ y conocimiento del funcionamiento del sistema comercial internacional. Requiere, además, de la definición de pautas negociadoras comunes que respondan a los intereses nacionales y regionales, para luego poder negociar con terceros de forma efectiva.

En el entendido que *“La realidad en la que se desarrolla la negociación internacional tras un proceso de regionalización es mucho más compleja: no es bilateral sino pluralista: se realiza bajo un seguimiento constante por parte de la Administración y de los grupos de interés nacionales y los temas sujetos a la negociación internacional van mucho más allá de los de representación y soberanía territorial, incluyendo múltiples aspectos sectoriales y tecnológicos que escapan a los límites clásicos de la diplomacia”*³⁷, cabe preguntarse acerca de cuáles son las condiciones político-institucionales que presentan el MERCOSUR y sus miembros para enfrentar la compleja agenda de negociaciones externa.

³⁶ Las negociaciones intra-MERCOSUR, tanto como las que se establece con la UE y con EEUU en el marco del ALCA se han realizado, en términos generales, en el “circuito cerrado” de las delegaciones gubernamentales, presentando bajos niveles de participación de la sociedad civil.

³⁷ Zapico Goñi, 1997.

En síntesis, estos autores señalan que el MERCOSUR experimenta "fuertes oportunidades exportadoras, pero éstas son balanceadas por peligros en el mercado subregional que son también significativos".³⁴

La UE, por su parte, presenta ventajas comparativas en sectores como químicos, productos plásticos, maquinaria y equipos de transporte, que seguramente expandirán sus exportaciones (Estevadeordeal y Krivonos, 2000: 4). Desde estos sectores productivos, junto con el de servicios, se ha promovido un acuerdo birregional; al tiempo que los sectores agrarios y agroindustriales, altamente dependientes de la protección comunitaria, han ejercido un *lobby* persistente en contra del acuerdo (Faust, 2002: 13).

En lo que refiere a las oportunidades y riesgos comerciales del MERCOSUR en la **negociación con EEUU en el ALCA**, Vaillant y Ons (2003) señalan que "Los productores agrícolas de EEUU enfrentarán un peligro frente a la construcción de una zona de libre comercio con el MERCOSUR, mientras que los productores agrícolas del MERCOSUR podrían tener una oportunidad (...) Los productos más destacados en esta situación son: el jugo de naranja concentrado y congelado, el azúcar, el tabaco y la carne bovina. No hay oportunidades evidentes para los productores de EEUU en el MERCOSUR debido a las reducidas dimensiones del mercado regional (...) Por otra parte, los productores de los sectores manufacturados del MERCOSUR enfrentan un claro peligro en los mercados domésticos y en las exportaciones regionales. Los sectores y productos más destacados en esta situación son las maquinarias y los bienes de capital, así como algunos subsectores de la industria automotriz (motores para vehículos)". Por último, los autores agregan que las oportunidades para el MERCOSUR están concentradas en la industria manufacturera liviana (fundamentalmente en la industria del calzado y la vestimenta) (Vaillant y Ons, 2003: 4).

Cabe apuntar, finalmente, que tanto la UE como EEUU tienen fuertes incentivos para establecer acuerdos preferenciales que promuevan la liberalización de la inversión externa³⁵, de los flujos financieros y de los servicios, así como la compatibilización de normas en temas tales como la propiedad intelectual. Los países del MERCOSUR, por su parte, tienen intereses defensivos en las temáticas referidas.

³⁴ Vaillant y Ons (2002).

³⁵ A modo de ejemplo, consideremos las expresiones vertidas en un informe de la Comisión Europea. "El reciente fracaso del pretendido Acuerdo Multilateral sobre Inversiones en el ámbito de la OCDE (en 1997), refuerza la importancia de un acuerdo con Mercosur y Chile que facilite la consolidación de la presencia de empresas europeas. Hay tres elementos de importancia capital para la UE en este sentido: el acceso a las oportunidades de inversión, la protección jurídica de las inversiones y la creación de un marco estable y transparente para el sector privado".

En lo que sigue se analizan esos elementos, partiendo, en primer lugar, de una revisión de la evolución reciente y de la situación actual del MERCOSUR. En segundo lugar, se analizan las dificultades que se le presentan al MERCOSUR a la hora de acordar una postura común para negociar en los foros internacionales. Por último, se considera las asimétricas capacidades técnicas e institucionales del MERCOSUR *vis-à-vis* los socios del Norte

VI.1. Evolución reciente y situación actual del MERCOSUR

El favorable desempeño del MERCOSUR durante sus primeros años (básicamente hasta mediados de 1998) suscitó balances positivos de parte de diversos analistas y observadores, que llegaron a catalogar al bloque como el **proyecto de integración más exitoso** de América Latina. En este período el MERCOSUR registró avances significativos en distintos planos, tales como el incremento del comercio intrarregional y la creciente atracción de flujos de IED. Asimismo, pasó a constituirse en un actor reconocido en la arena política internacional, al tiempo que se presentó como un bloque garante de la paz y la democracia en la región.

A pesar de este desempeño "exitoso" en los planos económico, político e internacional, desde mediados de 1998 el MERCOSUR comenzó a mostrar un conjunto de problemas, muchos de los cuales continúan presentes en la actualidad. La crisis por la que atraviesa el bloque responde tanto a las dificultades que viven sus Estados miembro como a las que presenta el proceso de integración. Entre las primeras, se destaca la inestabilidad macroeconómica y financiera generada en la región en el marco del enrarecimiento del ámbito financiero internacional a partir del impacto de las crisis asiática (1997) y rusa (1998) sobre los mercados "emergentes". En la región, ello se expresó a través de la devaluación de la moneda brasileña en enero de 1999, de la extrema fragilidad de la economía argentina (cuya situación crítica se agudizó a finales de 2001) y de la profundización de las crisis de las economías uruguaya y paraguaya.

Como corolario de todo ello, el comercio intrarregional se retrajo significativamente, retrocediendo incluso en mayor proporción que el comercio global de los países (O'Connell, 2001: 17). Adicionalmente, los socios adoptaron medidas unilaterales, que supusieron costos a los vecinos, al tiempo que se generaron múltiples diferendos y conflictos comerciales entre los miembros del bloque. En este marco, actores económicos, políticos y sociales de primer orden de los países miembro pusieron en cuestión la continuidad del MERCOSUR en su calidad de Unión Aduanera.

Todo ello supuso una erosión significativa del ambiente político en la región y puso en evidencia, al tiempo que amplificó, algunas de las carencias principales del MERCOSUR. En particular, las dificultades que supone que el proyecto no haya constituido durante largo tiempo la única estrategia de inserción internacional percibida como posible por sus socios. Asimismo, existe un amplio consenso respecto de las dificultades que se asocian a las deficiencias institucionales del MERCOSUR, particularmente, al carácter intergubernamental de sus instituciones, a la ausencia de un mecanismo de solución de controversias estable y a los déficit en materia de incorporación de la normativa MERCOSUR en los Estados miembro.³⁸ Otros ejes de problemas surgen de las carencias en el plano de coordinación de las políticas macroeconómicas, así como del limitado avance registrado en la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio y en la implementación de

³⁸ De acuerdo a estimaciones oficiales, en 2003 sólo se habían internalizado el 47% de las normas adoptadas por el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

otras medidas que figuran en la agenda de profundización del proceso Sumado a ello, como veremos con más detalle en el apartado siguiente, el bloque ha encontrado significativos obstáculos para instrumentar un AEC y una política comercial externa común.

En paralelo, los países del MERCOSUR, en particular Uruguay y Argentina, sufrieron una profunda crisis financiera, que golpeó severamente la estructura productiva y social de estas naciones. En conjunto, todos los elementos referidos eclipsaron los logros de los primeros años del proyecto subregional.

De modo que al mismo tiempo que el MERCOSUR experimenta una profunda crisis en el ámbito interno, enfrenta una exigente agenda de negociaciones externas que abarca varios frentes. En este marco, la agenda externa podría contribuir a fortalecer el bloque, al demandarle mayor consistencia y cohesión internas. No obstante, resulta pertinente interrogarse respecto de la posibilidad de que las numerosas debilidades internas y la prolongada crisis obstaculicen un buen desempeño negociador del MERCOSUR que le permita maximizar las oportunidades que le ofrece la agenda externa que tiene planteada. En particular, debe considerarse el riesgo de que la crisis político-económica se traduzca en la erosión del atractivo económico y en el debilitamiento de la credibilidad del MERCOSUR como interlocutor a nivel internacional.

Sin embargo, cabe advertir que desde los primeros meses de 2003 el proyecto subregional parece haber adquirido un **nuevo impulso**, de la mano de las expresiones e iniciativas del Presidente de Brasil, *Lula da Silva*, y del argentino, Néstor Kirchner, quienes han manifestado la voluntad política de reconstruir el MERCOSUR y afianzar los vínculos económicos y políticos con los demás países latinoamericanos. El presidente *Lula* ha manifestado que el MERCOSUR constituye una prioridad en la estrategia de inserción internacional de Brasil, afirmando que "*Un MERCOSUR consistente y ampliado deberá poseer una política exterior común, que nos permita realizar un diálogo eficiente con la Unión Europea y con Estados Unidos, sobre todo en el proceso de negociación para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*".³⁹ En paralelo, el canciller argentino, Rafael Bielsa, sostuvo que "*Las afinidades de pensamiento y simonía entre los gobiernos brinda una oportunidad inmejorable para que una ilusión de quince años recobre el dinamismo que todos esperamos.*"⁴⁰ Paraguay y Uruguay parecen también acogerse a esta línea, aunque el gobierno de este último aparentemente con menor convicción.

Entre las medidas propuestas para avanzar en la reconstrucción del MERCOSUR destacan la creación de un Parlamento común, el reconocimiento y tratamiento de las asimetrías entre los socios y la creación de un instituto que estudie la posibilidad de crear una moneda común. En lo que refiere al estrechamiento de los vínculos con los países latinoamericanos, el proceso de negociación MERCOSUR-CAN, orientado a crear un Acuerdo de Libre Comercio, se aceleró en el último año y debiera finalizar el 31 de diciembre de 2003. En paralelo, en agosto del presente año Perú y los países miembros del MERCOSUR suscribieron un Acuerdo de Complementación Económica en el marco de la ALADI.

A pesar que estos cambios políticos al interior del MERCOSUR parecieran auspiciar mayores expectativas en relación al futuro desempeño del bloque, las señales son aun primarias y

³⁹ Da Silva, 2003.

⁴⁰ Bielsa, 2003.

no permiten determinar si serán suficientes para paliar los múltiples problemas y déficit que presenta.⁴¹

En *síntesis*, el MERCOSUR enfrenta un conjunto de dificultades, que ponen en cuestión tanto la viabilidad futura del proyecto de integración, como su capacidad de actuar como un vehículo que contribuya a lograr una mejor inserción internacional de sus países miembro. Sin embargo, señales recientes podrían estar indicando una revitalización del proyecto subregional y una vocación por convertirlo en una plataforma común de negociación con terceros.

VI. 2. La definición de la dimensión económica de la política exterior del MERCOSUR

El MERCOSUR constituye una Unión Aduanera (imperfecta), lo cual obliga a sus Estados miembro a **definir, conjuntamente, la dimensión económica de su política exterior**. Ello supone un acotamiento de la autonomía de los países del MERCOSUR en las negociaciones económicas internacionales, pero como contrapartida, ofrece la oportunidad de mejorar su posición negociadora. Implica, además, un esfuerzo de "integración positiva", entendiendo por tal el desarrollo de políticas comunes. La puesta en marcha de una política comercial común ha presentado escasos progresos, en razón de la implementación parcial del AEC y de la no implementación del Código Aduanero (creado en 1994).

La definición de la política externa común en el plano económico es un proceso complejo y difícil, que implica un arbitraje entre las prioridades e intereses de los socios y un intercambio de costos y beneficios. A partir de eso ha de derivarse la definición de una estrategia común, para negociar con terceros de forma efectiva. Si bien en algunas circunstancias el MERCOSUR logró conformar una oferta común (por ejemplo, la oferta de acceso a mercados presentada en el marco del ALCA y las ofertas presentadas a la UE), la *performance* a la hora de definir una estrategia negociadora común ha sido pobre.⁴² Distintos elementos explican tal **dificultad**. Entre las motivaciones principales, cabe destacar:

- i. las diferencias de tamaño, estructuras productivas, niveles de apertura de las economías y patrones de especialización comercial de cada una de las partes, que se traducen en que la estructura de incentivos de cada uno de los miembros del MERCOSUR para participar de las negociaciones del ALCA y con la UE no sea homogénea;

⁴¹ De todas formas las relaciones bilaterales argentino-brasileñas no están exentas de tensiones. Como señala el prestigioso analista de la realidad regional, Morales Solá (2003). "*Kirchner y Lula repitieron la experiencia cíclica entre la Argentina y Brasil: cada tanto, sus presidentes deben salvar a la relación de un naufragio seguro. (...) Dicen que Kirchner se molestó porque Lula fue el único presidente latinoamericano que no lo llamó en las horas en que flaqueaba el acuerdo con el FMI. (...) Tampoco a Kirchner le agrada, en verdad, que Lula se haya convertido en el líder latinoamericano más influyente en el hemisferio norte. Digan lo que digan, están compitiendo. (...) Brasil ejerció una fuerte presión para conseguir el apoyo de la Argentina a su ambición de obtener un sillón como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. La Argentina le respondió que definitivamente no hará eso y que propondrá, en cambio, una importante ampliación de los miembros no permanentes de ese organismo.*"

⁴² Dicha *performance* se hace evidente si se consideran la realización y conservación de acuerdos bilaterales por parte de los miembros del MERCOSUR con otros países de la ALADI, las dificultades para avanzar en acuerdos comerciales conjuntos con México y la CAN, o, más recientemente, la presentación de ofertas negociadoras diferenciadas en el área de servicios en las negociaciones del ALCA.

- ii. las diferentes prioridades o "preferencias de política" que figuran en la política externa de cada uno de los países.
- iii. la debilidad institucional del MERCOSUR y el carácter intergubernamental de sus instituciones;
- iv. el escaso avance a nivel subregional en la armonización de las regulaciones que rigen en ciertos sectores, como ser servicios o inversiones. Ello dificulta la generación de una posición común en estas disciplinas en los foros de negociación internacional, complicando las tratativas.

VI.2.i. Un bloque asimétrico

Las **asimetrías** en términos de tamaño, estructura productiva y niveles de apertura de los países del MERCOSUR son rasgos estructurales que dificultan la coordinación de una política externa común. De hecho, la estructura del AEC expresa en gran medida la configuración arancelaria de Brasil, el socio mayor, que siendo un país de escala continental, logró proyectar su estructura de protección a nivel regional.⁴³ Consecuentemente, las asimetrías señaladas llevan a que *"la posición negociadora del MERCOSUR no es una síntesis armónica y equilibrada de los intereses de los diferentes países que componen el bloque. De la misma manera que la postura negociadora de Brasil en relación con la agenda interna del MERCOSUR explica en buena medida los avances y las dificultades del proyecto de integración en el Cono Sur, su actitud en relación con las negociaciones externas del bloque, por tratarse del socio mayor, define en gran parte lo que se identifica como la "posición MERCOSUR".*⁴⁴

En este marco, las diferencias en términos de la estructura productiva y del patrón de especialización comercial de los miembros del MERCOSUR se traduce en una estructura de incentivos no homogénea para participar en las negociaciones del ALCA y con la UE. Ello dificulta la conciliación de una oferta negociadora común, al tiempo que se traduce en la dinámica de las negociaciones externas. Pues la existencia de sensibilidades y fortalezas sectoriales distintas conduce a que Brasil pueda juzgar aceptable una oferta de liberalización comercial que ofrezca oportunidades limitadas en el comercio de productos primarios, pero más amplias en el de bienes industrializados con mayor valor agregado; al tiempo que probablemente los socios menores prefieran una oferta más abarcativa en el comercio de bienes agrícolas. En otro escenario, la mayor especialización productiva de los socios menores podría conducir a que éstos se conformaran con pocas concesiones en sectores donde concentran su oferta exportable (por ejemplo, pequeñas ampliaciones de contingentes de exportación), situación que podría resultar insuficiente para los socios mayores.

