



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAS NEGOCIACIONES DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN
INTERREGIONAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL
MERCOSUR

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORA EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON
ORIENTACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

VALERIA MARINA VALLE LOMUTO

COMITÉ TUTORAL

DRA. MARÍA CRISTINA ROSAS GONZÁLEZ
DR. ALEJANDRO DABAT LATRUBESSE
DRA. MONICA GAMBRILL RUPPERT



2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la UNAM, por todo lo que me dio.

Agradecimientos

En primer lugar expreso mi más profundo agradecimiento a la Dirección General de Estudios de Posgrado de la UNAM por la beca que me otorgó para realizar mis estudios de Doctorado.

Por otra parte, quisiera agradecer al Dr. Juan Carlos Bagó y al Sr. Alberto Langoni por la oportunidad que me dieron de trasladarme a México hace 11 años y a la Dra. Judith Bokser por haberme apoyado durante estos últimos nueve años que llevo en la UNAM.

Hago un reconocimiento especial al apoyo constante que recibí por parte de mi Comité Tutorial. En primer lugar agradezco profundamente a la Dra. María Cristina Rosas, tutora principal del Comité, la infinidad de reuniones que hemos tenido en las cuales discutimos este trabajo, y también todas sus palabras de ánimo y empuje estuvieron presentes en todo momento. Asimismo, le estoy muy agradecida por haberme apoyado para participar en varias actividades académicas relacionadas con mi tesis. A la Dra. Monica Gambrill le expreso mi sincera gratitud por su entusiasmo en mi trabajo, por su calidez y por todo el empuje que recibí de ella siempre. Al Dr. Alejandro Dabat le agradezco las largas horas de discusión sobre mi tema de investigación y sus conocimientos específicos sobre el Cono Sur y el marco global que siempre quiso mostrarme.

A los demás miembros del sínodo también les agradezco sus valiosos comentarios que enriquecieron el trabajo. Al Dr. Pablo Maríñez le quisiera agradecer sus constantes palabras de ánimo y por haberse mostrado siempre muy entusiasta sobre mi investigación. Al Dr. Stéphan Sberro le agradezco sus valiosas aportaciones durante el examen de candidatura y la enorme cantidad de invitaciones que me ha extendido para participar en actividades académicas.

Agradezco también a todos aquellos que dedicaron tiempo a la lectura de este trabajo y lo enriquecieron. Un reconocimiento aparte se merece Marichu Unzurrunzaga Valle, por haberme ayudado con la corrección de estilo, con sus brillantes análisis y por haberme sugerido que la conclusión de mi tesis se podía sintetizar en una famosa frase de John Lennon. Muchas otras personas leyeron el trabajo y contribuyeron de alguna manera u otra. Al Dr. Philippe C. Schmitter y a los colegas que conocí en el Instituto Universitario Europeo de Florencia les agradezco sus comentarios que permitieron delinear el proyecto de investigación. A la Dra. Edit Antal le estaré siempre muy agradecida por haberme ayudado a delimitar la parte metodológica del trabajo. A Rubén Laufer le agradezco sus reflexiones sobre la relación del MERCOSUR con China, sin las cuales las conclusiones de mi tesis hubieran sido otras. A Raquel Barreda le estoy agradecida por sus palabras de ánimo y por haber leído parte de la tesis. Nunca olvidaré los excelentes comentarios que me hicieron los doctorantes que participaron en el *Garnet PhD School 4th Seminar Global Governance & the EU: The interregional dimension* en Bruselas en junio de 2007. Les extiendo también un sincero reconocimiento a todos los entrevistados que aparecen en una lista al final de la bibliografía, y a mis becarios y ex alumnos: Gizelle Rivera, Montserrat Muñoz, Blanca Gaviño, Alonso Pérez, Lucrecia Almaraz Rabadán y Ernesto David Rivera Orozco, quienes realizaron una importante labor de asistencia.

Mi tarea de investigación hubiera quedado trunca sin el apoyo que recibí por parte de mis jefes y compañeros de trabajo durante los últimos dos años. En primer lugar

agradezco al Embajador Miguel Marín Bosch, a la Mtra. Alina Bassegoda y a mis colegas del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México por todo el cariño recibido y por el aliento constante para que pudiera concluir mi Doctorado. De igual manera quisiera agradecer profundamente el apoyo y la infinita paciencia del Dr. Enrique Tamés, de la Dra. María Luisa Parraguez y del Dr. Cassio Luiselli. A los tres quisiera expresarles mi más sincera gratitud por haberme alentado a terminar mi tesis doctoral mientras me desempeñaba como profesora de tiempo completo del Departamento de Estudios Internacionales del Tec de Monterrey, Campus Ciudad de México. A esta institución también le debo el cariño, la amistad y el constante ánimo que he recibido por parte de mis colegas. En particular quisiera mencionar el apoyo que recibí de las Dras. María Mercedes Agudelo, Dina Comisarenco y Sonia Mujaes y de las futuras Dras. Enedina Ortega y Paola Ricaurte.

A todos mis amigos y colegas doctorantes y Dres. les agradezco profundamente sus comentarios y en especial las horas de catarsis y de apoyo moral, que fueron importantísimas para mi estabilidad emocional durante estos años. De manera especial quisiera agradecer a mi querida colega y amiga desde la Maestría, mi “abre-caminos”, la Dra. Bibiana Gómez Muñoz y a mi entrañable amiga y compatriota, la futura Dra. Carla Marisa Bonina. Estaré siempre agradecida con el Dr. Andrés Malamud y con la futura Dra. Myrna Rodríguez Añuez, quienes me alentaron desde que los conocí y de manera especial durante los últimos momentos previos a la impresión de esta tesis. En este camino como doctorante me he enriquecido y he gozado de la compañía de muchos colegas. Conocí gente valiosa, entre los cuales no puedo dejar de citar a Luis Huacuja, Claudia Castañeda, Juan Pablo Soriano, Amando Basurto, Miguel Ángel Valenzuela Shelley, Mila Paspalanova, Isaac Morales, Cedrián López Bosch, Sergio De Ávila, Miriam Gomes Saraiva, Elena Martínez Barahona, Carolina Crisorio y Silvina Romano, entre muchos otros. También quisiera agradecer a todos mis grandes amigos que, siendo estudiantes de Doctorado o no, se pusieron en mis zapatos y me dieron todo su apoyo siempre.

Un sincero agradecimiento a la Sra. Margarita Cervera de Portillo por su amabilidad y al Sr. Ricardo Herrera quien me acompañó a hacer miles de trámites y además me dio muchísimo aliento para seguir adelante.

Dedico esta tesis a mi familia que vive en Argentina y que me ha dado mucha fuerza siempre y estoy segura que hoy con este nuevo logro se siente orgullosa de mí. Mis padres, la Dra. Lomuto y el Dr. Valle, han sido una constante fuente de inspiración, no sólo con palabras, sino con el ejemplo. Mis hermanos (Verónica y Ezequiel) y cuñados (Patricia y Gonzalo) y mi abuela Chela siempre estuvieron ahí, apoyándome, a pesar de la distancia. Mi primer sobrino, Juan Ignacio, tiene la edad de mi tesis y el segundo, Luca, nació el mes anterior a mi examen de candidatura a Doctora, por lo tanto me han acompañado durante toda su vida. Mis primos en México siempre han sido mi soporte emocional, por lo cual les estoy profundamente agradecida.

Agradezco a los que nombré y a los que no pero que saben que cuentan con todo mi reconocimiento por haberme acompañado a dar este nuevo paso en mi carrera.

México, D.F., septiembre de 2008.

"Todo fluye, todo cambia."

"Nunca nos bañamos dos veces en el mismo río. El río no será nunca más el mismo, y uno también ha cambiado."

Heráclito de Efeso (535-475 a.C.)

"Con tiempo y paciencia, la hoja de la morera se convierte en seda."

Proverbio chino

CONTENIDO

Índice	6
Índice de siglas	8
Índice de tablas, cuadros y gráficos	13
Introducción	17
Capítulo 1. Marco teórico y contexto global	29
1.1. El nivel interno: teorías que explican el regionalismo en el MERCOSUR y en la UE: el constructivismo, la gobernanza multinivel y el debate entre el paradigma supranacionalista y el intergubernamentalista	34
1.2. El nivel externo: el interregionalismo	40
1.2.1. Las funciones del interregionalismo	49
Conclusiones	54
Capítulo 2. Análisis de las etapas de las rondas de negociación del Acuerdo	58
2.1. Las etapas de la negociación birregional	61
2.1.1. La primera etapa: 1999-2001/2002	62
2.1.2. La segunda etapa: 2001/2002-octubre de 2004	69
2.1.3. La tercera etapa: octubre de 2004-2007	76
2.2. Los obstáculos del proceso de negociación	82
2.3. Los temas que pueden potenciar un acuerdo	84
2.4. Las inversiones en infraestructura, ¿un área de oportunidad para Europa?	86
Conclusiones	99
Capítulo 3. El contexto de las negociaciones del acuerdo frente a las alternativas de las partes. Enfoque desde la UE	101
3.1. Enfoque desde la UE: una Unión más endógena	102
3.1.1. UE enfocada en sí misma	103
3.1.2. El largo camino hacia la ampliación. Criterios de aceptación y estrategia de pre-adhesión	106
3.1.3. La ampliación europea vista como una oportunidad para el MERCOSUR	108

3.2. Relación con los países candidatos: UE-Turquía y Croacia	117
3.3. Relación con los vecinos más próximos: UE-Rusia y UE-Mediterráneo	121
3.3.1. UE-Rusia	121
3.3.2. UE-Mediterráneo	125
3.3.3. La cooperación financiera de la UE al Mediterráneo comparada con la destinada al MERCOSUR	131
3.4. Relación con los países en desarrollo	132
3.4.1. UE-América Latina	133
3.4.2. UE-México y UE-Chile	133
3.4.3. UE-CAN	137
3.4.4. UE-ACP	140
3.4.5. Comparación de los intercambios comerciales y la IED entre UE-ACP y UE-MERCOSUR	142
3.5. Relaciones con Asia	144
3.5.1. UE-ANSEA y ASEM	144
3.5.2. La relación de la UE con China	147
3.5.3. Las ventajas de China que opacan al MERCOSUR	151
3.5.4. UE-Japón	153
3.6. Relaciones con Estados Unidos o “relaciones trasatlánticas”	156
3.7. UE-Canadá	163
3.8. UE-OMC	166
Conclusiones	170
Capítulo 4. El contexto de las negociaciones del acuerdo frente a las alternativas de las partes. Enfoque desde el MERCOSUR	176
4.1. MERCOSUR enfocado en sí mismo	183
4.2. Las relaciones intrazona entre 1999 y 2007	184
4.3. Relación con América Latina	190
4.3.1. MERCOSUR-México	194
4.4. MERCOSUR-ALCA.	210
4.5. Relación con Estados Unidos o “4+1”	215
4.6. Relaciones con Asia	220
4.6.1. MERCOSUR-China	220
4.6.2. MERCOSUR-Japón	233
4.6.3. MERCOSUR-India	235
4.6.4. MERCOSUR-Israel	237
4.7. MERCOSUR-OMC	238
Conclusiones	240
Conclusiones y recomendaciones	247
Bibliografía	260
Entrevistas	294

Índice de siglas

A

AAP	Acuerdo de Alcance Parcial
ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico
AEBF	Foro Empresarial Asia-Europa
AEC	Arancel Externo Común
AECL	<i>Atomic Energy of Canada</i> (Energía Atómica de Canadá)
AEP	Agenda Económica Positiva
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
ALBAN	Programa de becas de estudios de posgrado a Latinoamérica
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AL-INVEST	Programa de cooperación entre compañías de América Latina y de la UE
@LIS	Alianza para la sociedad de la información
ALURE	Programa de cooperación en el sector energético para América Latina
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANU	<i>Australian National University</i> (Universidad Nacional de Australia)
APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i> (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico)
ARF	<i>Asean Regional Forum</i> (Foro Regional de ANSEA)
ASEAN	<i>Association of South East Asean Nations</i> (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA))
ASEM	Reunión Asia-Europa
ANZCERTA	<i>Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement</i> (TLC Australia-Nueva Zelanda)
AVIC2	Compañía China de Aviación

B

BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNC	<i>Bi-regional Negotiations Committee</i>
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico (Brasil)
BRIC	Brasil, Rusia, India y China

C

CAFTA	<i>Central America Free Trade Agreement</i> (Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centro América)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARDS	Programa de Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CEBRI	Centro Brasileño de Relaciones Internacionales
CEE	Comunidad Económica Europea
CEI	Centro de Economía Internacional (Cancillería argentina)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERT	Mesa Redonda Empresarial Canadá-Europa
CEI	Centro de Economía Internacional (Cancillería argentina)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIA	Agencia Central de Inteligencia (Estados Unidos)
CMC	Consejo del Mercado Común
CNB	Comité de Negociaciones Birregional
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
CUSFTA	Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos

E

EBRD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
ECPR	<i>European Consortium for Political Research</i>
ECTI	Iniciativa de Comercio Canadá-UE
ECOWAS	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
EFTA	<i>European Free Trade Area</i> (Asociación Europea de Libre Comercio)
EMBRAER	Empresa Brasileña de Aeronáutica
ENARSA	Energía Argentina S.A.
ETN	Empresas Transnacionales
EUROSTAT	Estadísticas de la UE

F

FEMIA	Foro Euro-Mediterráneo de Inversiones y Asociación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCALAE	Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FTA	<i>Free Trade Area</i> (Área / Zona de Libre Comercio)

G

GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)
GCC	<i>Gulf Cooperation Council</i> (Consejo de Cooperación del Golfo)
GMC	Grupo Mercado Común
GSP	<i>Generalized System of Preferences</i> (Sistema Generalizado de Preferencias)
GT	Grupos Técnicos

I

ICTY	<i>International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia</i> (Tribunal Penal Internacional de la ex Yugoslavia)
IED	Inversión Externa Directa
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ISPA	Instrumento de Política Estructural de Pre-Adhesión
IVA	Impuesto al Valor Agregado

L

LCM	Libre Comercio Mundial
-----	------------------------

M

MCCA	Mercado Común Centroamericano
MEBF	<i>Mercosur-EU Business Forum</i> (Foro Empresarial MERCOSUR-UE)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

N

NAMA	<i>Non-Agricultural Market Access</i> (Acceso a los Mercados No Agrícolas)
NMF	Nación Más Favorecida

O

OBREAL	Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos

OGM	Organismos genéticamente modificados
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTC	Obstáculos técnicos al comercio

P

PAC	Política Agrícola Común (UE)
PDVSA	Petróleos de Venezuela
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PETROBRAS	Compañía Brasileña de Petróleo
PHARE	Programa de asistencia financiera, técnica y de inversión para los países de Europa del Este
PIB	Producto Interno Bruto
PICAB	Programa de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica
POP	Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUR)
PYMES	Pequeñas y medianas empresas

S

SAARC	<i>South Asian Association for Regional Cooperation</i> (Asociación para la Cooperación Regional del Asia Meridional)
SACU	<i>Southern Africa Customs Union</i> (Unión Arancelaria de África Austral)
SADC	<i>Southern African Development Community</i> (Comunidad para el Desarrollo del África Meridional)
SAPARD	<i>Special accession programme for agriculture and rural development</i> (Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural)
SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIGMA	Apoyo para el Mejoramiento de la Gobernabilidad y de la Administración

T

TABD	Diálogo Empresarial Transatlántico
TACIS	Programa de Asistencia técnica a países de Europa del Este y Asia Central
TAFTA	<i>Transatlantic Free Trade Area</i> (Área Transatlántica de Libre Comercio)
TAIEX	Asistencia Técnica para la Aproximación a la Legislación Europea
TEC	Consejo Económico Trasatlántico
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México
TREATI	<i>Trans-Regional EU-ASEAN Initiative</i> (Iniciativa Comercial Trans-Regional UE-ANSEA)

U

UA	Unión Aduanera
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i> (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo)
UNU	<i>United Nations University</i> (Universidad de las Naciones Unidas)
URB-AL	Programa de desarrollo local y urbano para Latinoamérica
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.

W

WIDER	<i>World Institute for Development Economics Research</i> (Instituto Mundial para el Desarrollo de la Investigación Económica)
WTO	World Trade Organization

Z

ZLC	Zona de Libre Comercio
-----	------------------------

Índice de tablas, cuadros y gráficos

Capítulo 1

Índice de tablas

1. Tipología de relaciones interregionales.....	43
2. Relaciones interregionales de la UE y el MERCOSUR (Suscripción de acuerdos).....	46

Capítulo 2

Índice de tablas

1. Rondas de negociación para alcanzar un acuerdo de asociación MERCOSUR-UE. Primera etapa.....	66
2. Rondas de negociación y reunión ministerial para alcanzar un acuerdo de asociación MERCOSUR-UE. Segunda etapa.....	71
3. Reuniones para alcanzar un acuerdo de asociación MERCOSUR-UE. Tercera etapa.....	78
4. Evolución de la negociación de temas específicos del acuerdo a lo largo de las rondas y reuniones.....	80-81
5. Previsión de las Inversiones consolidadas en Infraestructura (2007-2012). Plan de Crecimiento Económico, Brasil (2007) (en billones de reales)...	87
6. Producción y Porcentaje de reservas de energéticos de la UE en 2000.....	96
7. Reservas de petróleo verificadas de los principales países productores a finales de 2002.....	96

Capítulo 3

Índice de tablas

1. Total de inversión extranjera directa (IED) en el MERCOSUR (1991-1998).....	105
2. IED de la UE en los países candidatos y en el MERCOSUR (1997).....	105
3. PIB per capita en 2003 en poder de compra UE-25 = 100. Estados miembros, 3 países de EFTA y 3 países candidatos.....	107
4. Las economías involucradas en la ampliación europea comparadas con el MERCOSUR (2006-2007).....	109
5. Peso del empleo en la agricultura en 2006	111
6. Comercio de la UE con el MERCOSUR y Rusia (2002-2007).....	123
7. Principales nacionalidades de extranjeros residentes en España (2001).....	126
8. Comercio de la UE con el MERCOSUR y el Mediterráneo (2002-2007).....	128

9. Desglose de los préstamos del BEI para el MERCOSUR 1994-2005.....	130
10. Comercio de la UE con el MERCOSUR, Chile y México (2002-2007).....	133
11. Comercio de la UE con el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones 2002-2007).....	138
12. Comercio de la UE con el MERCOSUR y los países ACP (excluyendo a Sudáfrica)* (2002-2007).....	143
13. Comercio de la UE con el MERCOSUR y la ANSEA (2002-2007)....	145
14. Comercio de la UE con el MERCOSUR y la China (2002-2007).....	148
15. Comercio de la UE con el MERCOSUR y Japón (2002-2007).....	154
16. Comercio de la UE con el MERCOSUR y Estados Unidos (2002-2007).....	157
17. Comercio de la UE con el MERCOSUR y Canadá (2002-2007).....	164
18. Comercio de la UE con regiones y países seleccionados en 2006..	173

Índice de cuadros

1. Principales amenazas para las exportaciones argentinas frente a los nuevos miembros de la UE.....	113
2. Cooperación de la UE con el MERCOSUR (2000-2006).....	115
3. Cantidad de proyectos de cooperación de la UE hacia el MERCOSUR.....	131
4. IED de la UE-25 hacia y desde Japón y el MERCOSUR en 2004.... ..	155
5. Nudos de la negociación de la Ronda de Doha antes de Hong Kong y sus causas.....	168

Índice de gráficos

1. Origen de los extranjeros en España (2002-2003).....	127
2. Fluctuación del tipo de cambio euro-dólar (Enero de 1999- enero de 2008).....	161

Capítulo 4

Índice de tablas

1. Importaciones de los países del MERCOSUR (1991-1998).....	183
2. Exportaciones de los países del MERCOSUR (1991-1998).....	184
3. Intercambio Comercial del MERCOSUR (1996-2006).....	185
4. Exportaciones del MERCOSUR (1999-2006).....	186
5. Importaciones del MERCOSUR (1999-2006).....	186
6. Exportaciones del MERCOSUR a América Latina y la UE (1999-2006).....	192
7. Importaciones del MERCOSUR desde América Latina y la UE (1999-2006).....	193
8. Principales productos importados por México desde Uruguay (2002-2004).	194

9. Principales productos exportados por México a Uruguay (2002-2004).....	195
10. Principales productos importados por México desde Argentina (2002-2004).	195
11. Principales productos exportados por México a Argentina (2002- 2004).....	196
12. Principales productos importados por México desde Brasil (2002-2004)...	196
13. Principales productos exportados por México a Brasil (2002- 2004).....	197
14. Exportaciones del MERCOSUR a México y la UE (1999-2006).....	198
15. Importaciones del MERCOSUR desde México y la UE (1999-2006).....	198
16. Destino de las exportaciones argentinas en 2003 y proyecciones ante futuros auerdos.....	212
17. Proyección de la disminución del comercio brasileño con el MERCOSUR una vez que se firmen el acuerdo MERCOSUR-UE y el ALCA	213
18. Exportaciones de Brasil a Estados Unidos y la UE (1999-2006).....	216
19. Exportaciones de Argentina a Estados Unidos y la UE (1999-2006).....	216
20. Importaciones de Brasil desde Estados Unidos y la UE (1999-2006).....	217
21. Importaciones de Argentina desde Estados Unidos y la UE (1999-2006).	217
22. Exportaciones del MERCOSUR a Estados Unidos y la UE (1999-2006).	218
23. Importaciones del MERCOSUR desde Estados Unidos y la UE (1999- 2006).....	203
24. Exportaciones a China por país o región de origen de América Latina (2002-2003).....	221
25. Comercio Bilateral de Paraguay con la República Popular China.....	224
26. Exportaciones del MERCOSUR a China y la UE (1999-2006).....	225
27. Importaciones del MERCOSUR desde China y la UE (1999-2006).....	226
28. Exportaciones de Brasil a China y la UE (1999-2006).....	227
29. Principales exportaciones de Brasil a China (enero-julio de 2005).....	228
30. Importaciones de Brasil desde China y la UE (1999-2006).....	228
31. Exportaciones de Argentina a China y la UE (1999-2006).....	229
32. Principales exportaciones de Argentina a China (enero-julio de 2005)...	230
33. Importaciones de Argentina desde China y la UE (1999-2006).....	230
34. Exportaciones del MERCOSUR a Japón comparadas con las destinadas a la UE (1999-2006).....	234
35. Importaciones del MERCOSUR desde Japón comparadas con las de la UE (1999-2006).....	234
36. Intercambio comercial del MERCOSUR con Japón comparado con el comercio MERCOSUR-UE (1999 y 2006).....	235
37. Exportaciones: evolución de la participación de los principales socios comerciales del MERCOSUR (1999-2006).....	243
38. Importaciones: evolución de la participación de los principales socios comerciales del MERCOSUR (1999-2006).....	244

Índice de gráficos

1. Proyección del crecimiento del PIB de Argentina.....	182
---	-----

2. Proyección del crecimiento de las exportaciones y las importaciones de Argentina.....	182
Exportaciones a China por país o región de origen de América Latina (2002-2003).....	222
4. Exportaciones a China por país o región de origen de América Latina (2003).....	222

Introducción

La presente tesis doctoral analiza las negociaciones del Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹. El tema de investigación examina uno de los grandes debates de la actualidad: el regionalismo y sus relaciones. El caso específico de la relación UE-MERCOSUR es un ejemplo de cómo se llevan a cabo negociaciones entre dos regiones asimétricas en cuanto a su nivel de integración y de desarrollo, no sólo económico sino también político.

Es importante tener en cuenta que el MERCOSUR no es una copia del modelo europeo. Ambas experiencias son únicas y surgieron en tiempos y lugares diferentes. La principal motivación para crear la UE fue poner fin a las grandes guerras europeas y la del MERCOSUR fue integrar, en primer lugar, a Argentina y Brasil y luego a Uruguay y Paraguay en un contexto democrático, después de varios años de dictaduras militares en el Cono Sur. Otra gran diferencia entre ambos fue que mientras en América del Sur la integración se ha producido entre países en vías de desarrollo, en la UE ocurrió principalmente entre países desarrollados que poseían la capacidad financiera para ayudar a reducir las asimetrías entre los socios. Es evidente, entonces, que aunque ambos procesos de integración son distintos, el MERCOSUR encontró un referente en la experiencia europea; no como modelo a imitar o a copiar, sino como marco para proyectarse, aprender y adoptar lo que puede incorporar en casa.

Entre los elementos que el MERCOSUR adoptó y que se encuentran presentes en la UE, está el arancel externo común y desde hace unos años se debate la posibilidad de crear una moneda única. En el aspecto institucional y político, las instituciones del MERCOSUR poseen algunas similitudes con las europeas; la gran diferencia es que las del MERCOSUR aún no conforman un marco institucional permanente y además sus órganos dirigentes no son instancias autónomas sino que están subordinados a las soberanías nacionales: el MERCOSUR es un proceso de integración entre Estados y al mismo tiempo cuenta con instituciones, aunque con mucho menos poder que en la UE.

Aquí vale la pena destacar que existen dos teorías de la integración, analizadas en profundidad en el capítulo 1, que permiten entender cuál es la naturaleza del MERCOSUR y de la UE, y que analizan si la integración ha sido posible gracias a la actuación de los Jefes de Estado en determinados momentos históricos, o si se trata de una evolución en la cual ha sido el papel de las instituciones el fundamental.

Los neofuncionalistas argumentan que un proceso de integración regional se lleva a cabo gracias al *spillover*, es decir, a un efecto de “derrama”, ya que cuando se integra un área ésta demanda un mayor nivel de integración y

¹ En la presente tesis los términos birregional e interregional se utilizan como sinónimos.

entonces se produce un efecto que cada vez alcanza una etapa más elevada del proceso. Los intergubernamentalistas, en cambio, consideran que la integración ocurre a través de grandes momentos en la historia de estos procesos; por ejemplo, cuando se suscriben tratados y actas, los cuales generalmente coinciden con reuniones o cumbres.

En el MERCOSUR las instituciones supranacionales no tienen el peso que poseen sus contrapartes europeas y las decisiones se toman en las cumbres entre Jefes de Estado. Debido a este papel central de los presidentes de los países miembros, algunos autores se han referido al MERCOSUR como un tipo extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo, el cual ha permitido una mayor flexibilidad en las relaciones entre los socios, sometidas continuamente a fuertes tensiones por las crisis económico-sociales en las que viven inmersos, y ha generado un ámbito de resolución de conflictos de naturaleza "política" más que "jurídica", a diferencia de como ocurre en el caso de la UE (Malamud, 2001).

Como sostiene Damián Paikin, el papel de los presidentes a lo largo de la historia del MERCOSUR ha sido de vital importancia en los momentos de resolución de controversias y cuando se han establecido los objetivos estratégicos del proceso de integración, atrayendo para sí, o para sus ministros, la sumatoria del poder de decisión. El presidencialismo, sobre todo en Brasil y Argentina, han sido rasgos distintivos de sus conformaciones políticas y, fueron los liderazgos fuertes los que permitieron que se generaran espacios de acción y consensos, que de otra manera hubieran sido imposibles de alcanzar (Paikin, 2005).

Simón Bolívar, el héroe de la independencia de varios de los países sudamericanos, creía que la consolidación de la independencia de estos se lograría creando líderes fuertes. Ese fue un punto de discordia con otro de los grandes libertadores de América del Sur, el Gral. José de San Martín, que proponía, en cambio, la creación de instituciones fuertes. La historia le dio la razón cuando poco después de las independencias se desataron luchas sangrientas entre caudillos que provocaron la subdivisión de los antiguos virreinos y capitanías generales. En Europa hay que recordar que Jean Monnet, insistió en la permanencia de las instituciones, en contraposición con la situación de los líderes, que no lo hacen². Si se tiene en cuenta la historia como referente, tal vez sería importante combinar el incentivo de líderes fuertes que propugnen por la integración, al mismo tiempo que se fortalecen las instituciones.

Independiente de la discusión sobre cuáles son los motores correctos para una integración regional, lo cierto es que el proceso en el caso europeo se ha

² En sus memorias Jean Monnet afirmó la que luego sería una de sus frases célebres: "Nothing is possible without men; nothing is lasting without institutions" ("sin las personas, es imposible conseguir nada; sin las instituciones nada perdura").

consolidado y ampliado y hoy se habla de la Europa de los veintisiete. Por otro lado el MERCOSUR consideró también su ampliación: la inclusión de Venezuela y quizás también de Bolivia que permitiría reforzar a esta región como una productora de energéticos de primer nivel.

A partir de allí, el análisis gira hacia las cuestiones que han cambiado entre los últimos años del siglo XX y comienzos del siglo XXI, en el que se sucedieron transformaciones vertiginosas en el sistema internacional.

Es indudable que el 11 de septiembre de 2001 significó un momento clave, y desde entonces el mundo está mucho más preocupado por las cuestiones de seguridad internacional y el terrorismo, temas que se volvieron prioritarios en la agenda global. Los primeros años de este siglo fueron testigos de la intervención estadounidense en Afganistán y la guerra en Irak que cuestionaron la validez del actual sistema de Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad; el conflicto árabe-israelí persiste y se enmarca cada vez más en el recrudecimiento de los fundamentalismos étnicos y religiosos.

Desde los últimos años del siglo XX la configuración del comercio mundial ha dado un giro pronunciado a raíz del ascenso de China e India como potencias económicas, acompañados de las economías emergentes de los países de la cuenca del Pacífico (Lemoine, F. y Ünal-Kesenci, D., noviembre de 2007). China en particular se encuentra en un proceso de desarrollo acelerado, que demanda la importación de cantidades sustanciales de materias primas y de energéticos, y simultáneamente una presencia creciente de sus productos –muchas veces a precios de *dumping*- en los mercados mundiales, lo que la convirtió en un factor determinante en el reordenamiento de los flujos del comercio y la inversión internacionales.

Por esa razón China en los últimos años se preocupó por buscar nuevos mercados para colocar sus productos y estableció alianzas estratégicas con ciertos países de América Latina y África, con el fin de obtener las materias primas indispensables para mantener su crecimiento industrial. Gereffi propone explicar el ascenso industrial de las economías mediante el enfoque de "cadenas productivas" (Gereffi, G., abril-junio de 2001). De acuerdo con el autor, el actual proceso de globalización que integra de manera creciente a las economías nacionales, habilita a los productores a dividir el proceso productivo en diferentes áreas geográficas. Así, dada la dispersión global de las cadenas productivas, Gereffi afirma que se generan nuevas oportunidades para los países en desarrollo, al poder especializarse en determinada etapa del proceso productivo. En el caso del MERCOSUR y su creciente relación con China cabe preguntarse si los cuatro se especializarán en la exportación de productos agrícolas (netamente soya, aceite de soya y harina de soya), lo cual remite el análisis al viejo patrón de inserción del Cono Sur en el mercado internacional como proveedor de materias primas destinadas a una potencia industrializada.

Por otra parte, el advenimiento de China e India como grandes potencias también afectó a otras regiones. China, por ejemplo, desplazó a México de la posición que ese país ocupaba como socio comercial de Estados Unidos (Rosas, 2007). Además, el ascenso de China e India implicó el descenso de Japón como principal potencia asiática, lo cual también modificó las relaciones entre los tres centros económicos mundiales de finales del siglo XX: Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, que conformaban la llamada Tríada.

Europa, como consecuencia, también ha afectado el patrón de sus relaciones económicas con China. La Unión Europea (UE) ha incrementado su comercio con el gigante asiático y ha aumentado sus inversiones con ese país. Así, parte del comercio interregional entre la UE y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se ha desviado hacia China.

Por causa del mencionado reordenamiento mundial, Europa, que tradicionalmente ha poseído una afinidad natural con América Latina y en particular con América del Sur, cada vez se aleja más de esta última región. Aquí vale la pena destacar que América Latina no es un bloque monolítico, sino que está dividida en subregiones, las cuales se caracterizan por tener socios diferentes en sus relaciones comerciales.

México, Centroamérica y el Caribe han estado en general más vinculados con Estados Unidos. Lo mismo sucede con algunos países de América del Sur que han mostrado cierto acercamiento hacia la potencia hemisférica, como Colombia, Perú y en cierta medida Uruguay; las naciones del Cono Sur, en cambio, tradicionalmente han mirado preferentemente hacia Europa. Chile es un caso aparte, porque ese país ha desplegado una estrategia de inserción internacional con varios socios: ya posee tratados de libre comercio (TLC) con la UE (que comenzó a negociar junto con el MERCOSUR en 1999 y finalmente firmó solo en 2002), con Estados Unidos y con China. El despegue de la economía chilena se explica en gran parte por las exportaciones hacia la región Asia-Pacífico que experimentaron un gran auge. Chile aprovechó así su posición geográfica que la diferencia de Argentina y Brasil con costas en el Atlántico.

Ante el éxito chileno, entre otros motivos, ha surgido un interés y una relación cada vez mayor, en el MERCOSUR con los mercados asiáticos. Por ejemplo, se pusieron en marcha proyectos de infraestructura importantes, entre los cuales cabe citar el tren para unir el Atlántico y el Pacífico -entre Buenos Aires y Valparaíso- y el cual facilitaría la exportación de productos del MERCOSUR a China (Maffei, 10 de octubre de 2006).

Esta situación, sin embargo, trajo aparejado un problema de coyuntura, que corre el riesgo de convertirse en estructural: si el precio de la soya -producto de la demanda china- al igual que el de las materias primas en general, se mantiene elevado en el mercado internacional, esto puede provocar un respiro relativo a la balanza de pagos y a las exportaciones directas del MERCOSUR.

Pero el concentrar en un solo producto las exportaciones da como resultado por un lado el aumento de las superficies destinadas a un solo cultivo, es decir una creciente monoexportación, con el consecuente peligro para el esquema productivo de la región y de los países que ello conlleva. Simultáneamente este monocultivo/monoexportación refuerza un tipo de estructura económica y social que amenaza a los pequeños y medianos productores agrícolas en beneficio de los grandes conglomerados agrícolas internacionales y los grandes capitales agropecuarios argentinos y brasileños (Laufer, R., 2008).

A diferencia de las exportaciones destinadas a China, las que se dirigen a los mercados de la Unión Europea tiene un carácter más diversificado: Europa importa preferentemente carne y lácteos, tal como se analiza en profundidad en el capítulo 4.

Estos cambios en el escenario mundial se fueron dando de manera paralela a las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR, que tuvieron su inicio informal en la primera Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en julio de 1999.

El acuerdo que se estudia en este trabajo tenía un antecedente inmediato. Las partes firmaron en 1995 un Acuerdo Marco³ que fue el primero suscrito entre dos uniones aduaneras y fue el más avanzado que había firmado hasta el momento la UE con América Latina. Países como Chile y México alcanzaron acuerdos similares en 1996 y 1997, respectivamente. Todos ellos fueron considerados “acuerdos de cuarta generación”⁴ (Del Arenal, 1997) porque a diferencia de los anteriores basados solamente en la cooperación, priorizaban las relaciones económicas y la liberalización comercial. Otro objetivo que buscaban era reforzar el diálogo político y ampliar la cooperación.

A finales de los noventa la UE comenzó una nueva era de relaciones con América Latina: abandonó la modalidad de firmar acuerdos marco que sólo proveían lineamientos sin indicar un compromiso concreto o una agenda específica. Con el comunicado final de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Río de Janeiro en 1999 se iniciaron las negociaciones para promover el desarrollo y la diversificación del comercio, liberalizando gradualmente el comercio birregional, sin excluir a ningún sector y de acuerdo a las reglas de la OMC⁵.