En definitiva, se presentan situaciones en la que los intereses de los miembros del MERCOSUR son divergentes. No obstante, la posibilidad de construir una matriz negociadora común podría verse maximizada si se generara un intercambio de concesiones que resultara en la armonización de intereses divergentes y en la generación de una percepción de ganancias mutuas. Por ejemplo, podría esperarse que Brasil ofreciera a los socios menores compensaciones de orden

⁴³ La protección a la producción manufacturera —en particular a los bienes de capital, informática y telecomunicaciones— favoreció la producción brasileña, pero resultó costosa para los socios menores del MERCOSUR (Markwald, 2003: 4).

⁴⁴ Da Motta Veiga, 2001: 2

comercial a cambio de que éstos le otorguen apoyo político en el plano de las negociaciones comerciales internacionales (Tussie, Botto y Delich, 2003).

V.2.ii. Perfil estilizado de las prioridades que figuran en la estrategia de inserción internacional de los países del MERCOSUR

Las asimetrías de tamaño y estructura productiva, así como las diferencias en el plano de las definiciones política e ideológicas y las distintas peripecias históricas de los socios del MERCOSUR, conducen a que cada uno de ellos tenga diferentes estrategias de inserción de sus economías en la escena internacional. Los socios del MERCOSUR procuran, a través de su participación en las negociaciones comerciales internacionales, mejorar sus niveles de desarrollo, por la vía de una mejora del acceso de las exportaciones a los principales socios comerciales.⁴⁵ En este marco, el bloque subregional constituye una herramienta política fundamental para perseguir tal objetivo. Si bien para todos sus socios el MERCOSUR constituye una pieza clave dentro de la estrategia nacional, la importancia y funcionalidad que le otorgan al proceso de integración está atada al conjunto de definiciones económicas y políticas más globales, que aun siendo variables en algunos casos, tiene cada uno de los socios acerca de su política exterior. Revisaremos brevemente las prioridades que figuran en la política exterior de Brasil, Argentina y Uruguay.

Brasil es la mayor economía de la región, tanto por su tamaño como por la diversificación de su estructura productiva y la sofisticación de algunos sectores industriales. Este país ha procurado históricamente preservar la autonomía en la definición de la política exterior, objetivo que en la última década ha tenido a la integración subregional como el instrumento fundamental. La alianza estratégica que desde mediados de los ochenta estableció con Argentina, constituyó el fundamento de este proyecto prioritario. Otras cualidades que han caracterizado a la política exterior brasileña en los últimos tiempos son “*el desarrollo como objetivo principal, el pragmatismo, el universalismo selectivo por medio de la construcción de 'parcerias estratégicas' y la búsqueda de reconocimiento de su condición de potencia media*”.⁴⁶ Es, además, un *global trader*, en virtud de que mantiene relaciones comerciales importantes con distintas partes del mundo. De acuerdo a datos de la CEPAL (2002), un 14.1% de las exportaciones se destinaron al MERCOSUR, un 24% a EEUU, un 23% a la UE y un 7% a Asia (año 2000). De ahí la importancia que le atribuye a las negociaciones comerciales multilaterales que transcurren en el marco de la OMC. Brasil es, por otra parte, el país del MERCOSUR que ha presentado una política de inserción internacional más estable.

En este marco, consideremos brevemente el posicionamiento de Brasil en las **negociaciones del ALCA**. El recelo de Brasil frente al poder de EEUU en el continente, sumado a su vocación por desarrollar una capacidad industrial nacional como condición para mantener una actuación más autónoma del país en el sistema internacional (Da Motta Veiga, 2001) explican, en gran medida, la posición reticente y poco entusiasta de Brasil frente a las negociaciones del ALCA. Este país aceptó participar en el proceso en razón de fuertes incentivos “defensivos”, procurando

⁴⁵ En palabras del canciller de Brasil, Celso Amorim (2003a), “*La estrategia de Brasil se fundamenta en la política del gobierno del presidente Lula de maximizar las oportunidades en el escenario internacional, de manera soberana y proactiva, para viabilizar el desarrollo del que carece la sociedad brasileira*”. Traducción personal.

⁴⁶ van Deijk, 2003.

que dicha participación se hiciera efectiva desde el MERCOSUR y mediada por una alianza con los países sudamericanos (con la intención de construir un Área de Libre Comercio de América del Sur -ALCSA). Con ello se buscaba fortalecer la posición brasileña y sudamericana en las negociaciones con EEUU. En palabras del ex canciller brasileño, Celso Lafer (2001) *"La estrategia de las negociaciones comerciales de Brasil ya fue comparada a un conjunto de círculos concéntricos. La idea sería que los acuerdos con el MERCOSUR y con los demás países de la región servirían como plataforma para la economía brasileña, propiciando una exposición gradual a la competencia internacional y las ganancias de escala necesarios al aumento de la productividad y la plena participación en la economía global."*

La estrategia de Brasil en relación a las negociaciones del ALCA pasó de *"una posición de descalificación y veto, a una posición de participación conflictiva"*⁴⁷, particularmente desde la III Reunión Ministerial en Belo Horizonte (1997). Desde entonces, este país ha procurado darle al MERCOSUR un mayor protagonismo en las negociaciones. Paralelamente, el ALCA adquirió una alta politización en la sociedad brasileña, despertando fuertes sentimientos nacionalistas en el país (Hirst, 2001).⁴⁸

En otro orden de cosas, Brasil adjudica una **importancia estratégica a su relacionamiento con la UE**, en procura de la promoción de la multipolaridad en el mundo y del establecimiento de un contrapeso a la hegemonía estadounidense. Al respecto, Celso Amorim (2003) sostiene que *"Europa constituye una de las bases del equilibrio que caracteriza nuestra presencia en el mundo y es nuestro interés mantener y reforzar esa relación, sobretodo de cara a iniciativas como la integración hemisférica. La estrategia desarrollada por Itamaraty ha sido justamente la de buscar el estrechamiento de los vínculos que nos unen a Europa, buscando asegurar y, eventualmente, ampliar el peso del continente en todas las vertientes de nuestras relaciones exteriores."*

Por otra parte, **Argentina** es una economía mediana de ingreso medio, que tiene relaciones comerciales de tipo *global trader*. En 2000 dirigió un 31.9% de sus ventas externas al resto de los países del MERCOSUR, un 16% a la UE, un 12% a EEUU y un 7% a Asia (Cepal, 2002).

Desde la recuperación de la democracia, Argentina inició un vínculo de **cooperación con Brasil**, en virtud de la voluntad política de los nuevos gobiernos de superar una historia de conflictos y antagonismos interestatales. A partir de ello, se edificó una relación estratégica privilegiada, que, a la postre, desembocó en la conformación del MERCOSUR. En paralelo, desactivó la hipótesis de conflicto bélico con los vecinos, en particular con Chile y Brasil.

El MERCOSUR y la vinculación con Brasil pasó a constituir uno de los ejes centrales de la política exterior argentina. No obstante, *"A partir de 1990, el nexo argentino-brasileño sufrió modificaciones profundas. El fértil territorio de convergencias políticas se volvió árido a partir del*

⁴⁷ Guilon Albuquerque, 2001.

⁴⁸ Señales de tal politización fueron la creación del Sección Nacional de los Asuntos Relativos al ALCA (Senalca), bajo la presidencia del Ministerio de Relaciones Exteriores integrada por entidades como la Confederación Nacional de la Industria, la Confederación Nacional de Agricultura, la Confederación General de los Trabajadores, la Central Única de los Trabajadores y la Fuerza Sindical (Hirst, 2001). Desde allí se procura incidir en la posición definida por Brasil en el ALCA. Por otra parte, en setiembre de 2002 se llevó a cabo en Brasil un plebiscito sobre el ALCA, organizado por más de sesenta organizaciones sindicales y sociales, donde votaron aproximadamente 10 millones de personas, de las cuales el 98% se opuso a la firma del acuerdo del ALCA (<http://www.cnn.com.br>, 2002).

nuevo rumbo que tomó la política exterior argentina con el gobierno de Menem".⁴⁹ La política de alineación con EEUU, la voluntad expresa de ingresar al NAFTA –que en palabras del entonces Canciller argentino, Guido di Tella, se resumían en el establecimiento de "relaciones carnales" con EEUU-- alejaban el escenario de inserción conjunta del Cono Sur en el mundo. La tensión de las relaciones con Brasil se verían incrementadas con la asunción al Ministerio de Economía de Domingo Cavallo durante la administración de Fernando de la Rúa en 2001, en el marco de la profunda crisis de la economía argentina. En reiteradas ocasiones este alto funcionario cuestionó la viabilidad del MERCOSUR como Unión Aduanera. En la actualidad, Argentina sigue encontrando dificultades para llevar a cabo la pretensión de mantener un equilibrio en el relacionamiento con EEUU y Brasil.⁵⁰

La doble pretensión de mantener un vínculo privilegiado con EEUU, en paralelo a la alianza estratégica con Brasil, se tradujo en un **posicionamiento ambiguo** de Argentina en las negociaciones del ALCA. En particular, los vaivenes se registraron en torno a cuál sería la modalidad más conveniente para negociar el ALCA: hacerlo conjuntamente desde el MERCOSUR o ingresar unilateralmente al NAFTA (reclamado durante los gobiernos de Menem). Esta ambigüedad, que vino de la mano de las distintas administraciones y de las expresiones de altos funcionarios, tensaron las relaciones de Argentina con Brasil. Los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner han priorizado negociar el ALCA a través del MERCOSUR, apoyando incluso la estrategia de negociación a "tres vías" propuesta por el gobierno de *Lula* (véase pág. 8 de este trabajo).

Por otra parte, cabe destacar que Argentina otorga importancia a las negociaciones con la UE, ya que constituye su segundo mercado de exportación y la principal fuente de IED. La complejidad de las relaciones con la UE es puesta de manifiesto por el ministro de Economía, Roberto Lavagna, quien señala que "*La UE es, a la vez, nuestro principal cliente fuera del Mercosur y a escala global, en bienes agropecuarios y agroindustriales: un competidor de primer nivel en terceros mercados; el mercado de mayor potencial exportador futuro, en la medida en que se reduzcan los subsidios por compromisos multilaterales (OMC) o acuerdos birregionales (Mercosur-UE); un área económica con altas y variables barreras sanitarias y fitosanitarias; un exportador de bienes que no cumplen con nuestras propias exigencias sanitarias (BSE o "vaca loca"); el grupo con mayor posición negativa respecto de la colocación de productos genéticamente modificados; un mercado con cuotas muy por debajo de nuestra capacidad exportadora (caso carnes Hilton); un mercado con cuotas relativamente altas que no aprovechamos por falta de políticas internas; un mercado abierto en materia industrial que no aprovechamos; un socio comercial que nos ha denunciado ante la OMC; un área con diversos regímenes preferenciales que nos discriminan comercialmente; un gran inversor en servicios públicos y financieros; un área económica con la cual tenemos estructuralmente déficit*".⁵¹

Uruguay, por su parte, constituye una economía pequeña, que dirige el 45% de las exportaciones a los demás miembros del MERCOSUR, un 15% a la UE y un 8% a EEUU (CEPAL, 2002). Consecuentemente, mantiene una dependencia comercial significativa de los socios regionales. Desde los inicios del proceso de integración subregional, ha privilegiado sus vínculos

⁴⁹ Hirst, 2001: 3.

⁵⁰ Como señala Morales Solá (2003): "*Buscando el eje de esa balanza, el canciller Rafael Bielsa suele decir que la política nacional no debe hacer seguidismo de Washington, pero tampoco de Brasilia.*"

⁵¹ Lavagna, 2002. Citado en van Deijk, 2003, cap. 3.

con los vecinos, demostrando una fuerte vocación mercosuriana. Aun siendo un país pequeño el MERCOSUR “necesita” de la participación de Uruguay, ya que la membresía de los dos socios menores le confiere al proyecto un carácter cuasi-continental, que le otorga un valor agregado a la integración bilateral argentino-brasileña. Esto le ha dado a Uruguay un peso específico y una capacidad negociadora mayor a la que motivaría su tamaño.

La mayor parte del espectro político uruguayo, así como distintos analistas, han afirmado en reiteradas ocasiones que el MERCOSUR constituye para Uruguay una definición de política de Estado. No obstante, en la medida que se agudizaron las crisis del MERCOSUR y de la economía nacional, este país ensayó algunas alternativas de política exterior unilateral, particularmente de la mano del gobierno de Jorge Batlle. En paralelo, adoptó una postura crítica ante el proceso de integración. En este marco, durante la administración Batlle se procuró avanzar en la negociación de un acuerdo bilateral con EEUU por fuera de la estrategia subregional (intento que fracasó) y se ha mostrado entusiasmo con la creación del ALCA.⁵² La frustración de los recientes impulsos de unilateralismo condujeron a que Uruguay “retornara” a la estrategia del MERCOSUR, aunque no con la firmeza con que parecen abrazar esta iniciativa los gobiernos argentino y brasileño.⁵³

Por otra parte, en las negociaciones para un acuerdo UE-MERCOSUR, Uruguay se ha plegado a la estrategia común, sin ningún tipo de manifestación unilateral. Es de aclarar, por otra parte, que tampoco cabría una actitud de aquél tipo, ya que de acuerdo al mandato negociador de la Comisión Europea, ésta sólo habrá de negociar con el MERCOSUR como bloque.

En definitiva, en los últimos años Uruguay ha presentado una marcada inestabilidad en su política internacional, con lo cual ha roto con la tradición que concebía a este conjunto de definiciones como políticas de Estado.

Para **finalizar**, creo pertinente destacar que los socios del MERCOSUR han presentado discontinuidades en sus estrategias de inserción internacional, entre otras cosas, en razón de la inestabilidad política y económica de las últimas décadas. De ahí que la “fidelidad” al proyecto MERCOSUR haya variado, así como también el posicionamiento frente a las negociaciones en el ALCA, con la UE, o con los demás socios de la ALADI. Parece evidente que la existencia de distintas estrategias nacionales condiciona la conformación de una política externa común del MERCOSUR en el plano económico. En algunas circunstancias, éstas han resultado escasamente convergentes, como en el caso de la relación con EEUU o con la importancia estratégica otorgada al estrechamiento del vínculo con otros países de la ALADI.

Por otra parte, la asimetría de Brasil en relación a los demás socios del bloque supone que sus preferencias en materia de política exterior tengan un peso significativamente mayor en la definición de la estrategia MERCOSUR que las de los otros miembros (Da Motta Veiga, 2001).

⁵² En un discurso en la sesión plenaria de trabajo de la *III Cumbre de las Américas*. Quebec, el 21 de abril de 2001, el presidente Batlle manifestó su entusiasmo con el ALCA, diciendo que, “*Primero, el Gobierno del Uruguay apoya el ALCA; en cuanto a la fecha, cuanto antes mejor*”.

⁵³ Este “retorno” al proyecto subregional no es del todo claro. En una intervención en la Reunión Extraordinaria del Consejo Mercado Común realizada en Montevideo (octubre de 2003), el Ministro de Economía uruguayo, Isaac Alfie, expresó la decepción del gobierno de ese país con el MERCOSUR, al señalar que “*no cumplió con los objetivos principales del proyecto en el sentido de constituirse en una plataforma de lanzamiento para su crecimiento sostenido y estable de las economías*”. Búsqueda, 9 de octubre de 2003.

VI.2.iii. La institucionalidad del MERCOSUR

La **debilidad institucional** del MERCOSUR, así como su carácter intergubernamental, condicionan y dificultan la coordinación de una política externa común en el plano económico. Desde la perspectiva de Felix Peña (2002), estudioso del proceso MERCOSUR, *"la insuficiencia metodológica y la calidad institucional, en el sentido de: a) baja capacidad para mantener en forma dinámica la concertación de intereses nacionales, a fin de generar reglas de juego aplicables que puedan producir los resultados buscados (...) ha afectado la capacidad de negociación conjunta con terceros países"*.

Examinemos brevemente la estructura institucional del MERCOSUR. Todos los órganos con capacidad decisoria del bloque –Consejo Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)-- presentan una estructura intergubernamental. Éstos son los encargados de la conducción política y la gestión del proceso de integración. De acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Ouro Preto (art. VIII, inc. IV), al CMC le compete *"negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales"*. Éste podrá delegar, por mandato expreso, estas funciones al GMC.⁵⁴ En los foros de negociación externa, la coordinación y la vocería en la mesa de negociaciones es de carácter regional, con una coordinación rotativa, cada seis meses, en función del país que ejerce la presidencia *pro tempore* del bloque.

Esta definición institucional inicial, que privilegió la intergubernamentalidad en procura del mantenimiento de un fuerte control de los Estados parte sobre el proceso de integración y de evitar la generación de una burocracia excesivamente grande, tiene un efecto negativo sobre la conformación de una política externa común. Pues supone, en primer término, que la adopción de políticas y decisiones, su implementación y su control, queda en manos de los gobiernos, que suelen ser muy permeables a las presiones de grupos de interés domésticos, lo cual, en ocasiones, puede tener por consecuencia el bloqueo del proceso (González, 1999: 94). En otras palabras, *"la 'captura' de las opciones alternativas de política por visiones estrictamente nacionales"*⁵⁵ tiene como correlato la relegación a un segundo plano de la construcción del proyecto de integración.

El carácter intergubernamental del grueso de los órganos del MERCOSUR implica que todos los funcionarios integrantes de las instituciones responsables de la definición de una política externa común, de la negociación de una posición común y de la conducción de las negociaciones del MERCOSUR, detentan la doble calidad de ser, en primer lugar, funcionarios nacionales, y en segundo plano, funcionarios de la institucionalidad del MERCOSUR. Este doble rol posiciona la problemática nacional por sobre la regional, más aun en los contextos de crisis e inestabilidad interna que han sufrido los países miembro. Adicionalmente, supone que en ocasiones las Secciones Nacionales defiendan intereses nacionales, que entran en conflicto tanto con los

⁵⁴ El CMC es el ámbito decisorio de mayor nivel y está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía de los cuatro Estados miembro. El GMC, por su parte, es el órgano ejecutivo del proceso, y está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país. Entre ellos deben figurar representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y de los Bancos Centrales. Luego, existen dos órganos consultivos, carentes de facultades decisorias, denominados Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Por último, figura la Secretaría Administrativa (SAM), que hasta el año pasado tenía funciones puramente administrativas.

⁵⁵ Bouzas y Slotz, 2001: 201.

intereses de los otros socios, como con la puesta en práctica de las medidas necesarias para desarrollar una política comercial común (González, 1999: 93).

En segundo lugar, la ausencia de una instancia técnica independiente de los gobiernos, que desde una perspectiva común, pudiera concebir globalmente los intereses y las estrategias más convenientes para el bloque, ha llevado a que la estrategia de inserción internacional esté fuertemente atada a la negociación entre los gobiernos de los Estados parte –en donde seguramente tendrá un peso mayor la voluntad del socio mayor. La reciente transformación de la SAM en una Secretaría Técnica, podría contribuir a revertir, al menos parcialmente, este déficit, al contar con un pequeño cuerpo de funcionarios del MERCOSUR que prestará, por ejemplo, apoyo técnico para la toma de decisiones o la definición de proyectos para el cumplimiento de las metas del proceso de integración. Este órgano podría cumplir un rol importante en el plano de las negociaciones externas del bloque, al brindar asesoramiento técnico para la conformación de una política común. Felix Peña (2002) va más allá, al proponer que las atribuciones de la Secretaría debieran ampliarse. Aconseja que *“En situaciones especiales –por ejemplo, los instrumentos de flexibilización de compromisos de libre comercio y de política comercial externa-, su opinión debería ser vinculante, salvo opinión por “consenso negativo” de los socios.”*

VI.3. Asimétrica capacidad técnica en las negociaciones económico-comerciales internacionales

Otro conjunto de problemas fundamental surge de la fragilidad de la base técnica con la que se adoptan las decisiones de política exterior en el MERCOSUR. La escasez relativa de recursos humanos, técnicos y financieros destinados a la negociación intra-MERCOSUR y externa⁵⁶, sumada a la menor experiencia en el campo de las negociaciones económicas internacionales de los países sudamericanos frente a las contrapartes del Norte, sitúa al MERCOSUR en una posición desfavorable. Este problema se ve agudizado por la vastedad y la creciente complejidad de la agenda de negociación y por la simultaneidad con la que se desarrollan los distintos foros. De hecho, además de temas comerciales, la agenda incluye tópicos que tradicionalmente habían sido objeto de regulación interna, como ser los derechos de propiedad intelectual, la regulación de la inversión, de los servicios, de las compras públicas, etc.

Julio Nogués (2003) alerta sobre la posibilidad de que se arribe a acuerdos no balanceados si los países latinoamericanos continúan las negociaciones en curso “ciegamente”, esto es, sin el necesario sustento técnico. En contraste con la fragilidad negociadora de varios países latinoamericanos, las potencias del Norte conocen claramente sus intereses y los posibles costos y beneficios de las concesiones que han de realizar (Nogués, 2003: 21). El Canciller uruguayo, Didier Opertti, ilustra esta realidad, al señalar que *“(…) así vemos que cuando los Cancilleres del MERCOSUR llegamos a la instancia de esa negociación advertimos que nuestra contraparte dispone de aquello de lo que no disponemos nosotros, esto es la clara identificación de sus*

⁵⁶ Cabe puntualizar que la diplomacia brasileña es una excepción en ese sentido, ya que Itamaraty presenta un nivel de pericia y sofisticación bastante destacado en el campo de las negociaciones económicas internacionales.

objetivos, de sus límites, de su margen de flexibilidad o inflexibilidad, y, sobre todo, de una posición orgánica previamente adoptada de modo formal."⁵⁷

Otro déficit en el plano institucional responde a la escasa coordinación que al interior del sector público y entre éste y el sector privado se ejercita para conformar una estrategia y posición negociadora nacional. Superar estas dificultades será clave para que los países del Cono Sur sean capaces de llevar a los foros internacionales una posición negociadora más firme y consistente (Nogués, 2003).

En **síntesis**, tanto las dificultades que ofrecen la coordinación de una posición negociadora nacional y luego común al interior del MERCOSUR, como las deficiencias organizativas y técnicas que presentan los países del bloque sudamericano a la hora de negociar *vis a vis* las contrapartes del Norte, posicionan al MERCOSUR en una situación deficitaria para dar cuenta de los complejos procesos de negociación en los que está involucrado.

Recuadro VI. Dinámica política interna en EEUU y en la UE.

Los rasgos y la evolución de la dinámica política interna en EEUU y la UE condicionan fuertemente las negociaciones aquí analizadas. En particular, la oposición de algunos grupos de interés organizados pueden llegar a poner en cuestión la viabilidad de los acuerdos. En el caso de EEUU, no puede ser dejada de lado la existencia de sectores proteccionistas (particularmente productores agrícolas y de manufacturas tradicionales) con influencia en el Congreso norteamericano, que reclaman la protección; conjuntamente a los grupos ambientalistas y sindicales, que se oponen a un acuerdo hemisférico que excluya disposiciones ambientales y laborales (Masi y Wise, 2003). En línea con ello, el Congreso estadounidense se ha tornado más proteccionista en los últimos años. El largo y difícil proceso de aprobación de la TPA, así como las restricciones impuestas por esta ley para la liberalización de algunos sectores "sensibles", son muestra de ello. Como contrapartida, existe en EEUU una coalición pro-ALCA conformada por un grupo heterogéneo de sectores empresariales, integrado por ciertos productores agrícolas, de manufacturas electrónicas y de alta tecnología, que promueven la liberalización comercial hemisférica (Masi y Wise, 2003).

Por otra parte, las elecciones en EEUU previstas para noviembre de 2004 podrían incidir también en la dinámica negociadora: difícilmente el gobierno norteamericano suscriba en el transcurso de un año electoral un acuerdo hemisférico que seguramente generará oposición de algunos grupos sociales y de interés importantes.

En el caso de la UE se advierte una firme oposición desde los sectores agrícolas y agroindustriales que gozan de la protección comunitaria, a un acuerdo interregional que implique la reducción de esos beneficios. A ello se le suma la imposibilidad de modificar sustancialmente la PAC en base a una negociación birregional. No obstante, los agentes empresariales con intereses ofensivos en los mercados del Cono Sur (principalmente, químicos, productos plásticos, maquinaria y equipos de transporte y servicios) apoyan un acuerdo con este bloque. Muchos de ellos son miembros del Foro Empresarial MERCOSUR-UE, el cual es una iniciativa empresarial destinada a fomentar las relaciones comerciales e incentivar el flujo inversor entre las dos zonas.

Otro elemento que condiciona las negociaciones birregionales es la estructura institucional de la UE. La compleja interacción entre la Comisión Europea y el Consejo Europeo, tiende a darle a la política comercial internacional de la UE un tono conservador (Torrent, 2001). Dicha interacción se caracteriza por el hecho de que "*hay límites al peso político de los Comisarios europeos frente a los gobiernos de los Estados miembros*" (Chaire Mercosur Sciences Po, 2002: 8) y frente al Consejo Europeo, que es más reactivo a la asociación interregional.

En síntesis, tanto la institucionalidad como los posicionamientos de los distintos grupos de interés en EEUU y en la UE condicionan las negociaciones internacionales aquí analizadas.

⁵⁷ Operti, 2002: 18.

VII. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA INTERNACIONAL

En este apartado se examina un conjunto de temas de orden internacional que condicionan significativamente las negociaciones norte-sur en las que el MERCOSUR se encuentra implicado. Ante todo, cabe destacar que para comprender estos procesos es imprescindible considerar el marco global de las negociaciones (véase Diagrama 1), lo cual supone tener en cuenta las motivaciones de los actores para participar de las negociaciones, la interacción entre ambos foros de negociación y de éstos con la evolución de la ronda Doha de la OMC.

Comencemos considerando cuál es el grado de importancia del MERCOSUR en las agendas externas de los interlocutores del norte. Desde el punto de vista económico, la significación relativa del Cono Sur como mercado de exportación es mucho menor para la UE y EEUU que la que ambos presentan como destino de exportaciones del bloque sudamericano.⁵⁸ De hecho, el MERCOSUR no constituye una prioridad en las agendas externas de EEUU y de la UE, sino que ocupa una **“posición estratégica periférica”** (Ferreira Simoes, 2002). Las negociaciones hemisféricas en el ALCA y las birregionales UE-MERCOSUR son una dentro de un amplio menú de negociaciones comerciales entabladas por ambas potencias en el ámbito multilateral, plurilateral y bilateral. EEUU y la UE han otorgado, además, prioridad al relacionamiento con los países vecinos más próximos: EEUU a través de la constitución del NAFTA y la UE a través de la ampliación de la Unión (según la cual se prevé la incorporación en 2004 de diez países de Europa Central y Oriental).

No obstante, el MERCOSUR aparece como un mercado interesante y con potencialidades de desarrollo futuro para EEUU y la UE, así como una región que despierta el **interés geopolítico** de ambos, en un contexto mundial en el que los bloques preferenciales de comercio de escala regional juegan un rol cada vez más relevante. La percepción de que el ámbito multilateral es insuficiente por sí solo para promover los intereses comerciales estadounidenses (que se ha instalado desde la década de los ochenta), y la consecución de una estrategia de liberalización comercial de tipo discriminatoria a nivel regional o bilateral por parte de EEUU y de la UE (esta última, con una vasta experiencia en acuerdos discriminatorios), constituyen componentes esenciales de la participación de ambas potencias en los foros de negociación considerados.

La estrategia discriminatoria a escala regional o bilateral practicada por EEUU y la UE puede ser percibida como parte de una estrategia más amplia, que algunos analistas han denominado **“regionalismo de dominó”**, caracterizada por el avance en **negociaciones en varias vías**. Esta tiene por objeto fomentar la liberalización y el establecimiento de un conjunto de regulaciones a nivel multilateral, impulsado desde la esfera regional o bilateral. Una estrategia de este tipo encuentra fundamento en que: *“En primer lugar, es más fácil progresar en acuerdos regionales, que son más flexibles y menos consumidores de tiempo que las negociaciones en la OMC (...) El segundo argumento es que el progreso a nivel regional puede actuar como un catalizador, tanto en otras regiones, como en última instancia en la OMC”*.⁵⁹ Como contrapartida,

⁵⁸ Como se adelantó, el MERCOSUR orientó en 2000 el 20% de sus exportaciones a EEUU y el 24% a la UE, mientras que EEUU y la UE destinaron al MERCOSUR tan solo 2.5% de sus ventas externas

⁵⁹ Ostry, 1998: 2. Traducción propia.

este tipo de estrategia, induce a los países no-miembros a incorporarse al acuerdo, ante el temor de sufrir los costos de la exclusión.⁶⁰

En el caso particular de las negociaciones analizadas, el interés en el Cono Sur de América se ha visto potenciado por la competencia entre los socios del norte, en el marco del establecimiento de “vínculos triangulares”.

VII.1. Estados Unidos

Como reseñábamos, si bien la región latinoamericana no constituye una prioridad en la política externa norteamericana, EEUU encuentra algunos incentivos fuertes para impulsar la negociación del ALCA. Junto al **incentivo** económico-comercial –que básicamente refiere a asegurar el acceso a los mercados de los países de la región y a la armonización de normas regulatorias que establezcan un marco estable al comercio-- destaca la firme voluntad de consolidar su hegemonía en el hemisferio, así como impulsar una agenda de seguridad en la región (Tussie, 2002: 7). De hecho, EEUU frecuentemente ha asociado la política comercial con temas estratégicos como la seguridad y la defensa. Esta preocupación pasó a constituir una prioridad en la política exterior norteamericana con posterioridad a los atentados del 11 de setiembre de 2001. Ello se hace evidente en la *Trade Act* estadounidense de 2002:

“La expansión del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de los Estados Unidos. El comercio es clave para el crecimiento económico y el fortalecimiento de los Estados Unidos y para su liderazgo en el mundo. Las relaciones comerciales estables promueven la seguridad y prosperidad. Los acuerdos comerciales actualmente sirven los mismos propósitos que los pactos de seguridad jugaban durante la Guerra Fria, uniendo naciones a través de una serie de derechos y obligaciones. El liderazgo de Estados Unidos en el comercio mundial promueve la apertura de mercados, la democracia y la paz en el mundo”. (US Trade Act of 2002: Title XXI, citado en Tussie, 2002. Traducción propia)

La **estrategia** norteamericana en relación al hemisferio no se ciñe únicamente al impulso del ALCA, sino que se complementa con la negociación de acuerdos **bilaterales** de libre comercio con varios países de la región, tales como el firmado con Chile (diciembre de 2002), el que negocia actualmente con los países centroamericanos o el que se anuncia negociará con Colombia. De hecho, si a los múltiples acuerdos de libre comercio bilaterales se le suma que los países andinos y los caribeños se benefician de mecanismos de acceso preferencial al mercado estadounidense que han sido recientemente prorrogados y ampliados (Ley de Preferencias Comerciales Andinas e Iniciativa para la Cuenca del Caribe, respectivamente), es claro que a EEUU solo le resta establecer un acuerdo preferencial de comercio con el MERCOSUR.