El precursor de este tipo de acuerdos fue México, el cual firmó un TLC (TLCUEM) y un Acuerdo Global con la UE en 2000, seguido por Chile, quien suscribió un acuerdo de asociación en 2002. Mientras tanto, ¿qué pasó con el

³ Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (1995), basado en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio.

⁴ Una primera generación de acuerdos tuvo lugar durante los años setenta, una segunda en los ochenta, la tercera en los noventa y la cuarta a finales de los noventa.

⁵ Ver: *Working Group on European Union-Mercosur negotiations, Annual Report 2001-2002* (Grupo de seguimiento de las negociaciones UE-MERCOSUR, Informe Anual 2001-2002).

MERCOSUR? La UE y el MERCOSUR comenzaron el proceso de negociación en 1999, con la creación de una estructura conjunta, establecieron la metodología y el calendario de las negociaciones e iniciaron las discusiones en abril de 2000. En octubre de 2004 se realizó la última ronda de negociaciones y a partir de ese momento sólo se organizaron reuniones a nivel ministerial, es decir, de menor jerárquico, ya que en las rondas participaban Jefes de Estado y de Gobierno y altos representantes de las instituciones europeas. El acuerdo, a finales de 2007, no se había suscrito.

La presente investigación posee una limitación derivada del hecho de que aborda un tema actual. Se han realizado muy pocos estudios que traten esta cuestión. Por lo tanto, además de recurrir fuentes primarias, tales como los acuerdos preliminares, este proyecto también analiza la contribución de diversos expertos que han asesorado durante las negociaciones birregionales que se han llevado a cabo desde 1999 hasta 2007. Un ejemplo es el *Sciences Po Chaire Mercosur Working Group* (Grupo de seguimiento de las negociaciones UE-MERCOSUR)⁶. Este grupo ha producido artículos relevantes sobre diversos temas específicos que se han ido negociando.

La estructura de la presente tesis se divide en cuatro capítulos. En el primero se presenta el contexto global y el marco teórico. Allí se analiza la situación internacional y regional entre 1999 y 2007 en la cual se insertó la relación interregional entre la UE y el MERCOSUR y se presentan teorías que explican ciertos conceptos básicos de la investigación.

El interregionalismo y el nuevo regionalismo se introducen como teorías para explicar las tendencias actuales que marcan el comportamiento de las regiones y su relacionamiento externo; la negociación a dos niveles (*two level bargaining*) y el análisis multinivel (*multilevel networks*) se incluyen para explicar la existencia de diferentes niveles en la negociación interregional. El objetivo es conocer cómo se acuerdan las agendas nacionales y subnacionales y cómo éstas se integran a la mesa de negociación interregional. Por otra parte, las teorías de la integración (es decir, el ya mencionado debate entre el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo) y la interdependencia compleja

⁶ El grupo *Chaire Mercosur* del *Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po)* organizó el *Working Group on European Union-Mercosur negotiations* (Grupo de seguimiento de las negociaciones UE-MERCOSUR) para actuar como intermediario entre las empresas, los negociadores y la sociedad civil. El grupo ha sido un órgano que facilita el contacto y el trabajo entre ambas regiones, monitorea las negociaciones comerciales y los debates entre ambas posturas en el marco de la OMC. Su objetivo fue contar con un grupo consultivo permanente en un marco académico independiente, reuniendo a los principales actores involucrados: el sector privado, las administraciones públicas, los representantes políticos, los expertos y las organizaciones de la sociedad civil e internacional. El *Working Group on EU-Mercosur negotiations* se organizó en torno a un núcleo de expertos internacionales, principalmente originarios de los países del MERCOSUR y la UE. Una lista de los expertos participantes se incluye en la Bibliografía. Para mayor información sobre este grupo ver: *Chaire Mercosur de Sciences Po* (2002).

no pueden dejarse de lado porque ilustran las asimetrías que existen entre la UE y el MERCOSUR.

Los objetivos del capítulo 2 se orientan a: 1) interpretar los diversos niveles de prioridad que las partes le han asignado al acuerdo durante la negociación birregional, 2) detectar los temas de conflicto, 3) identificar los aspectos en los que se han logrado consensos, y 4) proponer aquellas cuestiones que pueden potenciar un acuerdo.

Para responder al primer objetivo se dividió el proceso negociador en tres etapas, las cuales responden a los momentos que se pueden diferenciar claramente. La primera abarca el período 1999-2001/2002, que se caracterizó por un optimismo inicial y por la alta prioridad que ambas partes le asignaron al acuerdo. La segunda estudia los años 2001/2002-2004, lapso que estuvo marcado por la crisis argentina y sus repercusiones y por un menor grado de prioridad asignado por las partes a la firma del acuerdo. La tercera etapa cubre el período 2004-2007, el cual se caracterizó por el estancamiento de las negociaciones y por una cada vez más baja prioridad que ambas partes otorgaron a la conclusión del acuerdo. A lo largo del análisis de las tres etapas se detectaron los temas de conflicto y, a la vez, de consenso en el proceso de negociación birregional.

Durante el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Interregional entre la UE y el MERCOSUR ambas partes encontraron incentivos para negociar; aunque también enfrentaron trabas. El mayor obstáculo o también llamado "nudo" fue la cuestión agrícola, producto de los intereses enfrentados de ambas regiones. En cuanto a la UE, esta región percibió al MERCOSUR como un gran competidor agrícola, especialmente ciertos sectores como por ejemplo, los productores de azúcar en Francia; la reforma pendiente de la Política Agrícola Común (PAC), que considera que es un proceso lento y la crisis socio-económica y financiera argentina y su expansión al MERCOSUR; entre otros. El MERCOSUR, por su parte, ha criticado la PAC y su concepto de multifuncionalidad y la preferencia que le otorga la UE a otros países, grupos de países y regiones; entre otros temas.

Sin embargo, existen también otros aspectos que van más allá del tema agrícola en particular, que permitieron que las negociaciones avanzaran. Entre estos se encuentran: las preferencias similares de los consumidores de ambas regiones, aspectos administrativos parecidos, la complementariedad de las producciones, las condiciones favorables para la Inversión Externa Directa (IED) en sectores atractivos para los empresarios europeos, por ejemplo en el proceso y distribución de productos alimenticios en el MERCOSUR o en la liberación de las telecomunicaciones en Brasil.

Finalmente, en el último apartado del capítulo 2 se presentan los temas que podrían potenciar un acuerdo, y se propone que se tengan en cuenta las

oportunidades que brinda el MERCOSUR en materia de inversiones en infraestructura energética.

Los capítulos 3 y 4 tienen como objetivo medir el grado de importancia relativa que cada región le asigna a su contraparte. El capítulo 3 está dedicado al análisis de otras alternativas de relacionamiento externo de la UE y se las compara con la relación interregional con el MERCOSUR. Se incluyen apartados sobre: 1) la UE enfocada en sí misma (relación intrazona), 2) la relación de la UE con los vecinos (Turquía, Croacia y Macedonia), 3) con la región más próxima (el Mediterráneo), 4) con los países en desarrollo de América Latina (México, Chile y CAN) y países ACP, 5) con Asia (ANSEA y ASEM, China y Japón), 6) con Estados Unidos o “relaciones transatlánticas”, 7) con Canadá, y 8) su posición en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El objetivo del capítulo 4 es medir la importancia que le ha otorgado el MERCOSUR a la UE entre 1999 y 2007, comparada con otras alternativas de relacionamiento externo. Se estudian comparativamente con la relación birregional: 1) el MERCOSUR enfocado en sí mismo (relación intrazona); 2) con América Latina (ALADI, CAN, México y Chile); 3) con el ALCA; 4) con Estados Unidos o “4+1”; 5) con Asia (China, Japón e India); 6) con Israel, y 7) con la OMC.

En las conclusiones generales se confrontan las hipótesis; se evalúa si el Acuerdo de Asociación Interregional se encontró, durante su proceso de negociación, en la cima de las prioridades del MERCOSUR y de la UE y se analiza el grado de importancia que le otorgó la UE al MERCOSUR y, recíprocamente, el MERCOSUR a la UE. Finalmente, la investigación concluye con dos recomendaciones. En primer lugar propone que para lograr la suscripción del acuerdo se haga hincapié en los temas convergentes, pero que de ninguna manera se deje de lado el pilar económico, que es el que ha costado un mayor esfuerzo negociar. Esto se menciona porque ante el impasse al que ha llegado el proceso, podría proponerse que se firme un acuerdo que solo tome en cuenta los pilares del diálogo político y de la cooperación. Esta última alternativa no resulta aconsejable, tal como se analiza en dicho apartado. Otra propuesta que se incluye en las recomendaciones es que el MERCOSUR avance en el logro de una mayor integración, lo cual le otorgaría un mayor poder de negociación ante sus eventuales socios.

Este trabajo está guiado por una hipótesis general, que responde a una pregunta principal, y por hipótesis particulares, que presentan argumentos específicos que se analizan en cada uno de los cuatro capítulos y en las conclusiones generales. La pregunta principal de la investigación se plantea: cuál o cuales son las razones por las que la UE y el MERCOSUR a pesar de su interés por firmar un Acuerdo de Asociación Interregional no lograron concretarlo. La siguiente hipótesis general responde a esta pregunta, señalando que entre 1999 y 2007

han ocurrido una serie de cuestiones intrarregionales, interregionales y a nivel multilateral que frenaron, en el mejor de los casos, o impidieron dicho acuerdo.

Una de las causas es que el “nudo” principal para el MERCOSUR, es decir, la cuestión agrícola, la UE lo ha supeditado a lo que se acordara en las negociaciones de la Ronda de Doha y no iría, en sus concesiones, más allá de lo que se negociara en ese ámbito. Así, en tanto no se avanzara en la mencionada Ronda las negociaciones birregionales seguirán detenidas. Lo mismo sucedió con los capítulos sobre compras gubernamentales y propiedad intelectual.

Otra causa tuvo que ver con la situación intrarregional. En este sentido, ambas regiones han disminuído el grado de optimismo acerca de la firma del acuerdo y han considerado su relación con la otra región cada vez menos prioritaria. Otro motivo se relacionó con cuestiones internas a cada una de las regiones, en particular por la ampliación europea y por la decisión del MERCOSUR de intensificar sus relaciones con otras regiones.

A continuación se presentan las preguntas específicas que guían esta tesis, pero antes se repasan cuáles son los objetivos particulares de cada capítulo. Más adelante se enumeran las hipótesis que responden a dichas preguntas concretas.

Objetivos específicos de la investigación (y capítulos donde se abordan)

- Presentar el contexto global y el marco teórico, donde se introducen los conceptos clave de la investigación y se los relaciona con la parte empírica (Capítulo 1);
- Identificar las distintas etapas de la negociación, analizando los temas conflictivos y de consenso de la negociación y evaluando cuáles han sido los diversos niveles de prioridad que cada parte le otorgó al acuerdo durante las etapas de la negociación. Estudiar los temas que pueden potenciar un acuerdo (Capítulo 2);
- Analizar la importancia relativa del MERCOSUR para la UE y de la UE para el MERCOSUR (Capítulos 3 y 4).

Preguntas específicas que guían la investigación (y capítulos donde se responden)

- 1) ¿Por qué durante el proceso de negociación del acuerdo el nivel de prioridad que las partes le otorgaron a las relaciones interregionales cambió a través del tiempo? (Capítulo 2)
- 2) ¿Cuáles fueron los nudos, de dónde provinieron y por qué se complicaron? (Capítulo 2)

- 3) ¿Cuáles fueron los temas en los cuales ambas partes lograron un consenso? (Capítulo 2)
- 4) ¿Qué asuntos podían potenciar un acuerdo? (Capítulo 2)
- 5) ¿Cómo se podría superar el *impasse* en la negociación? (Conclusiones y recomendaciones)
- 6) ¿Qué grado de importancia le atribuyó cada parte al acuerdo? (Capítulos 3 y 4)
- 7) ¿Cuál constituiría la mejor estrategia de inserción internacional del MERCOSUR? (Capítulo 4; Conclusiones y recomendaciones)

Hipótesis que responden a las preguntas específicas

- 1) Durante el proceso de negociación del acuerdo se pueden distinguir tres etapas en las cuales el nivel de prioridad que las partes le otorgaron a las relaciones interregionales fue cambiando. La primera etapa se identifica desde el comienzo de las negociaciones hasta finales de 2001 y principios de 2002; la segunda desde ese período hasta octubre de 2004 y la tercera desde finales de 2004 hasta 2007. En la primera etapa la prioridad fue alta, en la segunda media y en la tercera baja.
- 2) Los nudos principales de la negociación provinieron de ambas partes: por un lado por el reproche del MERCOSUR acerca del alto nivel de proteccionismo de la PAC y por el otro, por la negativa del MERCOSUR, en particular de Brasil, de otorgar una mayor apertura en el sector servicios, en particular los financieros, las telecomunicaciones, la propiedad intelectual y las compras gubernamentales.
- 3) Los temas en los cuales ambas partes alcanzaron un consenso fueron el diálogo político y la cooperación.
- 4) Los asuntos que podrían potenciar un acuerdo son: los temas que alcanzaron un consenso (el diálogo político y la cooperación, en particular en materia de integración) y las posibilidades de inversiones europeas que se abren a raíz de los proyectos en materia de energía e infraestructura en el MERCOSUR, abiertos también a toda Sudamérica.
- 5) El *impasse* en la negociación no se superaría en el corto plazo por distintas razones. En primer lugar porque la Ronda de Doha todavía no mostraba ningún resultado. Por otra parte, porque ha disminuído la importancia relativa que una parte le otorgaba a la otra. A pesar de que se hayan detectado temas que pueden potenciar un acuerdo, esto no implica que se eliminaría el *impasse* en el

corto plazo. Idealmente los nudos se podrían superar si el MERCOSUR (en particular Brasil) abriera el sector servicios y si la UE eliminara los subsidios agrícolas. Sin embargo, hasta finales de 2007 no hubo indicios de que ambas partes se vieran dispuestas a ceder en sus temas sensibles.

6) El grado de importancia que le atribuyó cada parte al acuerdo fue asimétrico: la UE le otorga una importancia menor que el MERCOSUR (la UE es su principal socio comercial y su principal fuente de IED y cooperación). La UE vio al MERCOSUR como competidor y no como un importante socio comercial.

7) La mejor estrategia de inserción internacional del MERCOSUR sería que se abocara a incrementar su nivel de integración, lo cual fortalecería el poder de sus miembros ante futuras negociaciones.

Todas las hipótesis anteriores se retoman en las conclusiones, donde se analizan detenidamente. Un último apartado sobre recomendaciones cierra la investigación.

Con todo lo anterior esta tesis pretende presentar un análisis no sólo de las negociaciones para suscribir un acuerdo interregional propiamente dicho, sino también presentar una evaluación de carácter estratégico sobre el contexto global --y particular de las partes-- en el cual se insertan. Así, dicho contexto incluye no sólo las relaciones interregionales, sino que también abarca la situación internacional y la regional, es decir, lo que ha acontecido dentro de cada una de ellas en un período de tiempo limitado: entre 1999 y 2007.

Debido a los distintos niveles de análisis que plantea esta investigación, las fuentes bibliográficas consultadas fueron de diversa índole. Para la parte teórica se han consultado en su mayoría trabajos de teóricos contemporáneos. Vale la pena subrayar que la mayoría de ellos pertenecen a académicos que se encuentran investigando (o han investigado) en universidades de Estados Unidos (Keohane, Moravcsik, Nye y Wendt) y de la UE (Fabbri, Hänggi, Hettne, Morata, Roloff, Rüländ y Schmitter).

Para la parte empírica se revisó una amplia literatura enfocada al estudio particular de los procesos de integración estudiados de manera individual, así como sus relaciones exteriores. Los orígenes de dichas publicaciones son variados, al igual que los sitios donde fueron consultadas. Es pertinente señalar que se visitaron varias bibliotecas y centros de investigación en Europa, Estados Unidos y América Latina, entre los cuales cabe mencionar al Instituto Universitario Europeo (Italia), al Centro de Estudios Europeos de la New York University (Estados Unidos), al Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas y a la Delegación de la República Argentina frente a la Unión Europea (Bélgica), al Instituto Europeo de Estudios sobre la Seguridad (Francia), a la Pontificia Universidade do Rio de Janeiro y a la Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil) y al Centro de Estudios Internacionales de la Cancillería

argentina y la Fundación BankBoston (Argentina), entre los más relevantes fuera de México.

También cabe señalar que, debido a la actualidad del tema estudiado, una fuente muy importante de información provino de las entrevistas realizadas en Estados Unidos, Europa y América Latina que han enriquecido el trabajo.

Aunque se consultó una amplia gama de fuentes bibliográficas, hemerográficas y ciberográficas, es escasa la literatura que analice la relación interregional propiamente dicha, debido, como se mencionó anteriormente, a la actualidad del tema. Cabe señalar que esta tesis comenzó a delinearse en la segunda mitad de 2002, año en el cual apenas se había llegado a la sexta ronda de negociaciones del acuerdo, es decir, a la primera etapa de las tres en las que se ha subdividido a todo el período estudiado, desde mediados de 1999 hasta finales de 2007. Es decir que el desafío fue grande, porque se escribía a medida que los hechos acontecían e iban cambiando.