Este enfoque de negociación en múltiples frentes⁶¹ (bilateral y hemisférico) “*podría estar dirigido a proteger los estrechos intereses comerciales del país líder a través de su capacidad de*

⁶⁰ El Representante Comercial de EEUU, Robert Zoellick sostuvo recientemente que los acuerdos preferenciales de comercio promoverán una “liberalización competitiva”, que podría ser una ruta alternativa al comercio libre global, en la medida que los países compiten por abrir sus mercados a otros. Citado en Andriamananjara, 2003: 3.

*imponer condiciones en las negociaciones bilaterales –o a través de la inclusión en algunas de ellas de temas que no impliquen concesiones importantes para la parte bilateral- y luego usar estas como precedente para forjar acuerdos similares en el ALCA”.*⁶² Podría conducir a la consolidación de un acuerdo de tipo *hub and spoke*⁶³ (BID, 2002: 15)

Estas son expresiones de la **orientación unilateral** que ha tomado la política exterior de EEUU en los últimos años⁶⁴, a lo que se le suma una orientación **proteccionista**. Algunas manifestaciones de este tipo en el plano de la política comercial exterior son: el aumento de la protección a la industria siderúrgica, el incremento de los subsidios a los agricultores estadounidenses (ambas, a partir de 2002) y el carácter restrictivo de los términos de la TPA aprobada por el Congreso norteamericano en mayo de 2002 (SELA, 2002).

La TPA constituye un instrumento clave para que EEUU tenga credibilidad en las negociaciones comerciales internacionales y pueda concretar acuerdos comerciales. A través de este instrumento el Congreso concede al Ejecutivo estadounidense la autoridad para negociar acuerdos, conservando aquél la potestad de aprobarlos o rechazarlos a “libro cerrado”, sin posibilidad de introducirle modificaciones.

No obstante, la versión de la TPA recientemente aprobada establece procedimientos que confieren un mayor control al Congreso sobre los procesos de negociación en los sectores agrícolas sensibles a las importaciones⁶⁵ y para la reforma de las leyes de amparo comercial (como las medidas *antidumping*, aranceles compensatorios y salvaguardas), a través de la creación de un mecanismo de consulta entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Ambos sectores presentan especial interés para los países latinoamericanos, y en particular para los del MERCOSUR. La obtención de un mayor acceso al mercado estadounidense en el sector agrícola y la modificación de la legislación norteamericana contra prácticas desleales de comercio (que garantice un acceso estable a ese mercado) figuran dentro de las prioridades de la agenda del bloque sudamericano. Consecuentemente, el carácter restrictivo de estas disposiciones reduce el margen de concesiones que los negociadores norteamericanos podrán hacer en estas arenas de política y establecen un fuerte condicionamiento al proceso de negociación del ALCA.

⁶¹ Zoellick (2002) afirmó: *“Es una elección para Brasil, no una obligación (...) Queremos negociar con todas las democracias de las Américas a través del ALCA, pero también estamos preparados para movernos paso a paso hacia el libre comercio si otros nos dan las espaldas o si simplemente no están listos todavía”.*

⁶² BID, 2002b: 15.

⁶³ Esta expresión, que significa “el eje y los rayos”, alude a un acuerdo que tenga como eje al país líder, en este caso EEUU, y como contrapartes (“rayos”) a otros países de menor poderío relativo.

⁶⁴ El unilateralismo de la política exterior estadounidense se ha manifestado recientemente en la negativa a ratificar el Protocolo de Kyoto, el Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional, así como en la intervención militar a Irak sin el mandato de la ONU.

⁶⁵ Esta disposición incluye, entre otros, productos tales como: jugo de naranja congelado, un conjunto de frutas y vegetales frescos y procesados, carne de oveja, leche y productos lácteos, miel, trigo, tabaco y lana (SELA, 2002b).

VII.2. Unión Europea

El MERCOSUR aparece como una subregión en la que la UE tiene intereses y con la que mantiene lazos significativos, que procurará preservar y profundizar. De hecho, entre ambas regiones existen vínculos históricos y culturales de larga data, que las aproximan mutuamente. Asimismo, el objetivo estratégico de la UE de promover la integración regional como un elemento que contribuya a la generación de un mundo multipolar, respalda e incentiva la negociación birregional. En palabras del Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, "*MERCOSUR constituye un pilar de un mundo multipolar y su negociación para lograr un acuerdo de asociación con la UE no hace más que reforzar un sistema internacional multipolar*".⁶⁶ Cabe recordar que el mandato negociador de la Comisión Europea establece que ésta solo habrá de negociar con el MERCOSUR como bloque.⁶⁷

En paralelo, el bloque sudamericano es un mercado emergente de particular dinamismo para las importaciones de bienes y servicios y, especialmente, para la IED europea. Asociado a ello, un elemento que podría impulsar las negociaciones birregionales es que la eliminación de las barreras al comercio bilateral impuestas por la UE resultará beneficiosa tanto para los exportadores como para los inversionistas europeos en el Cono Sur "*quienes tendrían sus intereses mejor servidos si los países de la región tuvieran posiciones de cuenta corriente más sustentables en el largo plazo*".⁶⁸

No obstante, hay que tener en cuenta que tanto la **profundización** (con la implantación del Euro) como la **ampliación** de la UE prevista para 2004, demandará mayor concentración de los organismos europeos en la política interna y "distraerá" la atención de la UE de las negociaciones entabladas con el resto del mundo, lo cual afecta las negociaciones con el MERCOSUR. La ampliación podría, además, socavar la posición competitiva del MERCOSUR en el mercado de la UE, ya que varios de los países a incorporarse son importantes productores agrícolas. Sin embargo, este impacto podría verse contrarrestado por la posible reforma de la PAC que surgiera como consecuencia indirecta de la ampliación, lo cual, de producirse, mejoraría las condiciones de acceso de las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR al mercado europeo (BID, 2002: 70).

Debe tenerse en cuenta que otro factor que alimenta el interés de la UE en esta subregión, a la vez que condiciona y condicionará la dinámica de las negociaciones interregionales, es la evolución de las tratativas en el proceso ALCA. Un informe de la Comisión Europea pone en evidencia el acicate que supone este foro sobre las negociaciones UE-MERCOSUR, al establecer que "*La Unión Europea debe favorecer los intereses europeos ante la perspectiva de un objetivo claro de zona de libre cambio en el marco de la negociación ALCA, y también en el de la negociación multilateral. Este esfuerzo de liberalización en el marco del ALCA. (...), evidentemente, entrañará riesgos importantes para la agroindustria, manufacturas y servicios de la Unión Europea*".⁶⁹

⁶⁶ Lamy, 2002a.

⁶⁷ Esta idea ha sido reafirmada por Lamy, quien en una visita a Brasil en julio de 2001 estableció de forma explícita que la negociación con el MERCOSUR sólo sería factible con un bloque consolidado, con su respectivo AEC. Citado en Informe MERCOSUR 8, 2002: 47.

⁶⁸ Bouzas y Svarzman, 2000: 67.

⁶⁹ Comisión Europea.

Asimismo, la dinámica de las negociaciones birregionales estará fuertemente influenciada por lo que ocurra en las negociaciones multilaterales que se llevan a cabo en la ronda Doha de la OMC. Al punto que algunos especialistas han afirmado que *“La relación con otros ámbitos de negociación (...) restringe el margen de maniobra de los negociadores en ambos campos: según algunos, la discusión real se producirá en la OMC, siendo el diálogo regional, por definición, ineficaz.”* (Chaire MERCOSUR Sciences Po, 2002: 8) (véase apartado VII.4).

VII.3. MERCOSUR

El MERCOSUR es una pieza central en la estrategia de inserción internacional de sus países miembro. Más allá de las múltiples dificultades que el proceso de integración ha sufrido en los últimos años, que han eclipsado en gran medida sus logros, es una herramienta en extremo útil para fomentar un proceso de desarrollo endógeno de sus socios a través de la generación de condiciones de escala que favorezcan la obtención de mayores niveles de productividad y competitividad (Bouzas y Fanelli, 2001). El espacio regional constituye, además, un ámbito propicio para **administrar los desafíos de la globalización**, al tiempo que permite fortalecer la capacidad de negociación externa de los países miembro. El MERCOSUR se afirma como un caso de “regionalismo abierto”, entre otras razones, porque procura profundizar los vínculos comerciales, financieros y de inversión con los principales centros de poder económico del mundo.

Claramente, esta herramienta tendrá que ser **perfeccionada** en varias dimensiones para que efectivamente pueda cumplir con aquellos propósitos. En esta línea, los países del Cono Sur deben profundizar el proceso de integración regional y aprovechar el capital político generado a lo largo de esta primera década de integración. De lo contrario, la dilapidación de este activo tendría altos costos para sus países miembro, particularmente en un mundo crecientemente globalizado y regionalizado.

Un conjunto de **incentivos** estimulan la participación del MERCOSUR en estas negociaciones. Además de los de orden económico-comercial de importancia estratégica (principalmente, la búsqueda de un acceso más estable y mayor a los mercados de las contrapartes del Norte), figura otra motivación central: dada la incertidumbre del futuro del ámbito multilateral y la iniciativa de EEUU y la UE de avanzar en acuerdos comerciales discriminatorios, resulta *ineludible* que el MERCOSUR participe de las negociaciones con estas potencias, con el fin de minimizar los costos de exclusión que traería aparejado la concreción de acuerdos comerciales que discriminen al bloque sudamericano (Bouzas y da Motta, 2003c).

Otro incentivo surge de la posibilidad que los acuerdos contribuyan a dotar de mayor credibilidad internacional al MERCOSUR y a sus Estados parte, a través del anclaje de las reformas estructurales de orientación liberal que en las últimas décadas han implementado los países de la región y las que han de introducirse con los acuerdos. Ello, según se ha argumentado, podría contribuir a atraer flujos de IED a la región. No obstante, si en los países del Cono Sur predominara una orientación política contraria a la instauración de reformas de orientación liberal, este impacto podría tornarse un obstáculo al proceso de negociación. Por otra vía, el acuerdo UE-MERCOSUR podría dotar de mayor credibilidad al bloque sudamericano, al promover su cohesión interna y el reconocimiento como un interlocutor en la escena mundial.

Cabe destacar, por otra parte, que tanto el proceso MUE como el ALCA suponen **desafíos** de envergadura para el MERCOSUR. De hecho, establecer un acuerdo preferencial de comercio

norte-sur es para el bloque sudamericano una apuesta sumamente exigente en virtud de las asimetrías de desarrollo, niveles de liberalización y capacidades institucionales que existen entre las partes. Como señala un trabajo reciente del BID (2003: 49), “*la liberalización del acuerdo regional tiene un peso asimétrico*” en los países del Sur, que presentan menor liberalización relativa y que tendrían que introducir mayores reformas institucionales y estructurales para implementar las nuevas disciplinas acordadas (tales como compras gubernamentales, inversiones, etc.). Dicho peso asimétrico se expresa también en la menor capacidad institucional de los países del Sur para negociar e implementar los acuerdos.

De ahí que una cuestión central para el MERCOSUR sea definir la mejor estrategia para participar de las negociaciones. Aparte de promover la negociación conjunta, el bloque ha procurado el establecimiento de un conjunto de **alianzas con otros países latinoamericanos**, con el objeto de mejorar la posición negociadora del MERCOSUR. La firme voluntad de Brasil de consolidar su condición de potencia media y fortalecer su posición negociadora, ha sido fundamental para el impulso de esta estrategia. En este marco, se procuró la incorporación plena de Chile al MERCOSUR, se impulsa la creación de una zona de libre comercio con la CAN y la generación de un área de libre comercio sudamericana, desde la que se pueda negociar el ALCA.

VII.4. Un conjunto de negociaciones interconectadas: MUE, ALCA, OMC.

VII.4.i. Vínculos triangulares: MERCOSUR, UE, EEUU

Para comprender cabalmente los incentivos que orientan la participación del MERCOSUR, de EEUU y de la UE en estos foros, es fundamental considerar el **marco global de las negociaciones**. EEUU y la UE son, recíprocamente, los principales socios comerciales y, a la vez, competidores en los asuntos económicos internacionales. La política comercial exterior de cada uno de ellos constituye un referente ineludible para el otro. Desde la perspectiva de las potencias del Norte, la motivación que las guía a entablar negociaciones con el MERCOSUR se explica, en gran medida, por la competencia de ambas por aumentar su influencia mundial. A través de las negociaciones aquí analizadas procuran maximizar su presencia en el Cono Sur tanto en el plano económico (búsqueda de mayor acceso a mercados, servicios, etc.), como en el político (impulsar un cierto modelo de integración regional, mantener la hegemonía sobre la subregión y aumentar la influencia internacional).

En este contexto, los procesos de negociación del **ALCA** y del **MUE** están estrechamente **interconectados**. Tanto en sus orígenes –varios observadores percibieron la firma del *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación UE-MERCOSUR*, como una reacción ante la celebración de la *I Cumbre de las Américas*-- como en su evolución posterior, ambos procesos se han condicionado mutuamente. Desde la perspectiva de las potencias del Norte, los incentivos para avanzar en estas negociaciones están estrechamente vinculados con el progreso que se logre en el otro foro. En este sentido, el lanzamiento de las negociaciones comerciales entre la UE y el MERCOSUR en julio de 2001 se produjo dos meses después que la *III Cumbre de las Américas* en Quebec confirmara el cronograma para avanzar en la negociación del ALCA, y que el presidente George W. Bush retomara la ofensiva interna para obtener la TPA que le permitiera negociar acuerdos de libre comercio con terceros países (Informe MERCOSUR 8, 2002: 127).

En lo que refiere al MERCOSUR, luego de tomar parte en las negociaciones preparatorias del ALCA en razón de incentivos “defensivos” (vinculados con la reducción de posibles costos de discriminación en caso de quedar excluido de una iniciativa hemisférica en la que el resto de los países participaran), el MERCOSUR encontró fuertes incentivos para embarcarse en una negociación con la UE (Bouzas, 1999). Los intensos vínculos comerciales bilaterales, sumados a la percepción positiva de un eventual estrechamiento de lazos con la UE, motivaron la firma del Acuerdo Marco Interregional.⁷⁰ Asimismo, la vocación por mantener una inserción internacional equilibrada alentó la participación simultánea en ambos foros, bajo el entendido que ello, además, reforzaría el potencial negociador del MERCOSUR. Este, y principalmente Brasil, encuentran en la negociación con la UE una oportunidad para fortalecer su posición relativa en el ALCA y para contrapesar la hegemonía estadounidense en el hemisferio.