Por todo lo anterior se puede afirmar que esta investigación presenta el tema de manera original; no sólo porque se ha dividido la negociación en etapas para facilitar la interpretación de los distintos momentos de la misma, sino en particular porque detecta cuestiones que pueden potenciar un acuerdo y porque en ninguna de las fuentes consultadas se ha observado un estudio comparado de la relación UE-MERCOSUR con otras alternativas de política exterior de las partes. Es ésta quizás la mayor contribución del trabajo, porque a través de la lectura de los últimos capítulos queda en evidencia que la relación entre la UE y el MERCOSUR es asimétrica en términos de la importancia que una parte le asigna a la otra. Esta situación, aunada a la conclusión que se deriva del segundo capítulo, la cual devela que ha disminuído la prioridad inicial otorgada a la firma del acuerdo para ambas partes a través de los años, indica que ha habido una serie de acontecimientos globales, regionales e internos a cada región y Estados que las componen, que ha incidido en la relación birregional.

Finalmente, se puede afirmar que este trabajo abre el camino para estudios posteriores que se relacionen con el tema de esta investigación. En particular sería interesante continuar el análisis sobre las estrategias de integración del MERCOSUR para que esta región pueda ir más allá del estado de "unión aduanera imperfecta". Asimismo, una investigación ulterior sobre la evolución de la relación China-UE y China-MERCOSUR podría complementar las conclusiones que se desprenden de esta tesis.

Capítulo 1. Marco teórico y contexto global

*“I think that all students of regional integration – first and foremost, those working on the European Union – now understand that no single theory will be capable of explaining its dynamics and predicting its outcome... I can think of no better way of concluding but by re-iterating what I said at the end of my 1969 article: *understanding and explanation in this field of inquiry are... best served not by the dominance of a single “accepted” grand model or paradigm, but by the simultaneous presence of antithetic and conflictive ones which – while they may converge in certain aspects – diverge in so many others. If this sort of dialectic of incompleteness, unevenness and partial frustration propels integration processes forward, why shouldn’t it do the same for the scholarship that accompanies them?*”¹*

Philippe C. Schmitter (Julio de 2002),
“Neo-neofunctionalism”, Florencia, IUE: 39-40.

Durante ocho años la Unión Europea y el MERCOSUR estuvieron negociando un Acuerdo de Asociación, cuya parte más importante para ambos procesos de integración lo constituía el acuerdo comercial, o como comúnmente se le conoce, de libre comercio. A lo largo de este período ocurrieron una serie de acontecimientos que modificaron la relación interregional², ninguno de ellos ha sido lo suficientemente definitorio para lograr la conclusión del mismo.

En este capítulo se presenta el marco teórico -qué teorías explican los distintos niveles de la negociación birregional- y se analiza el contexto global en el que se enmarcaron, en sus distintas etapas, las negociaciones para responder a la pregunta sobre cuál es el marco global en que se insertan las relaciones entre la UE y el MERCOSUR.

* * *

Las hipótesis que dan respuestas tentativas a las preguntas anteriores son las siguientes:

¹ “Creo que todos aquellos que estudien los procesos de integración regional –en particular quienes analizan la UE– hoy comprenden que no existe una única teoría que sea capaz de explicar sus dinámicas y de predecir sus resultados... Para concluir, no encuentro una mejor manera que repetir lo que dije en la última parte de mi artículo de 1969: la comprensión y explicación de este campo del conocimiento se entienden... no por el dominio de un gran modelo aceptado o por un paradigma, sino por la presencia simultánea de varias teorías antitéticas que entran en conflicto unas con otras las cuales pueden converger en ciertos aspectos y diferir en muchos otros. Si este proceso dialéctico e incompleto promueve etapas superiores de integración regional, ¿por qué no debería suceder lo mismo con los estudios que lo acompañan?” (Traducción de la autora).

² Los términos “interregional” y “birregional” se utilizarán indistintamente en la presente tesis cuando se haga una referencia específica a la relación entre la UE y el MERCOSUR.

1. Las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR a partir del inicio de las negociaciones para concretar un acuerdo de asociación birregional se insertan en un contexto de cambios en la escena mundial, de nuevo regionalismo y de nuevo interregionalismo.
2. Dichas negociaciones tuvieron lugar en dos niveles: en el interno (a nivel regional, que incluye al nacional) y en el externo, es decir, en el interregional y en el multilateral.

Durante el período en el cual la UE y el MERCOSUR estuvieron negociando el acuerdo se produjeron importantes cambios en la configuración de las relaciones de poder y de las estructuras económicas mundiales, que comenzaron a gestarse a principios de los años noventa, una vez que Estados Unidos se posicionó como potencia hegemónica, acompañado de otros polos de menor importancia relativa (Japón y la UE), formando una Tríada. Como se verá más adelante en detalle cuando se aborden los conceptos “nuevo regionalismo” y “nuevo interregionalismo”, a partir de los noventa las regiones y las relaciones entre ellas comenzaron a desarrollar nuevas características.

Aunque los cambios que se produjeron entre finales de los ochenta y principios de los noventa fueron vertiginosos, los que tuvieron lugar entre finales del siglo XX y comienzos del XXI no fueron menos veloces. Es por esta razón por lo que el análisis que se efectúa en la presente tesis se ha dividido en etapas. No es lo mismo hablar de la relación entre ambas partes en 1999, que a finales de 2001. Como se verá en el siguiente capítulo, las negociaciones atravesaron momentos de mayor y de menor optimismo, causados por variables que no sólo fueron producto de la interacción interregional, sino que también fueron provocadas por causas internas en cada una de las regiones y externas a ellas.

Por otra parte, durante el período 1999-2007, los acontecimientos mundiales presentaron características multidimensionales. Este fenómeno fue producto de causas históricas, pero también de cambios que se gestaban a nivel mundial. En este sentido, hay que tener presente que el aspecto económico no puede entenderse sin el político, y viceversa, por lo tanto, es interesante estudiar teorías que analizan la convergencia entre ambos aspectos³.

Desde el final de la Guerra Fría el mundo se ha complejizado y, en consecuencia, las teorías de las relaciones internacionales que explicaban las relaciones entre las dos superpotencias y sus Estados satélites, ya no resultan suficientes para comprender las dinámicas actuales. Aunque se pueden retomar ciertos preceptos de la vieja escuela realista⁴, que argumentaba que las relaciones entre Estados se establecen a partir de relaciones de poder, los actores del sistema internacional no sólo están representados por Estados, sino que hoy conviven nuevos sujetos, como las organizaciones no gubernamentales (ONG), las empresas transnacionales (ETN), las organizaciones

³ Por ejemplo, se recomienda ver: (Axford, 1993). Otro autor que ha estudiado la interacción entre lo económico y lo político en la esfera global ha sido Robert Gilpin. Ver: (Gilpin, 1987).

⁴ Hans Morgenthau es quien mejor articula el realismo político. Ver: (Morgenthau, H. J., 1986).

internacionales, los procesos de regionalización, los líderes, entre otras unidades del sistema. Se puede afirmar que este argumento sobre la multiplicidad de actores en el sistema internacional, propio de la interdependencia compleja⁵, continúa vigente.

El caso de las ETN merece un análisis aparte. Es fundamental analizar el papel que juegan estos actores en los tratados de libre comercio. Los grandes corporativos internacionales⁶ poseen fuertes intereses que se plasman a través de una importante acción de *lobby*. En el caso particular de la negociación birregional entre la UE y el MERCOSUR parte de ese cabildeo se canalizó a través de la creación del Foro Empresarial MERCOSUR-UE (MEBF, por sus siglas en inglés). Este foro emitió varias recomendaciones a los negociadores. Es evidente, entonces, que el cambio que se dio a partir de los años noventa incluyó la modificación del parámetro del peso del Estado. Aunque los negociadores de acuerdos pueden ser los Estados, pero detrás de ellos se encuentran representados intereses de grandes empresas y de otros actores del sistema internacional. En síntesis, no se puede dejar de analizar la competencia económica que se da no sólo a nivel de la Tríada en general (competencia global), sino

⁵ Desde la década de los años sesenta se ha hablado de interdependencia analizando las diversas situaciones en las cuales se presentaba una relación de comercio desigual. Para ciertos autores la teoría de la interdependencia surgió después de la crisis del petróleo de 1973-1974. Sus principales autores han sido Joseph Nye y Robert Keohane. El término interdependencia puede entenderse como una relación de dependencia mutua, sin descartar que la relación puede estar desequilibrada a causa de las asimetrías, vulnerabilidades y diferentes capacidades de cada una de las partes. A partir de 1973, con la crisis del petróleo, se desarrollaron nuevas teorías de las relaciones internacionales. Ciertos analistas, entre ellos Joseph Nye y Robert Keohane, comenzaron a percibir que ya no sólo podían concebir al mundo en términos realistas, midiendo las capacidades políticas, militares y estratégicas, es decir, a través de la "alta política", como la llamaba Hans Morgenthau. Los países de Medio Oriente que anteriormente a la crisis habían poseído un menor poder relativo, a partir de ese momento incrementaron su poder político y económico. Esta situación puso en evidencia que el poder político-militar ya no era el único a considerar sino que el poder económico, entre otros, era muy importante para ganar poder. Además, detectaron que todos los Estados estaban relacionados a través de muchos más aspectos, más allá del interés político, y que podían sacar más ventajas a sus relaciones si cooperaban con otros Estados. La noción de cooperación es clave y se contrapone a la de conflicto que siempre estuvo presente en los análisis realistas.

Por otra parte, la interdependencia establece que la manipulación económica constituye una fuerte arma de poder, así como las instituciones internacionales. Propone el bienestar nacional como objetivo primordial para lograr un *status quo* internacional. Las principales variables que utiliza para desarrollar sus argumentos son: sensibilidad, vulnerabilidad, simetría y asimetría. Sensibilidad implica cuánto y con qué velocidad afecta la dependencia de un Estado a otro. Vulnerabilidad se define como la capacidad de respuesta ante un cambio en la relación de interdependencia. La simetría o asimetría dependen del equilibrio del poder: a mayor equilibrio, mayor simetría y viceversa. Resulta casi imposible que se presente una situación de simetría absoluta, es más probable que uno de los Estados se beneficie más que los demás, debido a que detenta un poder mayor y está en condiciones de presentar las reglas del juego. Dicho poder, tal como se ha especificado anteriormente, puede ser de diversa índole: político, militar, económico, comercial, financiero, etc. (Valle, 2002: 40-41)

⁶ Hay que tener en cuenta una característica de la globalización actual: las grandes empresas transnacionales compiten globalmente y para protegerse forman alianzas empresariales y redes. El peso de las ETN tiene consecuencias para los Estados. En el pasado los Estados-Nación eran los encargados de proteger el mercado interno, pero en la medida que los Estados se vuelven globales, pierden la capacidad de regular lo que ahora se vuelve internacional. Por lo tanto, deben aliarse para tomar decisiones regionales, y además, deben negociar con otros Estados o regiones como región. En esta lógica de la competencia económica, cuando dos regiones deciden aliarse económica y políticamente, una de las motivaciones subyacentes es competir con una tercera o cuarta región, tal como se analizará más adelante al estudiar las funciones del interregionalismo propuestas por Rüländ.

entre grandes actores económicos que se desarrollan en un mundo actual motivados por la lógica de la competencia económica⁷.

Sólo con el afán de dar un ejemplo de la magnitud de los cambios que genera la acción de las ETN vale la pena citar un informe de la UNCTAD (2006). En él se afirma que en 2005 se produjo un aumento considerable de las ETN en países en desarrollo, las cuales “responden a los peligros y las oportunidades que se derivan de la globalización con sus propias ventajas competitivas particulares... lo cual, sumado a los motivos y a las ventajas competitivas de las ETN, hace que la mayoría de sus IED tengan por destino países en desarrollo.” (UNCTAD, 2006: viii). La cita anterior ilustra por qué las empresas europeas interesadas en invertir en el MERCOSUR y lograr un acuerdo que las favorezca⁸.

También se puede tomar de la teoría de la interdependencia compleja el concepto de asimetría. Las relaciones de poder en el mundo de hoy continúan siendo asimétricas y un ejemplo de ello son las relaciones entre la UE y el MERCOSUR, dos procesos de integración, es decir, dos actores del sistema internacional que, aunque están conformados por Estados Miembros, no funcionan como Estados, sino como regiones. La asimetría entre ambas es evidente: una región está mucho más avanzada en su proceso de integración, y la otra, además de estar menos integrada, está conformada por Estados en vías de desarrollo.

Otra de las cuestiones que se mantienen vigentes de las citadas teorías tradicionales es la distinción por niveles de análisis. Para el realismo estructural de Kenneth Waltz, existen tres niveles de análisis: el sistémico, el doméstico y el individual (Waltz, K., 1988). Andrew Moravcsik estudia los dos primeros niveles, los cuales son analizados por la teoría de la negociación o del juego a dos niveles (*two level bargaining/ two-level-game*). En cuanto al primer nivel, el internacional, ese autor explica que el realismo asume que los Estados-Nación son actores unitarios que responden a **incentivos externos**. En otras palabras, los Estados actúan en respuesta a estímulos y cambios externos, no a cambios internos. Asimismo, el realismo indica que casi todos los Estados poseen preferencias domésticas similares y comparten procedimientos de toma de decisiones. Lo que distingue a los Estados es su posición relativa en el sistema internacional. En cambio el segundo nivel, el doméstico, considera que las causas de la política internacional se encuentran dentro de los mismos Estados-nación, es decir, que se centra en **cuestiones internas**. Moravcsik indica que para las explicaciones

⁷ Para evaluar el importante peso de las empresas transnacionales, se recomienda leer: UNCTAD (2006), “Informe sobre las inversiones en el mundo”. Este punto también se relaciona con el apartado sobre la relación MERCOSUR-China en el capítulo 4. Allí se hace referencia a los intereses de las élites económicas del MERCOSUR y de los grandes corporativos internacionales (en particular compañías agrícolas transnacionales e intereses de empresarios chinos), que se vinculan con las clases dirigentes locales para mantener vivos sus intereses. Un ejemplo es el caso del cambio de prioridades en el campo argentino, marcado por el “monopolio de la soya” o “sojización”.

⁸ Cabe señalar el interés en la firma del acuerdo por parte de las empresas automotrices, especialmente las alemanas (Volkswagen), francesas (Peugeot, Renault y Citroën) e italianas (Fiat); las de transporte pesado suecas (Volvo y Scania), italianas (Fiat) y alemanas (Mercedes Benz); las petroleras inglesa y holandesa (Royal Dutch Shell), inglesa (British Petroleum), española (Repsol) y francesa (Elf); telecomunicaciones españolas (Grupo Telefónica) francesas e italianas (Telecom), entre otras.

domésticas, el comportamiento de los Estados no responde a lo que sucede a nivel internacional. Este segundo nivel es analizado por teorías que hacen énfasis en cuestiones domésticas, entre ellas el institucionalismo liberal⁹ (Moravcsik, 1993 a: 5-6).

Ya se ha distinguido entre teorías clásicas de las relaciones internacionales que hacen hincapié en aspectos externos y otras en los internos. Ahora bien, esta diferenciación también se aplica a las negociaciones comerciales internacionales actuales, las cuales, según un reciente informe de la UNCTAD “son procesos a varios niveles”. Es decir que suponen tanto negociaciones nacionales entre grupos de interés, como negociaciones entre Estados que representan a dichos intereses nacionales. Esta dimensión de la negociación comercial multilateral fue definida como un juego a “dos niveles” (Putnam, 1988). Robert Putnam define la existencia de dos niveles: un nivel internacional donde se logra un acuerdo (nivel 1) y uno nacional (nivel 2) donde el acuerdo internacional puede ser incorporado o no. En realidad se le puede criticar a este autor la asignación de niveles, porque el nivel 1 generalmente es el nacional donde se realiza una negociación previa, y el nivel 2 está constituido por la mesa internacional, donde ya se han agregado con anterioridad los intereses nacionales.

Tal como lo señala el informe de la UNCTAD, en algunos procesos de integración regional la situación puede ser aún más compleja. Por ejemplo, en el caso de algunos Estados en vía de desarrollo que negociaron o están negociando acuerdos de asociación o de adhesión con la UE. Dicho documento explica que: “...en el caso de la UE, el juego se despliega por lo menos a tres niveles, ya que participan los grupos nacionales, los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea y el nivel de la OMC en el que los acuerdos deben ser considerados en función de las normas de integración regional. Se pueden aplicar observaciones similares a las numerosas negociaciones de adhesión a la OMC en la que están involucrados numerosos países en desarrollo y economías en transición. En principio, la comunidad empresarial también debería tener un papel activo en este tipo de negociaciones” (UNCTAD, abril de 2002: 34). Esta diferenciación se relaciona íntimamente con los capítulos empíricos de la presente tesis. A lo largo de los mismos, durante varias ocasiones se hace referencia a la vinculación que existe entre las relaciones meramente interregionales y la influencia que reciben de lo que se negocia y acuerda en el ámbito de la OMC.

En la presente tesis se considera que existen distintos niveles para el análisis de las negociaciones y se retoma la categorización de Putnam (que reconoce la existencia de dos niveles) y de la UNCTAD (que incluye una diferenciación en más de dos niveles), las cuales se integran al análisis. Asimismo, en este capítulo se realiza una distinción en niveles de análisis teórico, donde se identifican dos categorías:

1) el **nivel interno**: donde se introducen teorías que explican el regionalismo en el MERCOSUR y en la UE (el constructivismo¹⁰, la gobernanza multinivel¹¹ y el debate

⁹ La interdependencia compleja pertenece a esta escuela de pensamiento.

¹⁰ El constructivismo es una teoría sociológica cuyo objetivo es analizar las construcciones sociales de la realidad (Berger y Luckmann, 2001).

Los principales exponentes del constructivismo aplicado a las Relaciones Internacionales son: Alexander Wendt, John Ruggie, Nicholas Onuf y Emanuel Adler. El postulado esencial del constructivismo es que en el escenario mundial existen estructuras sociales construidas por los agentes o actores internacionales

entre el supranacionalismo y el intergubernamentalismo) y 2) el **nivel externo**: donde se trata el ámbito interregional. Aquí se estudia una amplia gama de relaciones entre regiones y se determina exactamente dónde se ubican las relaciones entre la UE y el MERCOSUR.