Asimismo, la **dinámica de los ejercicios negociadores** está mutuamente condicionada. A modo de ejemplo, resulta interesante advertir que, actualmente, en las negociaciones del ALCA “*la resistencia brasileña a las propuestas de EEUU en estas áreas (servicios, inversiones y compras gubernamentales) tiende a intensificarse en la medida en que la Unión Europea aborda dichos temas, en sus negociaciones con el MERCOSUR, con una óptica mucho más aceptable por las ‘preferencias de política’ dominantes en Brasil: acuerdos de comercio e inversiones siguiendo la arquitectura del GATS y concentrados en inversiones directas, inexistencia de un mecanismo de solución de controversias inversor-Estado, etc...*”⁷¹ Por último, el **plazo de conclusión** de ambas negociaciones seguramente coincidirá. Si bien la negociación MUE no tiene estipulada un plazo de finalización, la estrecha vinculación entre ambos procesos implica que la fecha de conclusión del ALCA es relevante para aquel ejercicio negociador.

VII.4.ii. La interacción con las negociaciones multilaterales

Vale destacar, además, que el devenir de este “triángulo” está fuertemente condicionado por la evolución de las **negociaciones multilaterales en la ronda del Desarrollo de la OMC**, lanzada en noviembre de 2001.⁷² Los temas negociados en los tres foros son similares y los plazos de finalización estipulados para dos de ellos (ALCA y ronda OMC) son los mismos. El condicionamiento ejercido por la negociaciones multilaterales se debe a dos motivos centrales. En primer término, tanto las normas de la OMC, como las que surjan como fruto de las tratativas en curso, deberán ser incorporadas como base de las negociaciones y de los resultados del ALCA y del proceso MUE (Pérez del Castillo, 2002: 16). En segundo término, varias demandas prioritarias en

⁷⁰ Los socios del MERCOSUR, particularmente Brasil, miran con mejores ojos las negociaciones con la UE que con EEUU, ya que aquella aparece como una potencia que no implica una amenaza hegemónica en la región. En las sociedades mercosureñas se advierte una valoración negativa sobre EEUU y su política internacional, relativamente generalizada. Además, el apoyo político y técnico de la UE a la integración regional, y al MERCOSUR en particular, favorece la aproximación de las posiciones de ambos bloques.

⁷¹ Bouzas y da Motta Veiga, 2003a.

⁷² De acuerdo a la Declaración Ministerial (2001), la dimensión del desarrollo debe permear el tratamiento de todos los temas y construir un eje de negociación en sí mismo, al tiempo que los intereses de los países en desarrollo figuran en el centro del Programa de Trabajo. A modo de ejemplo, en el programa referido a la Agricultura se afirma que: “*nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio.*”

la agenda negociadora del MERCOSUR podrán ser atendidas favorablemente en los foros norte-sur si son previamente acordadas en la escena multilateral. Así, el marco regional resulta insuficiente para avanzar en la liberalización de algunos temas de “carácter multilateral”, como los subsidios agrícolas y las leyes *antidumping* y medidas compensatorias. Más aun, la nueva propuesta negociadora de Brasil estipula que las áreas sensibles (propiedad intelectual, servicios, inversiones y compras gubernamentales) debieran ser negociadas en la OMC. Tanto en términos de estrategia, tácticas, recursos implicados y sustancia de la negociación, los países deben tener en cuenta simultáneamente la evolución en los tres foros.⁷³

La **V Conferencia Ministerial de Cancún**, que se desarrolló a mitad de término de la ronda del Desarrollo (10-14 de setiembre de 2003), concluyó con un estancamiento de las negociaciones. De acuerdo a lo convenido en el Plan de Trabajo de la Declaración de Doha, se debiera haber llegado a esta instancia con acuerdos que encaminaran las negociaciones en los temas de TRIP (Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad intelectual relacionados con el Comercio, según su sigla en inglés) y Salud Pública, Agricultura, y Trato especial y diferenciado; para después continuar con los temas de la “agenda de Singapur” (Inversiones, Comercio y política de competencia, Transparencia en contrataciones públicas y Facilitación de comercio) (Pérez del Castillo, 2003). La falta de acuerdo en algunas de estas áreas (en particular la agrícola), el atrincheramiento de los principales países en sus posiciones de máxima (Tussie, 2003) y el incumplimiento de los plazos estipulados, auguraba un estancamiento de las negociaciones.

A la postre, el estancamiento tuvo como detonante la oposición de algunos países africanos y del Caribe a negociar los temas de la “agenda de Singapur” sin que antes EEUU redujera los subsidios al cultivo de algodón. En el fondo, el motivo central del *impasse* se encuentra en la negativa de los países del Grupo 22⁷⁴ a avanzar en la negociación de los temas de la “agenda de Singapur”, sin que antes se avanzara en el tratamiento de temáticas de su interés, como ser la reducción de los altos aranceles y subsidios agrícolas por parte de los países desarrollados. Esta postura encontró la oposición de EEUU, la UE y Japón. La temática agrícola se erige, nuevamente, como la más problemática en las negociaciones multilaterales.⁷⁵ En este contexto, difícilmente las tratativas concluyan en la fecha estipulada (enero de 2005), aunque el resultado de Cancún no sea el definitivo de la ronda.

¿Qué **consecuencias** podría tener el estancamiento de las negociaciones multilaterales sobre los foros norte-sur considerados? La escasa disposición de los países desarrollados a hacer concesiones en áreas sensibles en el foro multilateral indica una baja probabilidad de que éstas se realicen en los acuerdos preferenciales de tipo norte-sur, donde las asimetrías entre los actores son más marcadas. Más allá de la incertidumbre que se cierne sobre estos procesos, es posible pensar en **dos escenarios** alternativos:

⁷³ Para una discusión más amplia de la interacción entre el regionalismo y el multilateralismo, véase el Anexo IV de este trabajo.

⁷⁴ El G-22 es un núcleo de países en desarrollo, originalmente integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, India, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Este grupo, creado poco antes que se instalara la Cumbre bajo el liderazgo de Brasil, India y Sudáfrica, ya perdió algunos de sus miembros, como El Salvador y Colombia, al tiempo que recibió nuevas adhesiones (OMC, 2003).

⁷⁵ La expiración de la Cláusula de Paz (que protege a los países de litigios en la OMC en materia de subsidios agrícolas hasta fines de 2003) podría modificar el escenario de las negociaciones.

Escenarios en las negociaciones MERCOSUR-UE y MERCOSUR-EEUU en el marco del ALCA, a la luz del estancamiento de las negociaciones multilaterales.	
(a) El plazo de las tratativas de la ronda Doha podría extenderse por falta de acuerdo entre las partes sobre temas clave, lo cual retrasaría la finalización de las negociaciones en el ALCA y del MERCOSUR con la UE.	(b) El estancamiento en las negociaciones multilaterales podría incentivar las negociaciones preferenciales, "como vía rápida de acceso a mercados" (Tussie, 2003).

En el caso del ALCA, la dinámica negociadora indica que algunos temas centrales serían "reservados" por EEUU y Brasil para ser negociados en el ámbito multilateral (medidas *antidumping* y subsidios agrícolas, por el primero; servicios, compras públicas, política de competencia, propiedad intelectual, por el segundo), con lo cual, el estancamiento en la OMC retrasaría la posibilidad de arribar a un acuerdo. En consecuencia, de allí podría derivarse:

- (a) un aplazamiento de la finalización de las negociaciones hemisféricas en virtud de la falta de acuerdo en temas clave.⁷⁶ En paralelo, podría suceder que EEUU continuara llevando a cabo acuerdos bilaterales con países del hemisferio, con lo cual aumentaría la presión por avanzar en el ALCA. En esta línea, en un artículo recientemente publicado, Zoellick (2003) sostuvo que *"Durante dos años Estados Unidos ha promovido mercados abiertos a nivel mundial, en nuestro hemisferio y con subregiones o países individuales. Estados Unidos no esperará mientras los miembros de la OMC ponderan el futuro: avanzaremos hacia el comercio libre con los países que estén dispuestos a hacer las cosas"*.
- (b) un ALCA que se establezca en 2005 pero que sea más restrictivo que el originalmente propuesto, al incluir avances en la liberalización del acceso a mercados, pero excluir las disciplinas "reservadas".

En el caso del proceso UE-MERCOSUR, el estancamiento de las negociaciones multilaterales podría traducirse en:

- (a) una dilatación del plazo de las tratativas (nuevamente acompasado a los tiempos que presentarían las negociaciones multilaterales y las del ALCA) en el marco de un estancamiento de las mismas;⁷⁷
- (b) un acuerdo comercial restrictivo, que incorpore un mejor acceso a los mercados de ambas partes (incluido al mercado europeo de bienes agrícolas), pero que no avance en la reducción de las medidas de apoyo interno y subsidios a la agricultura de los países de la UE, como tampoco en una regulación OMC *plus* de las nuevas disciplinas.

Por último, cabe apuntar que de concretarse el escenario (a) en el proceso del ALCA, seguramente ello precipitaría un acuerdo comercial entre la UE y el MERCOSUR, en función de la

⁷⁶ Como señala Pérez del Castillo (2002: 18) "...existen fuertes dudas de que se puedan lograr resultados en el ALCA antes de tener claro el rumbo de las negociaciones agrícolas multilaterales y sus resultados".

⁷⁷ Refiriéndose a estas negociaciones, el ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna indicó que "Si la agricultura no se pone sobre la mesa de negociación, es decir, si no se discute una apertura efectiva de mercados, y al mismo tiempo no se descarga la agenda de temas que hoy no son esenciales en materia de comercio mundial, va a ser muy difícil avanzar" (www.terra.com.ar, 2003).

voluntad de la UE de minimizar los costos de discriminación en los mercados del Cono Sur ante el eventual avance de la liberalización hemisférica.

En definitiva, la evolución de este conjunto de negociaciones estará atada a las acciones y concesiones que estén dispuestos a ofrecer los principales actores en los procesos de negociación, así como a la interacción que se produzca entre los distintos foros.⁷⁸ Algunas fechas y eventos a tener en cuenta, en la medida que serán mojones centrales en estas discusiones, son: la Cumbre Ministerial del ALCA en Miami (noviembre de 2003), la Cumbre de la OMC en Ginebra (diciembre de 2003) y la III Cumbre UE-América Latina a desarrollarse en México (mayo de 2004).

⁷⁸ Las vinculaciones entre estos procesos han suscitado numerosos análisis acerca de los posibles escenarios de interacción. Ernesto Liboreiro (2002), por ejemplo, indica que si la ronda Doha fracasara: i) por obstáculos interpuestos por EEUU, el resultado sería un ALCA limitado; ii) por obstáculos de la UE o Japón, habría un ALCA de amplio alcance. Agrega que el escenario (i) estimularía la predisposición a negociar un acuerdo con la UE.

VIII. OBSTÁCULOS E INCENTIVOS PARA LA CONCRECIÓN DE LOS ACUERDOS PREFERENCIALES DE COMERCIO DEL MERCOSUR CON EEUU EN EL MARCO DEL ALCA Y CON LA UE. CUADRO RESUMEN

Consideraciones económicas	MERCOSUR		UE	EEUU
	UE	EEUU en el ALCA	MERCOSUR	MERCOSUR en el ALCA
	INCENTIVOS	INCENTIVOS	INCENTIVOS	INCENTIVOS
	<ul style="list-style-type: none"> Expandir las exportaciones al mayor mercado extrarregional, a través de la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias impuestas a los sectores en los que el MERCOSUR tiene claras ventajas comparativas (particularmente, sector agrícola y agroindustrial). Reducir el déficit comercial bilateral instalado desde 1995. Impedir un eventual desvío de comercio y de inversiones como resultado de la ampliación de la UE a los países del Este de Europa (IRELA, 1999: 13). Minimizar los costos de ser excluido de los acuerdos preferenciales de comercio que impulsa la UE. Expectativa de expansión de los flujos de inversiones europeas. 	<ul style="list-style-type: none"> Lograr un acceso mayor y más seguro al mercado estadounidense, procurando minimizar el impacto de los picos arancelarios, las barreras no arancelarias y las medidas <i>antidumping</i>. Expectativa de expandir los flujos de inversiones estadounidenses a los países del MERCOSUR. Incentivo "defensivo": no perder posición en los mercados de los países de la ALADI, en un contexto de dilución de las preferencias arancelarias vigentes entre los países del MERCOSUR y los latinoamericanos. Minimizar los costos de ser excluido de los acuerdos preferenciales de comercio que impulsa EEUU. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar el acceso a los mercados del Cono Sur a través de la eliminación de barreras arancelarias, principalmente en el sector industrial, en el que estos países poseen promedios arancelarios casi tres veces superiores a los de la UE (BID, 2002b: 50). Conservar la posición como proveedor de bienes del MERCOSUR, que se presenta como uno de los mercados emergentes más dinámicos para las exportaciones de la UE. Conservar e incrementar su posición en tanto proveedor de IED. No perder posición frente a EEUU ante un eventual avance del ALCA, tanto en el plano comercial como de inversiones. Lograr acuerdos OMC <i>plus</i>, a través de la incorporación en el acuerdo de "nuevos" temas, que establezcan un marco estable para las relaciones económicas birregionales y que promuevan el tratamiento de estas disciplinas a nivel multilateral (BID, 2002b). 	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar el acceso a los mercados del Cono Sur, a través de la eliminación de barreras arancelarias, particularmente en el sector industrial, en el que los países del MERCOSUR poseen promedios arancelarios casi tres veces superiores a los de EEUU (BID, 2002b: 50). Lograr acuerdos OMC <i>plus</i>, a través de la regulación en el hemisferio de disciplinas como servicios, inversiones, derecho de propiedad intelectual, compras del Estado, estándares laborales y medioambientales que son de particular interés para EEUU. La incorporación en la agenda de negociaciones de los "nuevos" temas promovería el tratamiento de estas disciplinas a nivel multilateral (BID, 2002b).
	OBSTÁCULOS	OBSTÁCULOS	OBSTÁCULOS	OBSTÁCULOS
	<ul style="list-style-type: none"> La importancia relativa del MERCOSUR como mercado de importación para la UE es menor que las que ésta presenta para el bloque sudamericano. Competencia de las importaciones de productos europeos para la producción del MERCOSUR, que supondrá tanto una amenaza a la producción doméstica de mayor valor agregado, como a las exportaciones intra-bloque. Divergentes prioridades en la agenda de negociación entre los países del MERCOSUR (agenda de "antiguos mercados") y la UE (agenda de "nuevos mercados"). <i>Nudo agrícola</i>: dificultades para que la UE acceda a una mayor liberalización del comercio agrícola, particularmente por la importancia de la PAC dentro del proceso de integración europeo y por la sensibilidad política de este sector. Ello colide con la gran competitividad del MERCOSUR en el comercio agrícola y agroindustrial. 	<ul style="list-style-type: none"> La importancia relativa del MERCOSUR como mercado de importación para EEUU es mucho menor que las que éste presenta para el bloque sudamericano. Divergentes prioridades en la agenda de negociación entre los países del MERCOSUR (agenda de "antiguos mercados") y EEUU (agenda de "nuevos mercados"). El MERCOSUR tiene intereses ofensivos en las temáticas de subsidios agrícolas y <i>antidumping</i>, áreas en las que EEUU tiene fuertes intereses defensivos y voluntad nula de negociar en el ámbito hemisférico. Amenaza a la producción local, particularmente a los sectores industriales de menor competitividad que los estadounidenses Amenaza al comercio intra-bloque. <i>Nudo agrícola</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Mientras que la UE constituye el principal mercado extrarregional del MERCOSUR, el sudamericano supone tan solo el 2.5% de sus ventas externas. Crisis de las economías del Cono Sur, (particularmente de la argentina), junto a la crisis del bloque, podrían disminuir el interés europeo en la región. Divergentes prioridades en la agenda de negociación entre los países del MERCOSUR (agenda de "antiguos mercados") y la UE (agenda de "nuevos mercados"). <i>Nudo agrícola</i>: dificultades para que la UE acceda a una mayor liberalización del comercio agrícola, particularmente por la importancia que la PAC tiene dentro del proceso de integración europeo y por la sensibilidad política de este sector. 	<ul style="list-style-type: none"> Mientras que EEUU constituye uno de los principales mercados extrarregionales del MERCOSUR, el mercado sudamericano supone tan solo el 2,5% de sus ventas externas. Divergentes prioridades en la agenda de negociación entre los países del MERCOSUR (agenda de "antiguos mercados") y EEUU (agenda de "nuevos mercados"). El MERCOSUR tiene intereses defensivos en áreas de prioritarias para EEUU, como ser la liberalización del acceso a mercado para productos no agrícolas, la regulación del comercio de servicios, de los flujos de inversión, de las compras públicas y ante el establecimiento de fuertes disciplinas en materia de propiedad intelectual (Blanco y Zabludovsky, 2003).