Mientras que en el capítulo 1 el nivel interno y el nivel externo se analizan de manera teórica, en los capítulos 3 y 4 el nivel externo se estudia empíricamente.

1.1. El nivel interno: teorías que explican el regionalismo en el MERCOSUR y en la UE: el constructivismo, la gobernanza multinivel y el debate entre el paradigma supranacionalista y el intergubernamentalista¹²

Es importante centrar el análisis teórico en cada uno de los sujetos de la presente tesis. Dado que la UE y el MERCOSUR constituyen procesos de integración que han alcanzado diferentes niveles de desarrollo¹³, es necesario analizar la situación particular de cada uno. A continuación se presentan enfoques teóricos que aportan herramientas útiles para comprender dicha asimetría entre uno y otro.

Aunque la UE y el MERCOSUR se encuentran en momentos diferentes de sus respectivos procesos de integración, existen enfoques teóricos que explican aspectos que comparten. Así, las viejas teorías de la integración y en particular el debate entre el supranacionalismo y el intergubernamentalismo es aplicable a ambos.

El intergubernamentalismo y el supranacionalismo dan respuestas diferentes a la teoría de la integración europea. Los funcionalistas y neofuncionalistas (Haas, Schmitter) argumentan que se ha llevado a cabo gracias al *spill-over*, es decir, a un efecto de “derrama”, ya que cuando se integra un área, ésta demanda un mayor nivel de integración y entonces se produce un efecto integrador que cada vez alcanza una etapa más elevada (que originalmente no se esperaba). Asimismo, los neofuncionalistas le otorgan una gran importancia al papel que juegan las instituciones supranacionales en el proceso de integración. Schmitter en 1970 definió la “hipótesis del *spill-over*” de la

(que van desde el sistema internacional mismo hasta el individuo), y que, a su vez, mediante la interacción con ellos, construyen a dichos agentes. El constructivismo aclara que agentes y estructuras son igualmente importantes, salvo en la determinación de un contexto temporal y espacial. Así, por ejemplo, el Estado está condicionado por una estructura social, mientras que los procesos sociales se ven limitados por la acción de las instituciones del Estado. Se observa entonces una dinámica de flujo constante que construye y moldea el sistema internacional (IMR, 2006).

En este capítulo se analiza esta teoría de manera exhaustiva porque se aplica particularmente a la construcción del proceso de integración del MERCOSUR. Hay que recordar que uno de los objetivos particulares de esta investigación es analizar cuál es la mejor estrategia de inserción internacional del MERCOSUR. En las conclusiones finales se menciona que lo que más le conviene a la unión aduanera es proyectarse en la construcción de una integración más profunda.

¹¹ El término gobernanza multinivel deriva de *multilevel governance* en inglés. Gobernanza y gobernabilidad se utilizarán indistintamente en la presente tesis.

¹² Cada uno de estos debates corresponde a un aspecto interno tanto de la UE como del MERCOSUR.

¹³ La UE ya es una unión económica y monetaria y el MERCOSUR es sólo una unión aduanera imperfecta, porque existen sectores excluidos del Arancel Externo Común (AEC).

siguiente manera: “Las tensiones generadas en el ambiente global o a través de contradicciones que hayan surgido en el pasado en el desempeño de la organización, provocan la búsqueda inesperada de nuevos objetivos. Es probable que estas frustraciones e insatisfacciones causen la búsqueda de medios alternativos para alcanzar dichos objetivos; por ejemplo, pueden inducir acciones tendientes a revisar la estrategias que se llevaron a cabo en relación con el alcance y el nivel de toma de decisiones regional” (Schmitter, 1970a: 243, citado por Malamud y Schmitter, 2006). Philippe Schmitter en 2002 fue todavía más allá y escribió un artículo denominado “*Neo-neo functionalism*” en el cual argumenta que las preceptos básicos, los conceptos y las hipótesis del neofuncionalismo todavía continúan vigentes (Schmitter, julio de 2002: 3).

Los intergubernamentalistas, en cambio, consideran que la integración se vive a través de grandes momentos en la historia de estos procesos; por ejemplo, cuando se suscriben tratados y actas, los cuales generalmente coinciden con reuniones o cumbres entre Jefes de Estado y de Gobierno. Es decir que para Moravcsik los Estados Miembros de la UE mantienen el control del proceso de integración. Ver: (Moravcsik, 1991, 1993a, 1993b, 1999, abril de 2005) y (Moravcsik y Nicolaidis, 13-14 de octubre de 2005).

Andrew Moravcsik critica los principios neofuncionalistas, que se expusieron durante el debate sobre la Constitución europea y que aseguraban que la UE no se podía permitir un estancamiento y debería seguir avanzando en su proceso de integración. Los neofuncionalistas han argumentado que la integración es como andar en bicicleta: si uno para, se cae. Para Moravcsik, en cambio, tal vez no sea negativo que el proceso integrador se detenga.

Sin embargo, es importante resaltar que justamente debido a la diferencia en el grado de integración alcanzado, la supranacionalidad “propiamente dicha” sólo existe en la UE. Esa situación se debe a que el MERCOSUR en la actualidad está construido en base a relaciones intergubernamentales¹⁴. Esto no significa que no posea instituciones que en el futuro se parezcan a las supranacionales europeas: de hecho el MERCOSUR ya cuenta con una Secretaría en Montevideo y con una Comisión de Representantes permanentes y ha debatido la posibilidad de contar con un Parlamento y con un Instituto Social. La diferencia fundamental es que mientras la legislación comunitaria es de cumplimiento obligatorio para los Estados miembros, en el caso del MERCOSUR no existe la obligatoriedad, por lo que muchas resoluciones adoptadas a nivel del proceso de integración no tienen aplicación en las legislaciones nacionales.

En una entrevista, el titular del Consejo de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Carlos Álvarez¹⁵ expresó: “El debate pendiente básicamente pasa por tratar de resolver la tensión que hay entre la intergubernamentalidad y la supranacionalidad. El gran debate del MERCOSUR es cuánto los países, para mejorar

¹⁴ Al igual que la UE, el MERCOSUR realiza reuniones cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno cada seis meses; la sede es la capital del Estado que ha ejercido la presidencia *pro-tém-pore* ese semestre.

¹⁵ Ha ocupado dicho cargo desde diciembre de 2005, cuando reemplazó a Eduardo Duhalde.

el trabajo del MERCOSUR, están dispuestos a avanzar en ciertos sectores, en algo que si no es supranacionalidad al menos (se traduzca en la) implementación regional de políticas acordadas por los Estados; (otra idea sería) convertir a Montevideo en una mini Bruselas”¹⁶.

Por todo lo anterior se puede afirmar que el MERCOSUR es básicamente un proceso que se encuentra en construcción; por lo tanto, el constructivismo es útil para explicar la evolución de la integración en el Cono Sur. En un artículo, Claudia Fabbri da una respuesta al dilema que se le presenta a los estudiosos del nuevo regionalismo sobre cómo separar entre lo “viejo” y lo “nuevo”¹⁷. Su trabajo propone que el constructivismo puede ayudar a ir más allá de la dicotomía entre lo nuevo y lo viejo, ya que la línea que los separa no es muy clara, y ayuda a entender por qué surgen y evolucionan los regionalismos. Así, indica que los factores relacionados con la creación de ideas juegan un papel importante en el surgimiento y la evolución de la integración regional. En particular, Fabbri analiza el caso del MERCOSUR y concluye que el constructivismo puede proveer interpretaciones sobre la integración regional teniendo en cuenta las ontologías sociales que frecuentemente son ignoradas o están dadas por sentado. El constructivismo, entonces, demuestra que las ideas pueden redefinir las identidades de los actores, sus intereses y comportamientos y señala que los procesos cognitivos colectivos pueden afectar los resultados. En su artículo Fabbri cita ciertos momentos que fueron clave para la construcción del MERCOSUR, como por ejemplo el PICE y el PICAB¹⁸ y da a entender que el MERCOSUR es un proceso en construcción, el cual ha sido ideado gracias a la actuación de actores clave. Por ejemplo, no se puede entender la idea de crear al MERCOSUR si no se cita la voluntad integracionista de los presidentes democráticamente electos: Alfonsín y Sarney, quienes decidieron suscribir acuerdos sectoriales a mediados de los años ochenta, en un contexto post-dictaduras militares, en el cual la relación entre Argentina y Brasil ya no estaba guiada por hipótesis de conflicto (Fabbri, C., 2005).

El razonamiento de Fabbri se puede trasladar a la actualidad. Es importante recordar que el MERCOSUR opera y se construye en base a relaciones intergubernamentales.

¹⁶ Entrevista con Carlos Álvarez, Titular de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, México, D.F., Hotel Calinda Geneve, 27 de abril de 2006.

¹⁷ Aunque la autora no lo menciona, su argumento también se podría aplicar a la división entre el nuevo y el viejo interregionalismo.

¹⁸ El Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), fue firmado por Argentina y Brasil en julio de 1986 y su objetivo fue propiciar un espacio económico común, a través de acuerdos por sectores. En julio de 1986 se firmó en Buenos Aires el Acta Bilateral para la Integración Argentino-Brasileña, conocida como Acta de Buenos Aires, donde se fijó un “Programa de Integración y Cooperación Económica” (PICE). El objetivo fijado fue la apertura gradual de las economías y el logro de una integración intersectorial (en lugar de la especialización productiva intrarregional que se había venido dando hasta el momento). Gracias al PICE se firmaron 12 protocolos sectoriales sobre: alimentos, empresas binacionales, trigo, bienes de capital, comercio, nuclear, biotecnología, finanzas, fondos de inversiones, cooperación aeronáutica, estudios económicos y energía. Por otra parte, cabe señalar que el 10 de diciembre de 1986 se firmó el “Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo” que ratificó el PICE. El 29 de noviembre de 1988 se firmó en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil, conocido como PICAB. El objetivo era crear un ambiente favorable a la integración económica y lograr el compromiso de crear un mercado común en un plazo de diez años (Valle, 2002: 109).

Por lo tanto, es crucial, para la salud y la proyección a futuro del proceso de integración, que los gobiernos en cuestión lo impulsen. Si, por el contrario, alguno de sus jefes de Estado manifiesta que el MERCOSUR no le conviene a su país, entonces se genera una situación de inestabilidad que daña la fortaleza del proceso de integración. Esto sucedió en 2005-2007 en particular debido al conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de celulosa sobre la margen oriental del río Uruguay. El presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, además, manifestó la voluntad de su país de suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos¹⁹; asimismo, durante el primer semestre de 2006 reiteradamente realizó declaraciones argumentando que “el MERCOSUR no sirve” (La Jornada, jueves 20 de abril de 2006)²⁰. Esta situación no sólo crea inestabilidad y falta de cohesión en el Cono Sur, sino que no permite que el MERCOSUR genere confianza como un interlocutor válido, en particular frente a Europa²¹. Lo anterior fue una de las causas que explica por qué durante la Cumbre de Viena en mayo de 2006 las negociaciones del acuerdo de asociación interregional entre la UE y el MERCOSUR no lograron mayores avances.

Las turbulencias políticas que vivió el MERCOSUR en 2005-2007 resultaron negativas ya que dañaron el proceso de integración; sin embargo, se puede pensar que se trató de un momento en el cual se generaban ideas. Si existen voces inconformes provenientes de los socios menores²², es preciso escucharlas e identificar, entonces, cuáles son sus ideas para construir el MERCOSUR del futuro. Vázquez también ha hecho declaraciones que dan a entender cuál es el MERCOSUR que desearía: uno más flexible, que tenga en cuenta las asimetrías entre los socios (Chirinos, C., martes 2 de mayo de 2006).

Otro ejemplo que ilustra que el MERCOSUR en 2005-2007 atravesó una etapa de creación de nuevas ideas para afianzar su integración fueron otras declaraciones de Carlos Álvarez. Este funcionario expresó que el MERCOSUR debería reformularse en base a cinco ejes estratégicos: 1) crear políticas que incentiven la complementariedad productiva, 2) crear consejeros que tengan autoridad en sus materias específicas, por ejemplo, en agricultura, 3) desarrollar la cara social del MERCOSUR, a través de la creación del Instituto Social del MERCOSUR, 4) crear un *Ombudsman* del

¹⁹ Durante la Cumbre del MERCOSUR celebrada en Montevideo en diciembre de 2007 finalmente Uruguay anunció que desistía de su intención de suscribir un TLC con Estados Unidos.

²⁰ Cabe señalar que la frase completa del presidente Vázquez fue: "El MERCOSUR así como está, al Uruguay no le sirve, pero eso no quiere decir que se rompa con el MERCOSUR" (...) Eso quiere decir que tenemos que trabajar para mejorarlo", tal como aparece citado en: (Paraguay global, miércoles 3 de mayo de 2006). Es evidente, entonces, que a Uruguay le interesa continuar en el MERCOSUR, pero está abogando por un cambio. En otras palabras, está llamando a la creación de nuevas ideas para que se construya un “mejor MERCOSUR”.

²¹ Otro ejemplo que ilustra esta situación es la retórica de Hugo Chávez en julio de 2007, un año después de que Venezuela haya ingresado al MERCOSUR. Durante ese mes los parlamentos de Brasil y Paraguay todavía no habían ratificado la entrada de ese país al proceso de integración, y por lo tanto el presidente Chávez amenazó con considerar su salida. Esto también daña la integridad del MERCOSUR.

²² No sólo el presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, ha hecho declaraciones en contra de la situación del MERCOSUR durante 2006. También ha habido inconformidades por parte de otros actores tanto en Uruguay como en Paraguay. Para ver las declaraciones del ex presidente uruguayo Jorge Batlle, se recomienda consultar: (La República, miércoles 15 de marzo de 2006).

MERCOSUR, es decir, una persona dedicada a realizar un seguimiento de las políticas que se relacionan más directamente con el ciudadano y 5) crear un observatorio energético del MERCOSUR que tenga que ver con: “el seguimiento de energías alternativas, complementación productiva, unir los proyectos que existen en Sudamérica, que tengamos un lugar donde se puedan debatir las políticas energéticas, con una proyección a largo plazo de la energía en la región”²³. Es evidente que todo lo anterior constituye un conjunto de ideas innovadoras que tenían como objetivo el fortalecimiento del MERCOSUR. Por lo tanto, se puede afirmar que a través de los ejemplos anteriores queda claro que el constructivismo es aplicable al MERCOSUR, ya que se trata de un proceso de integración en construcción.

El constructivismo también ha sido aplicado al proceso de integración europea. Algunos autores²⁴ consideran que el papel de las ideas o “paradigmas de la política” y su difusión son fundamentales para comprender los cambios en las orientaciones de las políticas, ya sea a nivel nacional como internacional. Por otra parte, existen otros que consideran que la creación de políticas se debe a causas económicas²⁵. Lo cierto es que en la actualidad la UE se encuentra debatiendo la intención de pensar ideas para construir una integración más sólida. Un ejemplo de ello ha sido el debate por la aprobación de una Constitución, la cual le daría una unidad política. Sin embargo, la intención de crear una constitución quedó descartada, en particular debido al rechazo que manifestaron los ciudadanos franceses y holandeses en el referéndum que realizaron durante 2005 y a la decisión de otros países de no considerar la propuesta. En 2007, sin embargo, se logró el consenso de los 27 en torno a la creación de un tratado de reforma institucional de la UE²⁶. En lo que no ha existido un consenso es en cuanto a otras políticas comunitarias, como la ampliación, en especial en cuanto a la idea de incorporar a Turquía, que es un país musulmán, lo cual rompería con la llamada “herencia cristiana”.

²³ Entrevista con Carlos Álvarez, Titular de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, México, D.F., 27 de abril de 2006.

²⁴ Como (Hall, 1997) y (McNamara, 1999).

²⁵ Ver: (Notermans, 1999).

²⁶ La propuesta de creación de un tratado de reforma fue presentada durante la presidencia alemana de la UE y los delegados de los 27 Estados Miembros durante el primer semestre de 2007. Durante ese período se decidió abandonar la idea de crear un tratado constitucional y se impulsó en cambio un tratado clásico que introdujera enmiendas en los dos tratados en vigor en ese momento: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea que pasaría a llamarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión. El 23 de junio de 2007 se acordó el texto por el cual la UE tendrá personalidad jurídica propia para firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario. Finalmente, el 13 de diciembre de 2007 los veintisiete representantes de los Estados Miembros de la UE firmaron el Tratado de Lisboa, el cual debe ser ratificado en 2008 para entrar en vigor el 1° de enero de 2009. Solamente Irlanda prevé un referéndum; los demás Miembros deberán ratificar el tratado en sus parlamentos. Los principales puntos del tratado son los siguientes: 1) la creación de la figura de un presidente estable de la Unión, elegido por un período de dos años y medio, renovable una vez; 2) la creación del nuevo cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, que también será vicepresidente de la Comisión Europea; 3) la instauración de una "cláusula de salida", a través de la cual se reconocerá la posibilidad de los Estados de dejar de pertenecer a la UE; 4) la asignación de un mayor papel a los parlamentos nacionales en los procesos de decisión; el reconocimiento de las iniciativas populares: un millón de ciudadanos europeos podrán pedirle a la Comisión que proponga una medida legislativa. (Unión Europea, *Tratado de Lisboa*, 2007).

Aunque, como se explicó anteriormente, la UE sigue construyendo su proceso de integración, lo cierto es que el camino que ha recorrido es largo. En su interior la UE no sólo agrega intereses provenientes de los Estados, sino que también posee un sistema de redes a través del cual diferentes unidades están involucradas en el proceso de integración. Francesc Morata lo expresa claramente: "...las peculiaridades de la gobernanza europea han facilitado la emergencia de un sistema policéntrico o "multinivel" en el que las unidades subnacionales han conseguido penetrar, con mayor o menor fuerza según los casos, como portadores de intereses y, en ocasiones, identidades diferenciadas. En suma, asistimos a una doble presión a favor de la europeización de los actores territoriales: desde abajo, a través de su movilización institucional y, desde arriba, mediante programas y actividades encaminadas a estimular a las regiones y ciudades como actores políticos y económicos de la integración europea" (Morata, 2004:4)²⁷.

Philippe Schmitter, asimismo, explica que la gobernanza multinivel se puede definir como el acuerdo para establecer decisiones vinculantes que incluyen a una multiplicidad de actores políticamente independientes o interdependientes, públicos o privados, en diferentes niveles de una unidad territorial a través de negociaciones, deliberaciones o ejecuciones más o menos continuas, que no asignan una competencia política exclusiva ni ejercen una jerarquía estable o autoridad política en los niveles mencionados (Schmitter, julio de 2002: 6)²⁸.

²⁷ Para más información sobre el análisis multinivel aplicado a la UE, ver también: (Hooghe y Marks, 2003), (Benz y Eberlein, septiembre de 1998) y (Krahmann, 2003).

²⁸ En la conferencia titulada: "The future of European governance", Philippe Schmitter (Schmitter, 14 de junio de 2006) aclaró que en realidad nadie sabe qué significa "gobernanza". En italiano la palabra debería ser *governanza*, pero los italianos la utilizan en inglés con el artículo delante: "la governance". El término deriva del viejo concepto francés *la gouvernance*.

En los años ochenta y noventa el Banco Mundial utilizó el concepto, en una cláusula en la cual prohibía la interferencia de la gobernanza interna de los Estados Miembros. Luego el Banco distinguió entre *good governance* (buena gobernanza) y *bad governance* (mala gobernanza) en relación con los países africanos. Esto sucedió porque el Banco Mundial tenía que lidiar con gobiernos corruptos y por lo tanto comenzó a diferenciar entre malos y buenos gobiernos. La idea básica era que en África, en vez de tratar con gobiernos, era mejor confiar en las ONGs, porque se asumía que dichas organizaciones eran menos corruptas. Es decir que cuando se comenzó a utilizar este concepto a finales de los años ochenta, no tenía nada que ver con Europa. La corrupción no es uno de los problemas principales de Europa. La UE tomó este concepto y lo adoptó. El problema a nivel europeo es la legitimidad.

La respuesta a todo esto es la democracia. A nivel interno un gobierno es legítimo si su ideología es la democracia liberal. Sin embargo, no existe una democracia europea. No hay partidos políticos y el proceso de toma de decisiones se origina en el Consejo de Ministros. El problema básico es que no puede haber una democracia europea si se entiende por democracia el conjunto de instituciones, reglas y derechos asociado con el nivel nacional. Simplemente no puede funcionar porque las unidades poseen diferentes tamaños: por ejemplo Malta o Luxemburgo cuando votan para el Parlamento europeo o para el Consejo de Ministros. La diferencia entre Luxemburgo y Alemania es de 1:45. A nivel nacional, en cambio, siempre habrá una Cámara de Representantes que equilibrará.

Schmitter reiteró que no se pueden aplicar las reglas democráticas al nivel europeo y que en la gobernanza: 1) los actores clave no son los individuos, sino los ciudadanos que participan, 2) existe una interrelación entre los actores públicos y privados, 3) no se vota, se llega a un consenso. Finalmente, el autor explicó que la gobernanza en Europa es un mecanismo potencial para legitimizar la integración

De las definiciones de Morata y de Schmitter sobre la gobernanza multinivel se desprende que la UE ha alcanzado una importante desagregación de niveles de gobernabilidad. El MERCOSUR, en cambio, aún no logra este tipo de complejidad. Sin embargo, en el futuro es posible que se integren las subunidades que lo componen. Por ejemplo, una vez que se ejecute el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), es probable que las regiones del MERCOSUR ejerzan una cierta presión para obtener más fondos estructurales y para que sean ellas mismas quienes los administren, no los Estados Miembros, tal como lo prevé el FOCEM actualmente.

Finalmente, se puede afirmar que las teorías que analizan el nivel interno de cada uno de estos procesos de integración se enfocan a ciertos aspectos particulares de las unidades de análisis. Está claro que se trata de actores diferentes, por lo tanto, una vez analizadas sus características intrínsecas, ya está arado el terreno para poder estudiar el marco teórico de las relaciones entre ambos.

1.2. El nivel externo: el interregionalismo²⁹

Las relaciones entre la UE y el MERCOSUR se enmarcan en un contexto global, en el cual también coexisten relaciones con otras regiones y entre Estados que pertenecen a diferentes regiones. Por lo tanto, para poder analizar de manera integral las relaciones entre Europa y el Cono Sur, es pertinente citar a algunos autores³⁰ que durante los últimos años han estudiado las relaciones entre regiones bajo un nuevo enfoque teórico: el interregionalismo.

El interregionalismo es una nueva teoría de las relaciones internacionales, pero no es un fenómeno nuevo: su eclosión se remonta a los últimos 15 años. Desde principios de los años noventa aumentó considerablemente el número de contactos entre organizaciones regionales y entre grupos de Estados de dos o más regiones. Hoy casi todas las regiones y subregiones llevan a cabo relaciones institucionalizadas con otras. Se puede afirmar que la proliferación del interregionalismo surgió con el fin de la Guerra Fría y el advenimiento de dos fuerzas que caracterizaron al sistema internacional a partir de ese momento: la globalización y el regionalismo (Hänggi, 2005: 31).

Según Roloff (2001), la globalización y la regionalización constituyen desafíos externos para que los Estados se involucren en relaciones regionales para poder hacer frente a

européa desde lo económico hacia lo político. Finalmente, enfatizó que en Europa hoy existe una brecha de legitimidad, no una brecha democrática.

²⁹ En el presente apartado se hará referencia al aspecto externo, es decir, a la relación UE-MERCOSUR. Las unidades de análisis son, entonces, ambos procesos de integración. Sin embargo, vale la pena destacar que en algunas ocasiones, a lo largo de la presente tesis, también se hace referencia al intergubernamentalismo como nivel externo. Por ejemplo, cuando se analiza la relación de un Estado con un proceso de integración. Un caso puede ser la relación España-Argentina durante el momento más grave de la crisis argentina, que afectó a intereses españoles en ese país.

³⁰ Entre los que más han escrito sobre el tema se encuentran: Hänggi, Roloff y Rüländ.

la creciente interdependencia compleja (explicación del institucionalismo liberal³¹) y para equilibrar los retos que presentan otras regiones (explicación neorrealista). Así, surgió una corriente teórica, denominada “nuevo regionalismo”³². Tal como señala

³¹ Los representantes más destacados de esta corriente son Keohane y Nye, quienes desarrollaron la teoría de la interdependencia compleja, que explica las asimetrías estructurales que existen entre distintos actores. Esta teoría puede aplicarse a la relación entre la UE y el MERCOSUR porque analiza las asimetrías que existen entre ambas partes. Para complementar el tema de las asimetrías, las aportaciones de Peter Smith son valiosas. Este autor, en su obra titulada *The Talons of the Eagle*, da cuenta del distinto nivel de importancia que se otorgan mutuamente la UE y América Latina: mientras que, por un lado, el comercio latinoamericano con Europa le representa a ese subcontinente una gran fuente de ingresos de importancia estratégica, para aquella, por el otro, el comercio con América Latina le es prácticamente irrelevante.

³² El nuevo regionalismo surge a partir del orden mundial multipolar, al finalizar la Guerra Fría. Se define por ser multidimensional, incluyendo varios aspectos como lo político, lo económico, lo social, lo cultural, lo ecológico, etc.; a diferencia del viejo regionalismo que tuvo lugar en el contexto de la Guerra Fría y que hacía hincapié solamente en cuestiones de seguridad y era creador de conflicto (Hettne, B., 2000: xvi-xvii) y (Rosas, M.C., 2001b: 60-62).

Según Hettne, el nuevo regionalismo ha sido concebido como un proyecto político y normativo que incluye tres “valores del orden mundial” que se expresan en tres resultados ideales: paz, desarrollo y sustentabilidad ecológica. Dichos valores tienen como objetivo atacar los siguientes problemas respectivamente: guerra, hambre y degradación ambiental. El nuevo regionalismo se ha entendido, por lo tanto, como un nuevo mecanismo para solucionar los conflictos (Hettne, B., 2000: xxv).

Según Söderbaum, el nuevo regionalismo como enfoque teórico se desarrolló en UNU/WIDER (United Nations University / World Institute for Development Economics Research) a través de la conducción de Hettne. Söderbaum explica que el nuevo regionalismo propone que para poder comprender al regionalismo de hoy es importante tener en cuenta que se trata de un nuevo fenómeno, que tiene lugar en un contexto nuevo y que posee un nuevo contenido. El nuevo regionalismo no está exento de las transformaciones que se viven a nivel global. Por lo tanto el autor afirma que la globalización y la regionalización se encuentran íntimamente relacionadas y se las debe entender dentro del mismo marco, en el cual delinear el orden mundial emergente. Asimismo, Söderbaum argumenta que el nuevo regionalismo identifica una gran variedad de subsistemas regionales que han alcanzado diferentes grados de integración. Además, menciona un aspecto que puede ser obvio pero en realidad es crucial tener en cuenta: las regiones no son un fenómeno dado ni natural, sino que se construyen, se deconstruyen y se reconstruyen (Söderbaum, 2005: 13).

Por otra parte, es importante destacar que para Hettne el nuevo regionalismo está basado en dos precondiciones: la democracia y los derechos humanos (Hettne, B., 2000: xxv). Lo que argumenta este autor se ve reflejado en la realidad. La UE sustenta su unidad en la democracia y en los derechos de cada ciudadano de la Unión; cabe recordar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE fue proclamada en octubre de 2000. Es preciso tener presente que este reconocimiento a los derechos humanos no ha sido automático, sino que se ha ido desarrollando a través de un largo proceso. En lo que respecta al MERCOSUR, en primer lugar no es casual que dicho proceso de regionalización se haya conformado una vez que los cuatro Estados Parte dejaron atrás décadas de dictaduras militares y comenzaron a afianzar sus respectivas democracias. Por otra parte, el MERCOSUR ha avanzado mucho más rápido que la UE si se comparan los tiempos. Ya en el Tratado de Asunción (tratado constitutivo del MERCOSUR) se hace mención en diversos párrafos a la existencia en cada uno de los Estados Parte de órganos ejecutivos y legislativos que manifiestan la división de poderes. Con posterioridad ha habido varias resoluciones, especialmente de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que hicieron hincapié en que la democracia y los derechos humanos constituyen condiciones necesarias para la existencia del MERCOSUR y para la incorporación de eventuales futuros miembros (Pinard, G.E., 1998: 126).

En lo que respecta a la protección de los derechos humanos y la democracia en los acuerdos interregionales, la UE en la década de los años noventa ha decidido firmar con América Latina acuerdos de “tercera generación”, es decir, que incluyen en el artículo 1° una cláusula de respeto a la democracia y a los derechos humanos. En el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Parte, firmado el 15 de

Hänggi (2005: 31), en un escenario post-Guerra Fría, los actores u organizaciones regionales, grupos de Estados y Estados independientes comenzaron a incrementar el nivel de sus relaciones regionales para poder equilibrar las relaciones entre ellos en un sistema de gobernanza global multinivel³³.

Hänggi también argumenta que durante la Guerra Fría se puede hablar de “viejo interregionalismo”, porque en ese entonces las relaciones regionales poseían un alcance global. Este autor aclara que bajo las condiciones del sistema bipolar, las relaciones interregionales se limitaban básicamente a las que establecía la Comunidad Económica Europea (CEE) a través de los diálogos informales con diferentes grupos de países, organizaciones regionales o Estados. Estos diálogos evolucionaron a partir de los años setenta y cubrieron todas las regiones a finales de los ochenta. Por otra parte, cabe señalar que, como la CEE ya desde ese entonces constituía el proceso de integración más avanzado, durante la Guerra Fría la red de relaciones interregionales seguía el formato del sistema de “*hub and spokes*”³⁴. Este sistema implica que existe un centro del cual dependen o con quien se relacionan diferentes actores. Hänggi explica que el centro estaba representado por Bruselas, que se relacionaba con diferentes grupos de países. Es decir que el viejo interregionalismo se caracterizaba por la preeminencia de un actor (la CEE) que poseía una relevancia limitada en el sistema internacional (Hänggi, citando a Regelsberger, 2005).

El nuevo interregionalismo, en cambio, no se centra en la acción de un actor, sino en el sistema mismo, por eso posee un impacto mayor en el sistema internacional. A partir de los años noventa la red de relaciones interregionales creció rápidamente e integró gradualmente a casi todos los Estados. Además de la UE, que continúa siendo el actor que más relaciones interregionales ha establecido, otras regiones también comenzaron a expandir sus relaciones interregionales, especialmente la Asociación de Naciones del

diciembre de 1995, el Título I sobre objetivos, principios y ámbitos de aplicación, en su Artículo 1 sobre los fundamentos de la cooperación específica: “El respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo” (Dromi, R., y Molina del Pozo, C., 1996: 273). El Acuerdo de Asociación Interregional entre la UE y el MERCOSUR que se encuentra en proceso de negociación también contempla una cláusula democrática en el primer artículo. Para más información sobre el nuevo regionalismo, ver: (Palmer 1991); (Hettne y Söderbaum 1998 y 2000); (Hettne, Inotai y Sunkel 1999, 2000a, b y c, 2001); (Mittelman, 2000); (Schultz, Söderbaum y Öjendal, 2001a y b) y (Banco Mundial, 2005).

³³ Se recomienda la obra de Francesc Morata para analizar el papel de la UE en la gobernanza multinivel. Cabe citar que esta teoría se analizará más adelante en el presente capítulo. Ver: (Morata Tierra, F., 2005), “El proyecto de constitución europea: el reto de la gobernanza global”; en: Instituciones y desarrollo, ISSN 1560-5264, Nº. 16: 2 y (Morata Tierra, F., 2004), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo blanch.

³⁴ Este concepto fue traducido al español de varias maneras; se le puede encontrar como: “teoría del centro y de los rayos” o como “estrategia de centro y ejes”, o como “centro y radio”. Hänggi afirma que en términos cuantitativos ANSEA constituye el segundo centro después de la UE por la cantidad de relaciones regionales que establece. Sin embargo, en términos cualitativos la UE continúa siendo el centro principal ya que sus relaciones con los ejes se encuentran más institucionalizadas: incluyen una cláusula democrática y de respeto a los derechos humanos y generalmente también establecen acuerdos marco de cooperación.

Sudeste Asiático (ANSEA) y América Latina. Por otra parte, Hänggi sostiene que el interregionalismo produjo nuevos tipos y formas de relaciones interregionales, tales como las de APEC, las cuales trascienden al interregionalismo propiamente dicho.

Varios autores, entre ellos Rüländ (2002), Gilson (2002) y Aggarwal (2003) consideran que es importante diferenciar al interregionalismo del transregionalismo. El primero, durante los años noventa, como ya se ha mencionado, implicaba relaciones entre grupos que no poseían instituciones comunes. El segundo, en cambio, relacionaba a Estados que poseían una membresía más difusa pero contaban con instituciones comunes, aunque débiles.

Teniendo en cuenta que el interregionalismo posee una gran variedad de tipos y formas, Hänggi (2005: 34) fue más allá de la diferenciación entre transregionalismo e interregionalismo, clasificó todas las variantes de interregionalismos en una tipología que incluye cinco tipos de relaciones interregionales, que luego reagrupó en tres grandes rubros. Hänggi explica que las relaciones exteriores de las organizaciones regionales con otras organizaciones regionales o grupos regionales constituyen un “tipo ideal” de interregionalismo, mientras que las relaciones entre una región y un Estado se pueden considerar relaciones “cuasi-interregionales”. En el otro extremo, introduce la categoría de relaciones megaregionales, es decir, entre unidades de una región muy extensa o las relaciones de esa megaregión con otra región -concepto que también se encuentra en la literatura como “transregionalismo”-. La siguiente tabla ilustra la tipología de relaciones interregionales de Hänggi, que cubre todo el espectro de casos empíricos de relaciones interregionales institucionalizadas.

Tabla 1
Tipología de relaciones interregionales

Tipo	Región A	Región B	Forma de interregionalismo
1	Organización regional o grupo regional*	Estado	Relaciones cuasi-interregionales (interregionalismo en sentido amplio)
2	Organización regional	Organización regional	Relaciones interregionales en sentido estricto
3	Organización regional	Grupo regional	Relaciones interregionales en sentido estricto
4	Grupo regional	Grupo regional	Relaciones interregionales en sentido estricto
5	Grupo de Estados de dos o más regiones		Relaciones megaregionales (interregionalismo en sentido amplio)

Nota: * Un caso particular de grupo regional que posee sus propias relaciones exteriores es el Grupo de Río.

Fuente: Elaboración propia en base a: (Hänggi, 2005: 41).

Hänggi explica que los tipos 1 y 5 de interregionalismo corresponden a relaciones interregionales en sentido amplio. El tipo 1 constituye el eslabón más bajo del espectro. Estas relaciones pueden servir como sustituto de las relaciones entre grupos, porque una de las dos regiones no posee una organización regional, o un grupo de regiones que actúe como contraparte. Dado que estas relaciones constituyen un componente esencial en las relaciones entre dos regiones, pueden denominarse cuasi-interregionales porque juegan un papel similar a las relaciones interregionales en sentido estricto.³⁵ En el polo más alto del espectro se encuentran las relaciones entre Estados, grupos de Estados y organizaciones regionales de dos o más regiones³⁶.