MERCOSUR

UE

EEUU

UE

INCENTIVOS

- Las negociaciones con la UE demandan al MERCOSUR una mayor cohesión interna y podrían fomentar un mayor cumplimiento de los compromisos en el bloque, así como la completa puesta en práctica de la Unión Aduanera, contribuyendo a la consolidación del MERCOSUR.
- La UE puede aportar su experiencia de integración y es percibida en el MERCOSUR como una potencia que no implica una amenaza hegemónica en la región.
- Los sectores productivos del MERCOSUR con oportunidades de expandir sus exportaciones hacia la UE -agrícolas y agroindustriales para todos los países del MERCOSUR y la industria manufacturera para Brasil- apoyan las negociaciones.

EEUU en el ALCA

INCENTIVOS

- Los sectores económicos de los países del MERCOSUR que tienen oportunidades de expandir sus exportaciones a partir de un mejor acceso al mercado norteamericano apoyan las negociaciones hemisféricas (sectores agrícolas y agroindustriales y la industria manufacturera liviana).

MERCOSUR

INCENTIVOS

- Lograr un acuerdo con el MERCOSUR en su conjunto reduce y simplifica los costos de administración en relación a hacerlo con los países individuales (Giordano, 2003).
- Los sectores empresariales con intereses ofensivos en el mercado del Cono Sur (maquinaria y equipos de transporte, químicos, productos plásticos y servicios) y los grandes inversores en la región, promueven el acuerdo birregional.

MERCOSUR en el ALCA

INCENTIVOS

- Coalición pro-ALCA, conformada por un grupo heterogéneo de sectores, como agrícolas, manufacturas electrónicas y manufacturas de alta tecnología, así como el sector de servicios, promueven la liberalización comercial hemisférica.

OBSTÁCULOS

- Crisis del MERCOSUR y de sus países miembro, disminuye la capacidad negociadora y la credibilidad del bloque.
- Distintas visiones de como encarar el relacionamiento externo, motivado por la existencia de diferencias entre los países miembro en términos de: estructura productiva, patrón de especialización y orientación de política preferido.
- Inexistencia de un ámbito institucional en el cual los gobiernos de los socios puedan identificar los intereses respectivos y arbitrarlos en una agenda común.
- Déficit del MERCOSUR en términos de capacidades técnicas e institucionales para formular la política económico-comercial externa, lo cual condiciona la efectividad del proceso de negociación internacional.
- Dificultades derivadas de las diferencias institucionales en lo que refiere al estatuto de los negociadores: Comisarios comunes en el caso de la UE, funcionarios gubernamentales nacionales en el MERCOSUR. Ello hace difícil lograr un procedimiento de trabajo adecuado (Chaire MERCOSUR, 2002: 8).
- Costos de ajuste que habrían de sufrir algunos sectores de la región que son menos competitivos que las economías europeas. Oposición de esos grupos de interés a un acuerdo que suponga la reducción de la protección (ejemplo: industriales en Brasil).

OBSTÁCULOS

- Crisis del MERCOSUR y de sus países miembro, disminuye la capacidad negociadora y la credibilidad del bloque.
- Distintas visiones de como encarar el relacionamiento con EEUU, motivado por la existencia de diferencias entre los países miembro en términos de: estructura productiva, patrón de especialización y orientación de política preferida
- Inexistencia de un ámbito institucional en el cual los gobiernos de los socios puedan identificar los intereses respectivos y arbitrarlos en una agenda común.
- Déficit del MERCOSUR en términos de capacidades técnicas e institucionales para formular la política económico-comercial externa, lo cual condiciona la efectividad del proceso de negociación internacional.
- El ALCA supone un riesgo de dilución del MERCOSUR, si éste no lograra avanzar en la agenda de profundización y consolidación del proyecto subregional.
- Riesgo de que las disciplinas acordadas en el ALCA en el campo de inversiones o compras gubernamentales restrinjan el margen de maniobra para aplicar políticas industriales o tecnológicas nacionales.
- Costos de ajuste que habrían de sufrir algunos sectores de la región que son menos competitivos que la economía norteamericana. La oposición de estos sectores podría obstaculizar el avance de las negociaciones.
- Oposición de sectores de la sociedad civil de los países del MERCOSUR y latinoamericanos al proceso del ALCA, organizados a través de la "Iniciativa Social Hemisférica".
- EEUU es percibido como una amenaza hegemónica en la región, particularmente en Brasil.

OBSTÁCULOS

- Firme oposición de los grupos de interés agrícolas y agroindustriales europeos a un acuerdo que suponga la reducción de la protección que gozan.
- Imposibilidad de modificar sustancialmente la PAC en una negociación birregional.
- Dificultades derivadas de las diferencias institucionales en lo que refiere al estatuto de los negociadores: Comisarios comunes en el caso de la UE, funcionarios gubernamentales nacionales en el MERCOSUR. Ello hace difícil lograr un procedimiento de trabajo adecuado (Chaire MERCOSUR, 2002: 8).

OBSTÁCULOS

- Resistencia interna a la liberalización comercial por parte de algunos sectores proteccionistas, que tienen expresión a nivel del Congreso estadounidense (órgano que en los últimos años se ha tomado más proteccionista).
- Aprobación de un restrictivo mandato negociador (TPA) por parte del Congreso, que limita el margen de concesiones de los negociadores estadounidenses en asuntos clave para los países del MERCOSUR.
- Difícilmente el gobierno norteamericano suscriba en el transcurso de un año electoral (2004) un acuerdo hemisférico que genere oposición de algunos grupos sociales y de interés estadounidenses importantes.

MERCOSUR	EEUU en el ALCA	UE	EEUU
<p style="text-align: center;">UE</p> <p style="text-align: center;">INCENTIVOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el potencial negociador del MERCOSUR, en particular respecto de EEUU en el ALCA (dinámica de los "vínculos triangulares"). • Ante la iniciativa del ALCA, el MERCOSUR tuvo un fuerte incentivo para comenzar a negociar con la UE. • Minimizar los costos de ser excluido de los acuerdos preferenciales de comercio que impulsa la UE. • Promover la generación de un mundo multipolar, más apropiado a los intereses de un proceso de integración de países en vías de desarrollo. • Un acuerdo con la UE podría dotar al MERCOSUR de mayor credibilidad internacional, al promover la cohesión interna y el cumplimiento de los compromisos en el bloque. • El acuerdo con la UE podría contribuir al anclaje de las reformas estructurales de orientación liberal que han introducido los países del MERCOSUR en las últimas décadas y las que se habrían de implementar a partir del acuerdo. No obstante, este impacto podría tomarse un obstáculo al proceso de negociación desde la perspectiva del Cono Sur si en estos países predominara una orientación política contraria a tales procesos. 	<p style="text-align: center;">EEUU en el ALCA</p> <p style="text-align: center;">INCENTIVOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el potencial negociador del MERCOSUR en general, y en particular, respecto de la UE (dinámica de los "vínculos triangulares"). • En un escenario pautado por el avance de acuerdos bilaterales de EEUU con países del hemisferio, el MERCOSUR tiene un incentivo "defensivo" ante el riesgo de ser excluido del proceso de negociación y de perder las preferencias arancelarias en los mercados de la ALADI. • El ALCA podría dotar al MERCOSUR de mayor credibilidad internacional, a través de la contribución a anclar las reformas estructurales de orientación liberal que han introducido sus miembros y que habrían de implementar a partir del acuerdo hemisférico. No obstante, este impacto podría tomarse un obstáculo al proceso de negociación desde la perspectiva del Cono Sur si en estos países predominara una orientación política contraria a tales procesos. 	<p style="text-align: center;">MERCOSUR</p> <p style="text-align: center;">INCENTIVOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interés geopolítico de aumentar la influencia sobre los países latinoamericanos, y en particular sobre los del MERCOSUR, en un mundo compuesto por grandes bloques regionales. • No perder posición en los mercados de los países del MERCOSUR frente a EEUU ante un posible avance del ALCA. • El objetivo estratégico de la UE de promover la integración regional como un elemento que contribuya a la generación de un mundo multipolar, respalda e incentiva la negociación birregional. • Interés por promover un cierto modelo de asociación norte-sur (tres pilares: diálogo político, cooperación y negociación comercial). 	<p style="text-align: center;">MERCOSUR en el ALCA</p> <p style="text-align: center;">INCENTIVOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interés geopolítico de incrementar y mantener la hegemonía sobre el hemisferio y a nivel mundial, en el contexto de un mundo crecientemente conformado por grandes bloques regionales. • El ALCA ofrece una oportunidad para aumentar la influencia de EEUU en la agenda de seguridad hemisférica. Ello es prioritario para EEUU, a raíz de la tradicional asociación de la política comercial con temas estratégicos como son la seguridad y la defensa, y más aun, con posterioridad a los atentados de setiembre de 2001 (Tussic, 2002). • En el marco del estancamiento del multilateralismo, el ALCA ofrece una oportunidad para que EEUU avance en la regulación de algunas disciplinas de interés, para luego utilizarlas como plataforma de negociación en otros foros o en negociaciones posteriores.
<p style="text-align: center;">OBSTÁCULOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Restringido mandato negociador de la Comisión Europea que establece que cualquier acuerdo en materia de comercio agrícola deberá supeditarse a los resultados de las negociaciones en la OMC, lo cual acota el margen de maniobra a nivel birregional y ata el proceso a los resultados y al ritmo que presente la ronda Doha de la OMC. • El estancamiento de las negociaciones multilaterales en Cancún podría suponer un retraso y la trabazón de las negociaciones birregionales, acompasado a la evolución de las tratativas de la OMC y del ALCA. 	<p style="text-align: center;">OBSTÁCULOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posición reticente y poco entusiasta de Brasil en las negociaciones del ALCA. • El unilateralismo adoptado en distintos planos de la política exterior de EEUU, y en particular, en la política comercial exterior, conlleva el riesgo de que el acuerdo hemisférico se construya en base a acuerdos <i>hub and spoke</i>, lo cual podría restar potencial negociador al MERCOSUR y conducir a un acuerdo desbalanceado. • El estancamiento de las negociaciones multilaterales en Cancún podría suponer un retraso y un estancamiento de las tratativas del ALCA. • Posibilidad de que las concesiones que reciban los miembros del MERCOSUR en el mercado estadounidense sean igualadas o superadas por negociaciones posteriores de EEUU con otros países o bloques (VanGrasstek, 1998). 	<p style="text-align: center;">OBSTÁCULOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si bien el MERCOSUR es un mercado importante para la UE, no constituye una prioridad en la agenda de relacionamiento externo de la UE. • Ampliación de la UE a 25 miembros prevista para 2004, puede "distrar" la atención europea de las negociaciones entabladas con el MERCOSUR. La ampliación, podría, además, socavar la posición competitiva del MERCOSUR en el mercado de la UE. • El estancamiento de la ronda Doha en Cancún y de las tratativas del ALCA podrían retrasar y estancar las negociaciones birregionales. 	<p style="text-align: center;">OBSTÁCULOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • América Latina es una "región de interés estratégico periférico" (Ferreira Simoes, 2002), con lo cual el relacionamiento con el MERCOSUR no constituye una prioridad en la agenda de EEUU. • Posición reticente y poco entusiasta de Brasil en las negociaciones del ALCA. • El estancamiento de la ronda Doha podría retrasar y estancar las negociaciones del ALCA.

IX. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las negociaciones del MERCOSUR con la UE y en el marco del ALCA constituyen procesos sumamente complejos y demandantes para los países del Sur. Resulta incuestionable la importancia de las negociaciones en curso, ya que los resultados incidirán en gran medida sobre las posibilidades de crecimiento económico y de bienestar que en el mediano y largo plazo alcancen sus países miembro, en virtud de que estos acuerdos regularán una parte relevante del comercio exterior, la capacidad de atraer inversiones y condicionarán el desarrollo de políticas nacionales en las próximas décadas. Sumado a ello, la suerte del MERCOSUR estará atada a la forma como se posicione en las instancias futuras de las negociaciones externas. La capacidad de tejer alianzas con terceros países (en particular, latinoamericanos), junto a la disposición efectiva por profundizar los acuerdos a nivel del MERCOSUR, se tornan en extremo relevantes para el futuro del bloque sudamericano, así como para el futuro de las negociaciones con los países del Norte. Cabe agregar que las tratativas norte-sur analizadas son procesos muy demandantes para nuestros países, en razón de la asimetría de desarrollo y capacidades técnicas de las partes, así como por la vastedad de la agenda que está sobre la mesa de negociación.

El MERCOSUR, que ha sido una herramienta de inserción internacional clave en la historia reciente de los países de la región, corre el riesgo de diluirse y tornarse irrelevante si no avanza en un proceso de consolidación y profundización.

IX. 1. Síntesis de los principales incentivos y obstáculos que se presentan en las negociaciones

En este marco, creo pertinente sintetizar los obstáculos e incentivos centrales que encuentran el MERCOSUR, la UE y EEUU para participar y avanzar en los acuerdos preferenciales de comercio referidos.

Los principales incentivos de parte de la UE y EEUU se pueden resumir en:

- *Interés geoeconómico.* El MERCOSUR ofrece un potencial importador relevante para las potencias del Norte. Asimismo, constituye un mercado interesante para la expansión de los sectores de inversiones, servicios y propiedad intelectual de las mismas.
- *Interés geopolítico.* En un mundo tendencialmente compuesto por bloques económicos regionales y pautado por la competencia de los grandes países y bloques por obtener influencia y mercados, el MERCOSUR despierta el interés de la UE y de EEUU. Es una región relevante sobre la cual expandir su influencia, relevancia que se ha visto potenciada por la competencia de ambas en los mercados del Cono Sur, en el marco del establecimiento de “vínculos triangulares”, que, como vimos, condicionan a los actores en los procesos de negociación.

Por otra parte, EEUU y la UE desarrollan una estrategia global caracterizada por el avance en negociaciones en varias vías, a través de las cuales buscan promover el modelo de liberalización comercial e integración por ellos preferido, con miras, además, a que las disciplinas regulatorias acordadas en el ámbito regional puedan ser utilizadas como plataforma para impulsar el establecimiento de un conjunto de disciplinas en el plano multilateral. En este contexto, la evolución de las negociaciones multilaterales en la OMC es clave para el desarrollo de las iniciativas preferenciales analizadas.