En cuanto al primero de los tres tipos de relaciones interregionales en sentido estricto (tipo 2), Hänggi explica que las relaciones entre dos organizaciones regionales (como la UE y el MERCOSUR), se llevan a cabo entre dos regiones representadas exclusivamente por Estados Miembros de dos organizaciones regionales. Este tipo constituye el paradigma del viejo interregionalismo pero todavía en la actualidad representa la forma más común de nuevo interregionalismo. Las relaciones entre una organización regional y un grupo regional (tipo 3), se llevan a cabo entre dos regiones que constituyen dos tipos diferentes de actores: una organización regional y un grupo de Estados que puede estar coordinado en mayor o menor grado. El tipo 4, las relaciones entre grupos de Estados, se lleva a cabo a través de contactos entre dos grupos de Estados que no se encuentran muy coordinados, cada uno de los cuales pertenece a una región diferente.

Tal como se mencionó anteriormente, Hänggi unificó los cinco tipos en tres formas de relaciones exteriores de las organizaciones regionales: dos en sentido amplio y una en sentido estricto. Cada una de estas formas corresponde a casos empíricos. A continuación se enumeran los casos particulares en los cuales participan la UE y el MERCOSUR:

1) Relaciones con Estados de otras regiones: la UE ha suscrito acuerdos de asociación con: Chile, Corea del Sur, México, India, Indonesia, Argelia, Jordania, Egipto, Croacia, Macedonia, Sudáfrica, las Islas Faroe (Dinamarca), Suiza, Marruecos, Túnez, Líbano, Israel, la Autoridad Palestina, Bulgaria, Rumania, Albania, Andorra, San Marino, Turquía, Suiza, Marruecos, Sudáfrica, Siria y Rusia. También posee acuerdos con Canadá, Estados Unidos y China. El MERCOSUR, por su parte, estableció acuerdos con: Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia (Estados asociados) y Venezuela (Estado parte en proceso de adhesión). También suscribió acuerdos con: Japón, México, Canadá, Estados Unidos, India, Sudáfrica e Israel³⁷

³⁵ Dos casos empíricos de este tipo de interregionalismo son las relaciones UE-México y UE-Chile.

³⁶ APEC constituye un ejemplo de megaregión. APEC es un foro transpacífico que constituye un puente entre el Sudeste asiático, Australasia, América del Norte y otros Estados que se encuentran en la Cuenca del Pacífico.

³⁷ Para consultar los tratados que suscribió el MERCOSUR con diferentes Estados, ver Unión Sudamericana (2007), y para ver los acuerdos que el MERCOSUR ha negociado en el período 2005-2006, ver: Paraguay, Ministerio de Industria y Comercio (2007).

2) Relaciones con organizaciones y grupos regionales: aquí se ubican los acuerdos entre la UE con: MERCOSUR, ANSEA, CAN, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), el Grupo de Río, el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), la Asociación para la Cooperación Regional del Asia Meridional (SAARC) y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) y del MERCOSUR con: la UE, CAN, ANSEA, CER o ANZCERTA, MCCA, ECOWAS, SACU y CCG y

3) Una relación directa con otros mecanismos interregionales o transnacionales. En este rubro, la UE se relaciona con los países ACP, con el Mediterráneo (EuroMed), con Asia (ASEM), con el Foro Regional de ANSEA (ARF), UE-América Latina y el Caribe y África-Europa. El MERCOSUR participa en: UE-América Latina y el Caribe, el ALCA y el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE).

La siguiente tabla ilustra de manera clara el espectro de relaciones interregionales de la UE y el MERCOSUR. Entre paréntesis aparece el año en el cual las partes suscribieron un acuerdo.

Tabla 2
Relaciones interregionales de la UE y el MERCOSUR
(Suscripción de acuerdos)

Organización regional	Relaciones con Estados	Relaciones con otros grupos	Relaciones con otros mecanismos interregionales*
UE	UE-Suiza (1973) UE-Canadá (1976/1990/1996) UE-China (1978/1985/1998) UE-Islas Faraos (Dinamarca) (1997) UE-Estados Unidos (1991/19995/1998) UE-Japón (1991) UE-Andorra (1991) UE-Bulgaria (1995) UE-Rumania (1995) UE-Chile (1996/2002) UE-Corea del Sur (1996) UE-Turquía (1996) UE-Ribera Occidental y Franja de Gaza (Autoridad Palestina) (1997) UE-Túnez (1998) UE-México (1997-2000) UE-Marruecos (2000) UE-India (2000) UE-Indonesia (2000) UE-Sudáfrica (2000) UE-Argelia (2002/2005) UE-Jordania (2002) UE-San Marino (2002) UE-Líbano (2002/2006) UE-Egipto (2004) UE-Siria (2004) UE-Israel (2000/2004) UE-Macedonia (2004) UE-Croacia (2005) UE-Rusia (2005) UE-Albania (2006)	UE-ANSEA (1972/1978/1980/2003) UE-CAN (1980/1983/1992/1996/2003) UE-SICA, Diálogo de San José (1983/1996) UE-SADC (1986) UE-Grupo de Río (1987-2005) UE-GCC ³ (1988) UE-MERCOSUR (1995) UE-SAARC ¹ (1994/1996) UE-ECOWAS (2000)	UE-ACP (1975) ARF (1993) EuroMed (1995) ASEM (1996-2004) UE-América Latina y el Caribe (1999/2002/2004/2006) África-Europa (2000)
MERCOSUR	MERCOSUR-Estados Unidos (1991) MERCOSUR-Bolivia (1996) MERCOSUR-Chile (1996) MERCOSUR-Canadá (1998) MERCOSUR-Sudáfrica (2000) MERCOSUR-México (2002) MERCOSUR-India (2003/2004) MERCOSUR-Perú (2003) MERCOSUR-Japón (2003) MERCOSUR-Colombia (2004) MERCOSUR-Ecuador (2004) MERCOSUR-Israel (2005/2007) MERCOSUR-Egipto (2005)	MERCOSUR-UE (1995) MERCOSUR-ANSEA (1996) MERCOSUR-MCCA (1998) MERCOSUR-CAN (1998/2003) MERCOSUR-CER (1999) MERCOSUR-ECOWAS (2001) MERCOSUR-SACU ² (2004) MERCOSUR-CCG (2005)	UE-América Latina y el Caribe (1999) Cumbre de las Américas (1994) FOCALAE (1999/2001)

Notas: * Como grupo o a través de todos o de algunos de sus miembros.

¹ Incluye a: Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

² Incluye: Namibia, Botswana, Lesotho, Swazilandia y Sudáfrica.

³ El Consejo de Cooperación del Golfo (CGG) está integrado por los Emiratos Árabes Unidos, El Reino de Bahrein, El Reino de Arabia Saudita, el Sultanato de Omán, el Estado de Qatar y el Estado de Kuwait.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: (Hänggi, 2005: 35 y 37), de la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea (2006) y de la página institucional del MERCOSUR (2007).

A partir de la tabla anterior se puede apreciar que la UE posee una mayor cantidad de relaciones interregionales institucionalizadas que las que posee el MERCOSUR. Queda claro, entonces, que la UE es el *hub* por excelencia, tal como lo señala Hänggi. Por otra parte, se observa que las relaciones entre una organización regional (como la UE y el MERCOSUR) y un grupo regional surgieron en la mayoría de los casos en la década de los noventa, pero, tal como afirma Hänggi, su creación está ligada al surgimiento de la UE como actor transformador del nuevo interregionalismo (Hänggi, 2005:46).

Otra característica del nuevo interregionalismo que vale la pena mencionar es que surgió en un contexto de relaciones entre la Tríada y cubrió los cinco tipos de relaciones interregionales, mientras que el viejo interregionalismo solamente se caracterizó por relaciones del tipo 2, pero básicamente en una forma poco institucionalizada de la CEE de relacionarse con otros grupos de países. Hoy las relaciones de la UE con otras regiones están mucho más institucionalizadas e incluyen más ámbitos, no sólo se remiten a lo comercial sino que incluyen una cláusula democrática y un capítulo sobre cooperación.

Tal como sostiene Hänggi (2005: 52), la red de relaciones entre las regiones que conforman la Tríada (América del Norte, Europa occidental y el Sudeste asiático), se ha caracterizado por ser el entramado interregional más complejo y ha provisto una estructura básica al nuevo interregionalismo. La creación de relaciones interregionales entre las regiones de la Tríada obedeció a varios motivos. Estados Unidos vio en APEC una salvaguarda contra la creación de procesos de integración subregionales en el Sudeste asiático mientras que los Estados asiáticos consideraron que APEC amortiguaba los efectos negativos del mercado común europeo y del TLCAN. Por otra parte, el establecimiento de la Nueva Agenda Transatlántica entre la UE y Estados Unidos se puede interpretar como una alianza para mitigar los retos que implica el rápido crecimiento económico del Sudeste asiático. Asimismo, Europa temía los efectos de su exclusión de APEC. Por último, el proceso de ASEM iniciado en 1996 tuvo como objetivo establecer un puente entre las dos aristas que faltaba unir de la Tríada: el Sudeste asiático y Europa. Aquí, los europeos temían quedar excluidos de APEC y los asiáticos de la relación transatlántica (entre Europa y Estados Unidos). Por otra parte, estos dos polos, Asia y Europa, constituyen los centros que más relaciones interregionales poseen con regiones fuera de la Tríada, especialmente con América Latina y África.

América Latina se tornó más atractiva como consecuencia de las negociaciones de Estados Unidos en el ámbito del ALCA. Ante este contexto, Asia y Europa temían quedar excluidas de ese proceso que podría devenir en la construcción de una megaregión que abarcaría todo el continente. De aquí se desprendió el interés de la UE por establecer cumbres con América Latina y el Caribe y de Asia por crear el Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FOCALAE). La intención de Europa de establecer un vínculo cercano con África obedecía a otras causas: evitar la marginación de África y crear un vínculo privilegiado con aquellos territorios que alguna vez fueron colonias europeas. Así surgió, por ejemplo, la relación de la UE con los países de Asia, el Pacífico y el Caribe (ACP). Finalmente, estuvo claro que la mayor parte de las

relaciones interregionales eran y son Norte-Norte o Norte-Sur (como las de la UE con el MERCOSUR). Las relaciones interregionales fuera de la Tríada (es decir, las Sur-Sur), son más recientes, poseen un grado bajo de institucionalización y raramente encajan en las principales aproximaciones teóricas (Rüland, 2002: 2)³⁸.

Otra de las diferencias entre las relaciones interregionales entre la Tríada y los Estados fuera de ella fue que las primeras poseen un espectro de relaciones más amplio y cubren más áreas que las relaciones entre regiones que no pertenecen a la Tríada. Las relaciones transatlánticas, a pesar de las controversias, poseen un relativamente alto grado de institucionalización³⁹ y giran alrededor de temas de seguridad. APEC y ASEM convergen alrededor de asuntos económicos. Asimismo, es importante tener presente que los lazos históricos y culturales poseen una gran importancia en el grado de institucionalización de las relaciones entre regiones. Por ejemplo, las relaciones transatlánticas (entre Europa y Estados Unidos) están caracterizadas por afinidades normativas y culturales que superan las de otras relaciones interregionales (Rüland, 2002: 3). Asimismo, se puede argumentar que la relación entre la UE y el MERCOSUR también posee un importante grado de afinidad cultural, además de los lazos genealógicos e históricos que existen entre ambos.

³⁸ La afirmación de Rüland se comprueba en la actualidad: no siempre la teoría se ajusta a la realidad. Los casos empíricos suelen ser, en algunas ocasiones, excepciones a la teoría. Por ejemplo, Rüland cita a Alfredo Robles, quien argumenta que “el regionalismo es una estrategia para adaptarse a la globalización”. Rüland explica que los Estados pequeños ven a la regionalización como un mecanismo protector, en el cual se potencian las soberanías, el poder de negociación y los recursos para resistir la fuerza de la globalización (Rüland, 2002: 2). Sin embargo, esto ocurre en teoría, pero en la práctica no siempre es así, en especial en momentos de crisis. Un ejemplo empírico puede ser la inconformidad de Uruguay con el MECOSUR en 2006 y su voluntad de suscribir, de manera individual, un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. En mayo de 2006 el presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, manifestó la posibilidad de que su país dejara de ser Estado parte para pasar a ser sólo un miembro asociado. Esto se debía a diferentes problemas: la crisis coyuntural bilateral entre Argentina y Uruguay por el tema de las plantas de celulosa instaladas en Uruguay, por la queja uruguaya sobre la falta de atención a la asimetría que existe entre los Estados mayores y menores del MERCOSUR y por la imposibilidad de Uruguay de suscribir un tratado de libre comercio con Estados Unidos o cualquier otro tercer Estado porque el Tratado de Asunción no lo permite (La resolución 32 del MERCOSUR, aprobada en 2000, estipula que para mantener el estatus de miembro pleno los integrantes de ese proceso de integración no podrán negociar de manera individual acuerdos comerciales o económicos con otros países). Uruguay, además, no siempre realiza un análisis costo-beneficio a favor de su poder en el MERCOSUR para poder tener un mayor margen de maniobra en el escenario global. Un ejemplo de esto es su negativa de participar en el Grupo de los 20, con el resto de los Estados Parte del MERCOSUR, en la OMC. Por todo lo anterior, algunos sectores en Uruguay en 2006 consideraron que el proceso de integración no ayudaba al país a insertarse mejor en el mundo.

³⁹ A pesar de que Estados Unidos y la UE no hayan suscrito un acuerdo de asociación.

1.3. Las funciones sistémicas del interregionalismo⁴⁰

(Rüland, 2002: 3-9)⁴¹ menciona que existen siete funciones sistémicas del interregionalismo que se desprenden de los enunciados del neorrealismo, del institucionalismo liberal y del constructivismo. Éstas son: 1) establecer un equilibrio del poder; 2) lograr un equilibrio institucional; 3) “subirse al carro” para no quedar relegados (*bandwagoning*); 4) construir instituciones; 5) racionalizar; 6) establecer la agenda y 7) construir una identidad. Además, cita otros dos aspectos: 8) proyectar estabilidad y 9) promover el desarrollo.

El equilibrio del poder es un concepto que ha generado un amplio debate entre los académicos. Para algunos, como Nuria Okfen y Hanns Maull (citados por Rüland, 2002: 3) ni siquiera existe. Esto se atribuye al hecho de que, en el contexto del orden económico tripolar, la seguridad se maneja de manera unilateral. Por otra parte, Kupchan (citado por Rüland, 2002: 4) considera, a través de una explicación a partir de la teoría de la estabilidad hegemónica, que el manejo unilateral de la seguridad permite que se desarrolle el interregionalismo en la esfera económica. Para otros, por el contrario, el unilateralismo en cuestiones de seguridad perjudica la creación de instituciones en el nivel interregional. En el marco empírico de la presente tesis, como se verá más adelante, se comprueba esta última afirmación. A partir del 11 de septiembre de 2001 el unilateralismo de Estados Unidos, en particular a través de su intervención en Irak, provocó que la lucha contra el terrorismo internacional haya pasado a ocupar el lugar más relevante de la agenda internacional. Es evidente que este tema cobró una mayor importancia, en detrimento de las relaciones económicas internacionales.

El equilibrio institucional, según Rüland (2002: 4), encuentra una mayor evidencia empírica. Coincidiendo en parte con el análisis de Hänggi, ese autor afirma que APEC fue creado como respuesta al mercado común europeo y al Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUSFTA, por sus siglas en inglés), en 1989. ASEM, por su parte, surgió como respuesta a APEC y al creciente poderío de Japón y Estados Unidos en el Sudeste asiático y la agenda transatlántica (de Estados Unidos con la UE) como respuesta a ASEM. Para Rüland las relaciones de la UE con el MERCOSUR han sido una respuesta europea a los planes estadounidenses de crear el ALCA y por parte del MERCOSUR un intento de reducir la influencia de Estados Unidos en el Hemisferio Sur. No es casual que la UE haya suscrito acuerdos de asociación con México y Chile,

⁴⁰ En este apartado se analizan las funciones del interregionalismo propuestas por Rüland. Se mencionan todas y se vinculan con el caso empírico de la relación UE-MERCOSUR. Asimismo, se señalan aquellas funciones que se analizan más en profundidad a lo largo de los capítulos posteriores de esta investigación.

⁴¹ Este autor ha sido el que más ha estudiado las funciones del interregionalismo y el que ha sistematizado lo que ya estaba escrito en la literatura teórica sobre el tema (Stuhldreher, diciembre 2002-enero 2003: 9). Cabe señalar que Rüland en 2000 afirmaba que las funciones del interregionalismo eran solamente cinco (Stuhldreher, diciembre 2002-enero 2003: 9-10). Es evidente, entonces, que este enfoque teórico se encuentra en evolución. Asimismo, es importante destacar que en la literatura varios autores citan a Rüland cuando mencionan las funciones del interregionalismo, entre ellos: Hänggi, Hettne, Söderbaum, Stuhldreher y Roloff).

países que poseen a su vez tratados de libre comercio con Estados Unidos. En otras palabras, las causas externas de los acuerdos de asociación que la UE suscribió con México y Chile fueron el TLCAN y el acuerdo Chile-Estados Unidos⁴².

Según Ralf Roloff, los juegos de equilibrio del poder de la Tríada tuvieron como resultado un “concierto de regiones”, mientras que las relaciones entre regiones que no pertenecen a la Tríada pueden ser instrumentadas por regiones periféricas para adaptarse a las dinámicas y cambios en la ecuación del poder dentro de la Tríada. Por lo tanto, argumenta que las relaciones inter y transregionales dan como resultado coaliciones pragmáticas y flexibles que se ponen en funcionamiento cuando los actores lo consideren necesario. Asimismo, Roloff asegura que la seguridad después del 11 de septiembre de 2001 puede incrementar la formación de juegos de equilibrio inter y transregional (Roloff, R., citado por Rüländ, 2002: 4).