Ambos procesos de negociación se encuentran condicionados por los rasgos y por la evolución de la dinámica política interna en EEUU y la UE. Como vimos, desde este plano surgen

con frecuencia obstáculos y condicionamientos a la liberalización preferencial en los acuerdos hemisférico y birregional. En particular, éstos se deben a la oposición de algunos sectores productivos (particularmente los agrícolas, los agroindustriales y las manufacturas livianas) que se encuentran altamente protegidos y son contrarios a una liberalización comercial que amenace sus privilegios. El creciente proteccionismo del Congreso estadounidense, junto al carácter restrictivo de la TPA y del mandato negociador de la Comisión Europea, expresan en gran medida estas presiones proteccionistas.

Los países del **MERCOSUR**, por su parte, no presentan una estructura de incentivos completamente homogénea para participar de ambos foros. Ello se debe a las diferencias en la estructura productiva, los patrones de especialización y las preferencias de política de los países de la región.

En lo que refiere a los incentivos económicos, todos comparten la motivación de obtener un acceso mayor y más seguro a los mercados del Norte. Para los países del Cono Sur es imprescindible aumentar sus ventas externas, por lo que es clave que esos mercados reduzcan las barreras arancelarias y no arancelarias que establecen en los sectores en los que el MERCOSUR es competitivo. Otra motivación central es aumentar la atracción de inversiones. En su calidad de *global traders*, los miembros del MERCOSUR procuran mantener relaciones económicas balanceadas con sus mayores socios económicos.

De ahí que la definición de una estrategia de negociación comercial en los foros regionales y multilaterales tenga un rol clave. En un contexto de incertidumbre en relación a la evolución futura de las negociaciones multilaterales, y en el que la estrategia de EEUU y la UE se centra en avanzar en negociaciones bilaterales o regionales discriminatorias, un incentivo fundamental para participar de los foros analizados responde a la necesidad de minimizar los costos de exclusión que traería aparejado la concreción de acuerdos de estas potencias que discriminaran al bloque sudamericano. De ahí que resulte prácticamente **ineludible** actuar en las negociaciones con EEUU y con la UE (Bouzas y da Motta, 2003c).

En cambio, la matriz de incentivos diverge cuando se examinan los intereses defensivos de los países del MERCOSUR. En Brasil, éstos se encuentran altamente concentrados en el acceso a mercados de bienes manufacturados, mientras que para Argentina, Paraguay y Uruguay el mayor peligro se asocia a la pérdida de preferencia de las exportaciones agrícolas en Brasil (y en los últimos dos casos, también en Argentina).⁷⁹ El comercio intrarregional disminuiría de producirse los acuerdos en el ALCA y con la UE.

En lo que refiere a las disciplinas incluidas en la "agenda de nuevos mercados", los países del MERCOSUR presentan intereses defensivos, a diferencia de la prioridad ofensiva que EEUU y la UE le atribuyen a estas temáticas. En el Cono Sur existe temor de que las disposiciones sobre inversión, compras públicas y propiedad intelectual restrinjan el margen de maniobra doméstico para el diseño y la implementación de políticas nacionales, como ser las políticas de promoción de la competitividad industrial. Esta visión, particularmente arraigada en Brasil, la sintetiza el canciller Celso Amorim, al argüir que "*Negociaciones exitosas*", en el caso de Brasil, significan *preservar espacio para decidir de forma autónoma nuestras políticas socio-ambientales, tecnológicas e industriales y obtener mejores condiciones de acceso para los sectores en que*

⁷⁹ En Paraguay y Uruguay la liberalización comercial subregional representó una apertura comparable a la del resto del mundo, de ahí que la liberalización preferencial hemisférica o con la UE no reporte mayores costos para sectores que ya sufrieron los perjuicios del ajuste (Bouzas, 1994: 16).

somos más competitivos -y que enfrentan las barreras proteccionistas más elevadas". En síntesis, la existencia de prioridades divergentes en las agendas de las partes, y, en particular, la presencia de intereses ofensivos tanto del MERCOSUR como de las potencias del Norte en sectores que son política y económicamente sensibles para la contraparte, constituye un obstáculo significativo en ambos foros de negociación.

Repasando ahora los condicionamientos que surgen desde la dinámica interna del MERCOSUR, un conjunto de características del proceso de integración posicionan al bloque en una situación deficitaria para dar cuenta de los complejos procesos de negociación en los que está involucrado. Entre ellos se destacan: la larga crisis que ha atravesado el bloque, las deficiencias institucionales y técnicas para formular una política económico-comercial externa común, la existencia de capacidades institucionales asimétricas en relación a los países desarrollados y las divergencias de preferencias de política entre los socios. Todo ello ha contribuido a erosionar la credibilidad del bloque en las negociaciones.

No obstante, algunas señales políticas e institucionales recientes, tales como la actitud favorable a la consolidación del MERCOSUR de los presidentes *Lula* y *Kirchner*, o la instauración de una Secretaría Técnica, podrían augurar un fortalecimiento de la posición relativa del bloque sudamericano en este plano. Para ser efectivo, ello debiera ser acompañado por la construcción de una matriz negociadora común entre los socios, que aparezca como mutuamente conveniente. Para eso resulta fundamental que se reestablezca el "pacto" fundacional entre los socios del MERCOSUR, que implicaba *un trade-off* entre: un mayor acceso al mercado brasileño por parte de Argentina, Paraguay y Uruguay, a cambio de que éstos le otorguen apoyo político a Brasil en el área de las negociaciones comerciales internacionales.

A pesar de las dificultades que surgen en este plano, los países de la región tienen un fuerte incentivo para actuar en las negociaciones con la UE y en el ALCA con una única voz. Pues a cada uno de los socios del MERCOSUR le es más conveniente negociar conjuntamente que hacerlo de forma aislada. Para Brasil la actuación conjunta refuerza su posición negociadora. En paralelo, para Argentina, Paraguay y Uruguay los beneficios de negociar desde una plataforma común derivan de que el MERCOSUR tiene mucho más mercados que "ofrecer" a terceros, y, como contrapartida, más concesiones que obtener de aquellos, en relación a las que se lograrían negociando individualmente.

Debe advertirse, sin embargo, que las tratativas del ALCA y el proceso MUE han tenido impactos distintos sobre la cohesión del bloque. Las primeras han actuado como una fuerza centrífuga, promoviendo actitudes individuales de los socios ante la percepción de intereses divergentes. Las segundas, en cambio, han estimulado la negociación conjunta.

Por último, la evolución de las negociaciones analizadas no ha sido independiente del contexto internacional, en particular, de la tendencia a la constitución de grandes bloques regionales y del estancamiento que ha sufrido la OMC en la última década. Desde la perspectiva del MERCOSUR, el condicionamiento recíproco establecido entre los procesos UE-MERCOSUR y el ALCA, en el marco del establecimiento de "vínculos triangulares", ha potenciado su potencial negociador.

En síntesis, el enfoque multidimensional realizado en este trabajo arroja luz sobre los obstáculos e incentivos centrales que enfrentan los principales actores en los procesos de negociación analizados.

IX. 2. Perspectivas de las negociaciones

Cabe preguntarse acerca de las perspectivas de ambos acuerdos, teniendo en cuenta dos dimensiones clave: los plazos de conclusión y los contenidos que serían acordados. Dichas dimensiones se encuentran fuertemente condicionadas por la evolución de las negociaciones multilaterales en la ronda Doha de la OMC. La alta incertidumbre en torno a los resultados de las tratativas multilaterales, clave para el futuro de las relaciones económicas y geopolíticas mundiales, arroja un manto de duda acerca de la evolución de las negociaciones regionales.

De todas formas, es posible arriesgar algunas hipótesis. Como vimos, el estancamiento de las tratativas en la OMC podría bien dilatar o bien reactivar –caso en el que serían arreglos más restrictivos-- los acuerdos preferenciales analizados. En este marco, la evolución de las **negociaciones del ALCA** dependerá grandemente de que los dos actores principales, Brasil y EEUU, se pongan de acuerdo en algunos puntos estratégicos, como ser, qué disciplinas han de ser negociadas en el ámbito hemisférico y cuáles serán “reservadas” para la esfera multilateral. La polarización entre ambos ha conducido a una “trabazón” en las negociaciones hemisféricas, que, de perpetuarse, podría llevar las negociaciones a un estancamiento, y en un escenario extremo, imposibilitar la concreción del acuerdo con el formato inicialmente concebido.

No obstante, parece probable que algún tipo de acuerdo se logre en las Américas, aunque la estructura y los alcances del mismo sean aún objeto de negociación. Una posibilidad es que el ALCA se construya sobre la base de los acuerdos bilaterales que desarrolla EEUU, con la consolidación de un acuerdo de tipo *hub and spoke* (BID, 2002: 15). Este difícilmente logre una síntesis balanceada de los intereses de los miembros, en particular, de los más pequeños y/o de menor desarrollo relativo. Otra posibilidad, compatible con la anterior, es que prospere la idea que no todos los países tengan que adoptar las disposiciones más ambiciosas, y, consecuentemente, el grado de integración de cada economía en el hemisferio sea diferente. Se construiría así un ALCA de profundidades dispares.

En los últimos meses diversos analistas han sostenido que las negociaciones hemisféricas se aplazarán, habiendo de concluir en el año 2007 o 2008. En definitiva, el futuro del ALCA, sus alcances, contenidos y plazos, sigue siendo para todos una gran interrogante. Su evolución dependerá grandemente del progreso de la ronda Doha de la OMC y del posicionamiento que adopten los actores clave.

En lo que refiere a las **negociaciones UE-MERCOSUR**, el estancamiento de las tratativas multilaterales augura un enlentecimiento de las birregionales, tanto por la dificultad de negociar algunas disciplinas en el ámbito birregional (particularmente la agrícola), como por las limitaciones que establece el mandato de la Comisión Europea, al indicar que las negociaciones sobre comercio y servicios con el MERCOSUR sólo podrán concluir una vez terminada la ronda de la OMC. De ahí que no sea posible descartar el escenario de que no se arribe a un acuerdo comercial sustantivo entre las partes. No obstante, a pesar del estancamiento de las negociaciones multilaterales, es posible pensar en otro escenario: de alcanzarse algún tipo de arreglo hemisférico, probablemente la UE y el MERCOSUR ensayarían un acuerdo, que para despertar el interés del MERCOSUR, habría de explorar –dentro de los límites de la PAC-- espacios para establecer un mejor acceso al mercado europeo para los bienes agrícolas y agroindustriales. En estas negociaciones los países del

MERCOSUR debieran actuar con pragmatismo, buscando mejorar y asegurar el acceso al mercado europeo, sin pretender que la UE desmantele su aparato de protección, lo cual es virtualmente imposible en el ámbito birregional (Nogués, 2001).

En síntesis, de no lograrse avances significativos en la ronda Doha de la OMC en temas clave —como por ejemplo el agrícola— si el acuerdo UE-MERCOSUR se concretara, sería más restrictivo que el inicialmente concebido.

IX. 3. Futuro del MERCOSUR

Por último, cabe preguntarse acerca del futuro del MERCOSUR. En el status actual en que se encuentra el proceso de integración (Unión Aduanera imperfecta), de suscribirse los acuerdos con la UE y en el ALCA, las barreras arancelarias en relación a los principales socios comerciales extrazona tenderían a reducirse a cero. Por ende, se perdería la preferencia intra-bloque y el MERCOSUR se diluiría en el acuerdo hemisférico. En paralelo, el comercio intrarregional se reduciría, lo cual acarrearía altos costos para las economías de los socios⁸⁰ y para la relevancia económica y política del proceso de integración. En este marco, se dilapidaría un capital político sustancial para nuestros países. Sin embargo, si el MERCOSUR avanzara hacia la constitución de un mercado común, con libre movilidad de factores, una mayor armonización de disciplinas y una institucionalidad más firme, se mantendría la preferencia intrazona y podría convivir con el ALCA. De ahí que los desafíos clave para el bloque sean: perfeccionar la Unión Aduanera, requisito indispensable para negociar con la UE; y profundizar el acuerdo, de modo de no diluirse en el ALCA.

Además de los costos que acarrearía la disminución del comercio subregional, los países del MERCOSUR habrían de sufrir los costos de transición y del ajuste vinculados a la apertura con dos de las potencias más desarrolladas del mundo. La concreción de estos compromisos supondría también introducir reformas institucionales relevantes para incorporar las “nuevas” disciplinas acordadas. Administrar estos procesos de forma de amortiguar el impacto negativo a nivel económico y social será un gran desafío. En paralelo, lo será también promover, a través de políticas activas, el aprovechamiento por parte de los agentes económicos de la región de las oportunidades de acceso a mercado que surjan a partir de los acuerdos. Pues como señalan Bustillo y Ocampo (2003) la apertura comercial no garantiza, de por sí, que se generen “*los encadenamientos entre el crecimiento del PBI y las exportaciones y el aumento de la competitividad sobre todo en los segmentos dinámicos del comercio mundial*”.⁸¹ Para ello es central que los arreglos hemisférico y birregional no restrinjan el margen de maniobra de los Estados del Sur para impulsar este tipo de políticas, cuestión que es aún objeto de negociación.

En síntesis, si bien persiste una alta incertidumbre en relación a la evolución y los resultados de los procesos del ALCA y MUE, los países del MERCOSUR tienen un fuerte incentivo para participar de ellos. De ahí que una negociación “inteligente” y eficaz del

⁸⁰ En particular, porque el comercio intra-Mercosur posee una mayor participación de productos manufacturados y de mayor contenido tecnológico que los que se comercian a nivel extrarregional.

⁸¹ “...a menos que los países emprendan un esfuerzo coherente para estimular los encadenamientos entre los sectores exportadores y las actividades económicas internas, aumentando así el valor agregado (es decir, el PIB) de las exportaciones, y fomentar las ventajas comparativas dinámicas, basadas en los conocimientos, los encadenamientos entre exportaciones y PIB serán débiles y las exportaciones tenderán a concentrarse en productos para los cuales la demanda es menos dinámica y más vulnerable en el comercio mundial.” (Ocampo y Bustillo, 2003: 19).

MERCOSUR es clave para lograr que los acuerdos que se alcancen sean lo más balanceados y ajustados posible a los intereses del bloque. Ello requiere de un perfeccionamiento del MERCOSUR, tanto para posibilitar una mejor posición negociadora en la fase actual, como para asegurar la supervivencia del proyecto en el escenario de concreción del ALCA.

Los desafíos que se le plantean al proceso de integración subregional son inmensos, en particular, por la necesidad de articular una postura común en el MERCOSUR, por las múltiples asimetrías que presenta en relación a EEUU y la UE y por la vastedad de la agenda en discusión. Hacer de estos procesos una empresa ventajosa, depende en gran medida de la inteligencia, pericia y flexibilidad de nuestros países.

X. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ALCA (2003): *Antecedentes del Proceso del ALCA*, página web oficial del ALCA, www.ftaa-alca.org.

Amorim, Celso (2003a): "O Brasil em Cancún" Artigo do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, publicado na revista Valor Econômico - Divulgação, Brasília, 09/09/2003, <http://www.mre.gov.br>

_____ (2003b): "Brasil tem opções diferenciadas para a integração", Artigo do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, publicado no jornal Gazeta Mercantil, Divulgação, Brasília, 03/09/2003, <http://www.mre.gov.br>

_____ (2003c): "A Alca possível", Artigo do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, publicado na *Folha de São Paulo*, São Paulo, 08/07/2003, <http://www.mre.gov.br>

Andriamananjara, Soamiely (2003): "On the Relationship between Preferential Trade Agreements and the Multilateral Trading System", Remarks prepared for the PECC Trade Forum Meetings at the Institute for International Economics, Washington, DC., April 22.

Antía, Florencia; Coronel, Alvaro (2002): "Globalización y regionalización. Una aproximación desde el Cono Sur de América", publicado en *Globalización e integración regional. Del plano nacional al supranacional: modelos de organización sindical y respuestas para estos desafíos*". Fundación Paz y Solidaridad, AECI, PIT-CNT, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, agosto.

Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI (2002): *Probable impacto que tendrían los acuerdos con la Unión Europea en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros con los países de Europa*. Estudio 149, 30 de agosto.

Bhagwati, J.N. (1991): *The World Trading System at Risk*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.

Bernal-Meza, Raul (1999): "MERCOSUR ¿Regionalismo o globalización? Tres aspectos para la decisión de políticas", en *Revista Realidad Económica n°165*. 1 julio al 15 agosto, Buenos Aires, pp. 32-59.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2002a): *Nota Periódica Integración y Comercio en América. Número especial sobre las relaciones económicas de América Latina y el Caribe con la Unión Europea*, Buenos Aires, mayo.

_____ (2002b): *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*. Informe 2002. Progreso económico y social en América Latina, Washington D.C.

Bizzozero, Lincoln y Vaillant, Marcel (2003): "El Acuerdo de Asociación entre MERCOSUR y la Unión Europea: Una lenta y larga negociación", en *Revista de Economía. Relaciones Económicas entre la Unión Europea y Latinoamérica*. Sumario del N° 806. Información Comercial Española, Abril, <http://www.mcx.es/Polcomer/Estudios/ice/ice4.asp>

Blanco. Herminio y Zabudovsky, Jaime (2003): *Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*. Documento de Trabajo 1, BID, INTAL-ITD-STA. <http://www.iadb.org/intal>

Bouzas, Roberto (2003): "Introduction", en *Market Access for Goods & Services in the EU-Mercosur Negotiations*, Edited by Alfredo G. A. Valladão & Roberto Bouzas, Chaire Mercosur de Sciences Po.

_____ (2001a): *Regionalismo y multilateralismo: ¿complementariedad o conflicto?*, Exposición en el CPCE, mayo 2001.

_____ (1999): *A MERCOSUR-European Union Free Trade Agreement. Issues and prospects*. Serie: Documentos e Informes de Investigación N° 228, FLACSO Argentina, Area Relaciones Internacionales, Trabajo preparado para el IRELA.

Bouzas, Roberto y da Motta Veiga, Pedro (2003c): "Introduction", *The Costs of Opting Out - The EU-Mercosur Agreement and the Free Trade Area of the Americas*. Alfredo G. A. Valadão (editor), Agosto.

Bouzas, Roberto y da Motta Veiga, Pedro (2003a): "El Mercosur, Brasil y las negociaciones en el ALCA", en *Nota Informativa, Serie Mercosur N°22*, Observatorio de la globalización, Barcelona Agosto, <http://www.ub.es/obsglob/notas>

_____ (2003b): "Las negociaciones del Mercosur en el marco del ALCA y con la UE 'Últimos desarrollos'", en *Nota Informativa, Serie Mercosur N°20*, Observatorio de la globalización, Barcelona, Mayo, <http://www.ub.es/obsglob/notas.html>

_____ (2002): "Mercosur-UE: las negociaciones entran en una nueva fase", en *Nota Informativa, Serie Mercosur N°9*, Observatorio de la globalización, Barcelona, Febrero, <http://www.ub.es/obsglob/notas>

Bouzas, R. y Fanelli, J.M. (2001): *Mercosur: integración y crecimiento*, Fundación OSDE, Buenos Aires.

Bouzas, Roberto y Svarzman, Gustavo (2000): "Estructura del comercio y de la protección arancelaria en las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea". en *Separata Boletín Informativo Techint 304*, Octubre - Diciembre 2000.

Chudnovsky, D. y Fanelli, J.M. (coord.) (2001): *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Red Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, Madrid.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Cepal LC/G.1801/Rev.1-P, Santiago de Chile.

_____ (2001): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, LC/G.2085-P, Marzo.

_____ (2002): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, LC/G.2149-P, Marzo.

Chaire MERCOSUR de Sciences PO (2002): *Informe anual 2000-2001*, Grupo de Seguimiento de las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR, Paolo Giordano (ed.), Paris.

Clarín.com (2003), "El paquete de la PAC". Sábado 28 de junio de 2003, <http://www.clarin.com.ar>

Comisión Europea: *Los intereses de la Unión Europea en Mercosur y Chile*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/background_doc/interest_eu_es

_____ (1998): *Commission staff working paper concerning the establishment of an inter-regional association between the EU & Mercosur*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm

Consejo de la Unión Europea (2003): *Reforma de la PAC - Texto transaccional de la Presidencia (de acuerdo con la Comisión)*, Bruselas, 30 de junio de 2003.

Da Motta Veiga, Pedro (2001): "Brasil, el Mercosur y el ALCA", en *Foreign Affairs En Español*, primavera.

Da Silva, Luis Inácio *Lula* (2003): "La política exterior del nuevo gobierno brasileño", en *Foreign Affairs En Español*, Enero-Marzo.

Devlin, R. y Ffrench-Davis, R. (1998): *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*, Working Paper 2, INTAL-ITD.

Escribano, Gonzalo; Trigo, Aurora: *El comercio intraindustrial Norte-Sur. Las experiencias europea y americana*. Departamento de Economía Aplicada, UNED, www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/biceintra.pdf

Estevadeordal A., Goto J. y Saez R. (2000): *The new regionalism in Americas: the case of MERCOSUR*, IDB-INTAL, Working Paper 5, April.

Estevadeordal, Antoni; Krivonos, Ekaterina (2000): *Negotiating Market Access Between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects*, INTAL-ITD, Occasional Paper 7.

Faust, Jorg (2002): *The European Union Trade Policy towards Mercosur*, Working Paper PEIF-7, www.politik.uni-mainz.de

Flores, Renato (2003): "Trade and Co-operation in the EU-Mercosur Free Trade Agreement", Capítulo 3 en *Enhancing the Co-operation Pilar of the Negotiations*, Chaire MERCOSUR de Sciences Po.

Giordano, Paolo (2003): "Las relaciones Unión Europea-América Latina en el marco del comercio multilateral", en *Revista de Economía Relaciones Económicas entre la Unión Europea y Latinoamérica*. Sumario del N° 806. Información Comercial Española, Abril, <http://www.mcx.es/Polcomer/Estudios/ice/ice4.asp>

González, Flavio Floreal (1999): "MERCOSUR: Incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera. Propuesta de cambio", en *Integración y Comercio* n°9. BID-INTAL, Setiembre-Diciembre.

Guilon Albuquerque, José Augusto (2001): *A ALCA na politica externa brasileira*.

Hasha, Gene (1999): "The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change-An Overview", *Europe-International Agricultural and Trade Report*, USDA, ERS, WRS 99-2, October 1999.

Hirst, Monica (2001): "La política de Brasil hacia las Américas", en *Foreign Affairs En Español*, Otoño-Invierno.

Informe MERCOSUR n°8. Período 2001-2002 (2003):. BID-INTAL, www.iadb.org/intal

Informe MERCOSUR n°7. Período 2000-2001. (2000): BID-INTAL, www.iadb.org/intal

Informe MERCOSUR n°5. Período 1998-1999. (1999): BID-INTAL, www.iadb.org/intal

IRELA - Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (1999): *Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de Estados Unidos*, Informe especial IRELA, Noviembre.

Jank, Marcos (2002): "Liberalización agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales y regionales", Paper prepared for the International Seminar *Agricultural Liberalization and Integration: What to expect from the FTAA and the WTO?* hosted by the Special Initiative on Integration and Trade, Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, Washington DC, 1-2 October 2002.

Kume, Honorio; Piani, Guida (2001): "A Tarifa Externa Comum no Mercosul: Avaliação e Propostas de Mudança.", en *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Red Mercosur, Siglo Veintiuno, BID, España.

Lizano, E. (2001): "Integración regional e integración internacional", en *Integración y Comercio*, n° 14, BID-INTAL.

Lamy, Pascal (2002a): *Europa y América Latina: una relación muy especial*, Discurso realizado en la Cumbre de MADRID, http://www.delbol.ccc.eu.int/sp/eu_and_country/madrid2_lamv.htm

_____ (2002b): *EU-Mercosur Business Forum: Towards A New Chapter In The Relations*. Inaugural Session of the III Conference EU-MERCOSUR Business Forum, Madrid, 15 May 2002, http://europa.eu.int/comin/commissioners/lamy/speeches_articles/spla105_en.htm

Liboreiro, Ernesto (2002): "La Ronda del Desarrollo: su influencia en la negociación del ALCA", *III Coloquio Académico de las Américas*, Organizado y Auspiciado por IDB-INTAL, www.iadb.org/intal

Markwald, Ricardo (2003): *2003: Novo Mercosul?*. (mimeo.)

Masi, Fernando y Wise, Carol (2003): "Las negociaciones en el ALCA entre los actores principales: Estados Unidos y el MERCOSUR", en Serie brief ALCA, Capítulo VIII en Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant (coord. y ed.), *El MERCOSUR y el Área de Libre Comercio de las Américas*. Libro en proceso de ser publicado por la RED MERCOSUR y el Woodrow Wilson Center.

Monteagudo, Josefina; Watanuki, Masakazu (2002): *FTAA in perspective: North-South and South-South Agreements in the Western Hemisphere*, Washington D.C., BID, mimeo., www.iadb.org/intal

Morales Solá, Joaquín (2003): "Los cursos profundos de la política exterior", en *La Nación*, 28 de setiembre, www.lanacion.com.ar

Nogués, Julio (2003): *Reciprocity in the FTAA: The roles of market access, institutions and negotiating capacity*. Working Paper Special Initiative on Trade and Integration, INTAL, ITD, STA, diciembre.

Ocampo, José Antonio; Bustillo, Inés (2003): *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*, Serie Informes y Estudios Especiales 13. Oficina de la Secretaría Ejecutiva, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.

O'Connell, Arturo (2001): *Los desafíos del MERCOSUR ante la devaluación de la moneda brasileña*. Serie estudios estadísticos y prospectivos, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Cepal, Santiago de Chile.

_____ (1999): *El Congreso de Ganaderos del Río de la Plata y la Misión D'Abernon a la Argentina, Brasil y Uruguay*, ISEN, Buenos Aires.

Operti, Didier (2002): "Reflexiones sobre el Mercosur", en Cloaldo Hugueneu Filho y Carlos Henrique Cardim (org.), *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais. Brasília.

OMC - Organización Mundial de Comercio (2003): *Agriculture - Framework Proposal*, Ministerial Conference, Fifth Session, Cancún, 10-14 september 2003. WT/MIN(03)/W/6, 4 september 2003.

_____ (2001): *Declaración Ministerial*, Cuarta Sesión Doha, 9 - 14 Noviembre 2001, <http://www.mrecic.gov.ar/negociacion/omedm.htm>

Osimani, Rosa; Laens, Silvia y Firpo (2001): "Características del comercio del MERCOSUR", *Informe de investigación*, Montevideo, CINVE.

Ostry, Sylvia (1998): "The FTAA in the context of globalization and unilateralism", Documento presentado en el I Coloquio Académico de las Américas, *El reto de la Integración Hemisférica*, 12-14 de Marzo, San José, Costa Rica, www.iadb.org/intal

Patronat Català Pro Europa (2002): *La Política Agrícola Común*, febrero, <http://www.idt-ue.com>, febrero.

Peña, Félix (2002): *Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro*, en <http://www.netamericas.net/Researchpapers/Documents/Pena/Pena2.doc>

Pérez del Castillo, Carlos (2003): *La "Agenda Cancún" de la Organización Mundial del Comercio (OMC): Desafíos para el Uruguay y la región*. Exposición en mesa redonda, CLAEH, Red Mercosur, Aladi, 1º de agosto de 2003.

_____ (2002): *Negociaciones agrícolas en la OMC y sus vínculos con el ALCA*. Diálogo Regional de Política. Red de Comercio e Integración, agosto de 2002, www.iadb.org/intal

SELA - Sistema Económico Latinoamericano (2001): *El MERCOSUR y Chile ante el ALCA: implicaciones y oportunidades*. SP/CL/XXVII.O/Di N° 2 - 01, XXVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 8-10 de octubre, Caracas, Venezuela.

_____ (2002a): *Negociaciones por partida doble en la política comercial estadounidense*. No. 64 - 2do. trimestre de 2002, Caracas, Venezuela.

_____ (2002b): *Impacto de la Ley Comercial de 2002 en los Países Miembros del SELA*. No. 65 - 3er. Trimestre de 2002, Caracas, Venezuela.

Solá, Joaquín Morales (2003): "Los cursos profundos de la política exterior", en *La Nación on line*, 28 de setiembre, www.lanacion.com.ar

Terra. Inés (2001): *Uruguay y el MERCOSUR frente al ALCA: Prioridades para la negociación arancelaria*, LC/MVD/R.190, Oficina de CEPAL en Montevideo, mayo de 2001.

terra.com (2003): "El ministro en París", 25 de setiembre, Buenos Aires <http://www3.terra.com.ar/canales/economia/77/77545>

Tussie, Diana; Botto, Mercedes; Delich, Valentina (2003): "Las negociaciones comerciales internacionales: contexto para la estrategia argentina", FLACSO, presentado en el Seminario *La Argentina en la economía global: las dimensiones comerciales y financieras*, Buenos Aires, 12 de mayo.

Tussie, D. y Woods, N. (2000): *Trade, regionalism and the threat to multilateralism*, Latin American Trade Network (LATN).

UNCTAD - Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y Desarrollo (2000): *Situación arancelaria de las exportaciones de los países en desarrollo con posterioridad a la Ronda Uruguay: crestas arancelarias y progresividad arancelaria*, Estudio conjunto UNCTAD/OMC, TD/B/COM.1/14/Rev.1, Enero.

Vaillant, Marcel; Ons, Alvaro (2003): "Ganadores y Perdedores de una zona de libre comercio entre Estados Unidos y el MERCOSUR", Serie brief ALCA, Capítulo VIII en Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant (coord.y ed.), *El MERCOSUR y el Área de Libre Comercio de las Américas*. Libro en proceso de ser publicado por la RED MERCOSUR y el Woodrow Wilson Center.

_____ (2002): "Acuerdos preferenciales de comercio entre la Unión Europea y Sudamérica: Economía política de los acuerdos de libre comercio en la práctica", en Foro de Política *Los nuevos desafíos para la integración regional*. Bolsa de Comercio, 2 y 3 de octubre de 2002 - Buenos Aires, Argentina, http://www.iadb.org/intal/foros/foro5_2002.htm

van Deijk, Rivka T. (2003): *Hacia una Asociación Interregional entre el Mercosur y la Unión Europea. Las políticas exteriores de Argentina y Brasil ante la agenda de negociaciones comerciales internacionales del Mercosur*, en www.geocities.com

Ventura-Dias, Vivianne (2001): *Notas sobre acceso aos mercados e a formação de uma área de livre comercio com os Estados Unidos*, LC/L.1681-P, Serie Comercio Internacional 20, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2001.

Zapico Goñi, Eduardo (1997): *Capacidad gerencial para la integración regional: conceptos útiles para su análisis*, Publicaciones CEFIR, Montevideo, www.cefir.org.uy.

Zoellick, Robert (2003): "Estados Unidos no esperará por los que no actúen", en *Financial Times*. replicado en *El País*, 27 de setiembre, Montevideo.

_____ (2002): en *El Nuevo Herald on line*, 15 de octubre.