Rüländ afirma que el concepto “equilibrio del poder” refleja nociones realistas de las Relaciones Internacionales, mientras que “equilibrio institucional” indica una convergencia más reciente entre los argumentos realistas e institucionalistas. Por un lado, le otorga importancia al incremento sustancial del número de instituciones internacionales mientras se vive una disminución en la efectividad del poder militar como medio para ejercer influencia en la arena internacional, pero por el otro, mantiene el argumento realista de que las instituciones también pueden ser utilizadas por los Estados y grupos de Estados para incrementar su poder. El planteamiento de Rüländ se puede aplicar al caso del MERCOSUR, que surgió en un contexto de democratización en la región. La idea de crear el MERCOSUR obedeció a un incentivo para poner fin a la histórica rivalidad argentino-brasileña y aunar esfuerzos para lograr un mayor poder e influencia en el escenario mundial.

Rüländ continúa su argumentación y afirma que, aunque el equilibrio institucional es una realidad, sus efectos no son claros y por lo tanto son debatibles. En su texto menciona autores que sostienen posiciones contrapuestas: cita a Buzan quien sostiene que poseer membresías múltiples en diálogos interregionales incrementa la influencia política global, mientras que Maull y Okfen dudan del impacto que puede poseer una región en otra. Para Rüländ se pueden conciliar ambas posiciones si se distingue entre el potencial y el impacto real y argumenta que la presencia de un fuerte poder regional en más de una relación inter o transregional incrementa las opciones de acción política y su potencial regional (Rüländ, 2002: 4). Esta distinción que realiza Rüländ es muy importante, porque pone en evidencia que aunque se establezca una relación interregional institucionalizada, si no se sabe aprovechar su potencial, no se logrará nada con ella.

Otro aspecto interesante de la función del equilibrio institucional es que a través de las relaciones interregionales los integrantes de la Tríada utilizan este tipo de relaciones para exportar valores y conceptos. Según Rüländ, los europeos en ASEM, y en general

⁴² No es casual, además, que después de la Cumbre de Viena de 2006 la UE haya acordado iniciar las negociaciones con Centroamérica para suscribir un Acuerdo de Asociación, una vez que esa región ya ha suscrito el CAFTA.

en todos los demás diálogos interregionales, propagan sus conceptos de buena gobernanza, estado de derecho, derechos humanos y democracia liberal para que su contraparte asiática los adopte. Esto también se puede apreciar en la relación de la UE con el MERCOSUR: la UE no sólo promociona dichos valores, también invierte dinero para que el MERCOSUR los incorpore. Un ejemplo de ello fue la cooperación al desarrollo de los europeos en materia de integración. Por otra parte, la UE insiste en que el MERCOSUR debería estar más integrado y exigía en las negociaciones birregionales que el MERCOSUR avanzara en su proceso de institucionalización⁴³.

La función denominada *bandwagoning*, es decir la idea de “subirse al carro” para no quedar relegados del sistema, según Rüländ, ha sido ignorada por las interpretaciones realistas. Esto se relaciona con el concepto anterior, el del equilibrio institucional, cuando se explicó que los integrantes de la Tríada establecieron ciertas relaciones institucionales para no quedar excluidos. Para Rüländ, el mejor ejemplo de *bandwagoning* es el del consentimiento europeo para que se formara ASEM, lo cual fue motivado por el enorme crecimiento económico de Asia y por los temores europeos a quedar relegados. Es evidente, como ya se mencionó anteriormente, que tanto el MERCOSUR como la UE también realizaron este análisis al acordar negociar el acuerdo de asociación. A la UE le interesaba no quedar relegada de América Latina, en un escenario en el cual se perfilaba una integración en todo el hemisferio occidental, y al MERCOSUR le interesaba establecer relaciones más estrechas con su primer socio comercial, su principal fuente de inversiones y de cooperación y, además, poseer una alternativa a la relación con Estados Unidos.

La cuarta función sistémica que menciona Rüländ es la creación de instituciones. Aquí, este autor cita a Ralf Roloff, quien argumenta que si el equilibrio es la función principal de las relaciones inter y transregionales, entonces esto explica por qué la mayoría de estas relaciones poseen un grado débil de institucionalización. El equilibrio responde a cambios de corto plazo en las relaciones de poder, y las alianzas se terminan cuando pierden su razón de ser; por lo tanto, la construcción de instituciones fuertes es considerada una inversión muy costosa. Es por esta razón que se produce lo que Paul Bowles llama “regionalismo múltiple”, es decir, un sistema en el cual una organización regional posee varias membresías en foros regionales (Rüländ, 2002: 5). En el caso de la relación del MERCOSUR con la UE y de la UE con el MERCOSUR esta afirmación quedó comprobada: ambos procesos de integración poseen varios frentes de relaciones interregionales, tal como se puede apreciar a través de la tabla que se presentó anteriormente. Por lo tanto, se puede afirmar que ambas apuestan por el regionalismo

⁴³ En una entrevista con la Consejera María del Carmen Squeff, esta negociadora argentina del Acuerdo de Asociación Interregional expresó: “Lo interesante de esta negociación con la UE es que nos empuja a integrarnos internamente. Por ejemplo, los europeos, durante la negociación, insistían con el tema del doble cobro que imperaba en el MERCOSUR. Durante Ouro Preto II (diciembre de 2004), éste fue uno de los logros: se eliminó finalmente el doble cobro.” (Buenos Aires, Cancillería argentina, 3 de enero de 2005). Esta situación demuestra que el MERCOSUR logró un avance gracias al empuje que le proporcionó la UE. Es evidente que a la UE le convenía establecer un diálogo con un interlocutor más integrado, por lo tanto efectuó ciertos reclamos al MERCOSUR, los cuales en definitiva, al menos en este caso particular, también beneficiaban a ese proceso de integración.

múltiple. Sin embargo, tal como se explicará en la parte empírica de la presente tesis, la importancia que le asignaba cada una de ellas a la relación con la otra es asimétrica.

Otro aspecto relacionado con la creación de instituciones es la repercusión institucional que generan los diálogos inter y transnacionales. Rüländ asegura que, aunque esta situación sea difícil de medir, las relaciones interregionales crean la necesidad de unificar posiciones y, por lo tanto, de intensificar el nivel de consultas y coordinación, no sólo en el diálogo interregional propiamente dicho, sino en el interior de cada región antes de negociar a nivel interregional.

Por otro lado, existía la esperanza que las relaciones interregionales sirvieran como contenedoras de los grandes poderes mundiales, entre ellos Brasil, para minimizar sus tendencias hacia comportamientos unilaterales de sus políticas exteriores. Aunque es cierto que Brasil prioriza su pertenencia al MERCOSUR, no hay que dejar de tener en cuenta que en ciertas ocasiones Brasil también ejerce acciones unilaterales y no siempre coordinadas con su “aliado estratégico”: la Argentina. Un caso que ilustra lo anterior es la voluntad brasileña de obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, mientras que Argentina no lo apoya, considerando que la reforma del Consejo de Seguridad no debería contemplar nuevos miembros no permanentes. Rüländ sostiene que en realidad no existe una gran cantidad de evidencia empírica que demuestre que las relaciones interregionales puedan ejercer esa función contenedora. Esto queda de manifiesto, por ejemplo, con la acción unilateral de Estados Unidos (a pesar de la red de relaciones interregionales que posee) (Rüländ, 2002: 6)⁴⁴.

Rüländ se pregunta si la falta de institucionalización es la principal causa de parálisis en tiempos de crisis y concluye de manera afirmativa. Sostiene que la institucionalización por sí misma no hace la diferencia, sino que simplemente es una condición suficiente para lograr un mejor manejo de la crisis, tanto de las organizaciones regionales como de las relaciones inter y transregionales. En cuanto a este punto, vale la pena ilustrar con un ejemplo: la crisis de las papeleras entre Argentina y Uruguay en 2005-2007 se podría haber solucionado en el ámbito del MERCOSUR si hubiera habido un mayor grado de institucionalización. Es decir, como el MERCOSUR no posee una legislación ambiental bien desarrollada, el conflicto no pudo dirimirse en su jurisdicción.

Asimismo, en un escenario de baja cooperación, los Estados tienden a realizar análisis de costo-beneficio y a no priorizar una alta institucionalización. Rüländ (2002: 6) sostiene que en América Latina los esquemas regionalizadores no han demostrado que

⁴⁴ Algunos autores, como Smith y Vichitsorasatra argumentan que en la relación entre la UE y Asia existe una tensión entre un “bilateralismo activo” y un “multilateralismo pasivo”. (Smith-Vichitsorasatra, 2006: 3). A veces también se puede detectar esta ambivalencia en la relación entre la UE y el MERCOSUR, cuando, por ejemplo, la UE sólo se acerca a Brasil. Por lo tanto, no sólo en algunas ocasiones Brasil se comporta de manera unilateral, no coordinada con el MERCOSUR, sino que también la UE hace la diferencia con ese país. Esto puede interpretarse como una contradicción europea, que a veces prioriza la integración de sus interlocutores y otras divide. Una fuerte discusión sobre este tema tuvo lugar durante el seminario sobre Interregionalismo organizado por la GARNET PhD School en Bruselas, entre el 11 y el 15 de junio de 2007, días antes de la visita del presidente de Brasil a Lisboa, cuando la UE nombró a Brasil como potencia mundial.

los movimientos hacia una mayor integración hayan sido una panacea para sobrevivir a las crisis. Los problemas coyunturales actuales, tanto en el MERCOSUR como en Sudamérica, lo demuestran.

Un último aspecto interesante que menciona Rüländ en relación con esta cuarta función sistémica del interregionalismo es que las relaciones inter y transregionales pueden ejercer funciones no previstas por las grandes teorías. Las relaciones interregionales pueden ejercer funciones retóricas y simbólicas para ciertos Estados o pueden proveer una plataforma conveniente para establecer relaciones bilaterales. En otros casos, hasta pueden ejercer una función idiosincrásica. Rüländ cita a Linda Low, quien sostiene que el primer ministro de Singapur, Goh Chok Tong promocionó a ASEM y al Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este (FOCALAE) con el objetivo de proyectarse como líder regional. En el MERCOSUR también está presente esta cuestión. Luiz Inácio Lula da Silva es un líder que siempre ha acentuado su interés por el MERCOSUR. Un interrogante que se presentaría a partir de la incorporación de Venezuela como Estado parte en proceso de adhesión, es cómo se comportaría el presidente Chávez si su país ingresa como miembro pleno. Tal vez este liderazgo no convenza a los europeos y cambie el tono del diálogo político birregional.

La quinta función sistémica del interregionalismo mencionada por Rüländ es la racionalización. La función de racionalizar responde al hecho de que en la actualidad las instituciones globales multilaterales se enfrentan a un gran número de actores, que generalmente representan diferentes intereses. Por lo tanto Rüländ argumenta que los diálogos inter y transregionales pueden servir para destrabar cuellos de botella en el ámbito multilateral. Sin embargo, el autor explica que existen pocas evidencias empíricas que ilustren esta suposición. Cita a Jörg Faust, quien sostiene que las relaciones interregionales pueden considerarse una "segunda mejor solución". Para ese autor los Estados sólo se comprometen a establecer relaciones interregionales cuando el proceso multilateral global está bloqueado (Rüländ, 2002: 7). Sin embargo, también se puede analizar un escenario contrario: en el caso de la relación birregional entre la UE y el MERCOSUR, ésta no pudo avanzar debido a que hasta que no se negociaran ciertos temas como parte de la Ronda de Doha, los Estados no estaban dispuestos a ir más allá en el ámbito interregional.

La sexta función es el establecimiento de una agenda. Rüländ afirma que esta función está relacionada con la racionalización y que no existe una gran evidencia que demuestre que el interregionalismo realmente establece esta función. Sin embargo, se puede argumentar que en los tiempos, en los cuales la lucha contra el terrorismo ocupa un lugar preponderante en la agenda global, el establecimiento de agendas interregionales es importante. Hay que tener en cuenta que la UE intentaba debatir ciertos temas cruciales durante las cumbres interregionales. En particular, cabe citar el tratamiento del tema de la cohesión social, mismo que se debatió en la Cumbre de Guadalajara en 2004 y también en Viena en 2006.

La séptima función corresponde a la construcción de una identidad. Según Rüländ, los diálogos inter y transregionales están construyendo identidades colectivas. Esto genera

solidaridad, en base al establecimiento de normas comunes. El autor también menciona un caso empírico: la UE, y su acción federativa hacia otras regiones (Rüland, 2002: 8-9). Cabe mencionar que la UE otorgaba al MERCOSUR fondos destinados a la cooperación en materia de integración. Es evidente que a la UE le interesaba formar una identidad colectiva con el MERCOSUR, diferente, por ejemplo, de otros procesos de integración menos institucionalizados, en particular el TLCAN. Un ejemplo de esto es que tanto la UE como el MERCOSUR crearon fondos estructurales que tenían como finalidad paliar las asimetrías entre sus miembros. Estados Unidos y Canadá, en cambio, no realizaban esta política con México.

Además de las siete funciones sistémicas del interregionalismo, Rüland menciona dos más: proyectar estabilidad y promover el desarrollo. En cuanto a la primera, se refiere a la conexión que existe entre la estabilidad y el desarrollo, es decir, en la creencia que el desarrollo económico genera prosperidad y por lo tanto también seguridad. Esto vale particularmente para la relación de la UE con los países del Mediterráneo, pero también con el MERCOSUR, ya que si en esos Estados no hay estabilidad, entonces la relación birregional sería menos atractiva, en particular para los inversionistas.

En cuanto a la promoción del desarrollo, queda claro que la UE considera particularmente importante esta función en su relación con los países ACP.

Finalmente, Rüland explica que el interregionalismo se sirve de teorías menores para analizar diferentes relaciones interregionales: identificó que algunos autores poseen argumentos realistas (como Roloff y Kupchan), mientras que otros prefieren los institucionalistas (como Higgot/Dieter y Maull/Okfen). Por otra parte, Robles y Faust se sirven de un enfoque estructuralista de la economía política y Holland basa sus análisis en el constructivismo (Rüland, 2002: 9-10). Por lo tanto, se puede afirmar que el interregionalismo es una nueva teoría de las relaciones internacionales que utiliza una variedad de enfoques teóricos combinados para explicar las relaciones entre regiones.

Todo lo anterior demuestra que el interregionalismo es un fenómeno multifuncional que no sólo se remite a las relaciones entre dos organizaciones regionales, sino que también incluye las relaciones de una organización regional con un Estado o con un grupo regional y asimismo tiene en cuenta las relaciones entre Estados que pertenecen a dos o más regiones. Sin embargo, tal como sostiene Hänggi, las relaciones interregionales entre dos organizaciones regionales constituyen un interregionalismo en su forma más pura, más institucionalizada y compleja. Como ya se ha mencionado anteriormente, es aquí donde se insertaron las relaciones entre la UE y el MERCOSUR.

Conclusiones

Al inicio de este capítulo se enunciaron dos hipótesis que respondían tentativamente las preguntas de investigación planteadas. La primera hipótesis ha sido comprobada: el marco general en el cual se insertaron las relaciones entre la UE y el MERCOSUR se

ubicaron en un contexto de cambios en la escena mundial, de nuevo regionalismo y de nuevo interregionalismo. Esos cambios tuvieron que ver con una serie de acontecimientos mundiales que se fueron sucediendo a lo largo de los años noventa, en un contexto de post-Guerra Fría. En esos tiempos los actores de las relaciones internacionales enunciados por la interdependencia compleja tuvieron peso en la escena global, en este sentido cabe señalar la importancia de las ETN.

Asimismo, desde que comenzaron las negociaciones para concretar un acuerdo de asociación interregional entre la UE y el MERCOSUR, en el año 1999, el mundo también vivió una serie de transformaciones que afectaron la relación birregional. Para citar sólo un caso, es indiscutible que a partir del 11 de septiembre de 2001 el tema prioritario de la agenda global fue la lucha contra el terrorismo. En este contexto, es evidente que la liberalización comercial a nivel multilateral perdió peso a escala internacional. Esto trajo consecuencias a la relación entre la UE y el MERCOSUR, porque muchas cláusulas de la negociación birregional estaban supeditadas a lo que se acuerde en la OMC.

El ejemplo anterior da cuenta de un fenómeno externo que afectó la relación interregional. Ahora bien, tampoco se pueden dejar de considerar los factores internos de cada una de las regiones, que también ejercieron presiones o facilitaron las negociaciones. Si se toma como referencia 2001, a partir de ese año la crisis argentina afectó al MERCOSUR, el cual quedó en una posición debilitada, ya que sus prioridades en ese momento no eran la firma de un acuerdo con Europa, sino tratar de sobrellevar y sobreponerse a la crisis. Es evidente que en ese entonces Chile se presentaba como un actor estable y ese país sí pudo concretar el acuerdo que estaba negociando en paralelo junto con el MERCOSUR con Europa. Del lado europeo, en 2001 la UE estaba preocupada por realizar el seguimiento de los 10 países que se incorporarían a la Unión en 2004. Por otra parte, estaba afectada por el mal de las vacas locas, tema que puso en tela de juicio la importancia de la seguridad alimentaria, pilar básico de la Política Agrícola Común, tema sensible de las negociaciones birregionales.

Por lo tanto, es fundamental tener en cuenta el contexto global, regional, nacional y subnacional para analizar por qué avanzaban o se trababan las negociaciones. La segunda hipótesis de este capítulo queda comprobada, ya que las negociaciones tuvieron lugar en dos niveles: en el interno (a nivel regional, que incluye al nacional) y en el externo, es decir, en el interregional. A lo largo del siguiente capítulo se estudiará de manera detallada qué sucedió en cada uno de estos dos niveles a lo largo de las tres etapas identificadas en el proceso de negociación del acuerdo.

Tal como lo afirma Philippe Schmitter en la frase citada en el epígrafe, resulta complicado explicar la realidad internacional a partir de una sola teoría. Es por eso que para entender las relaciones entre el MERCOSUR y la UE es preciso valerse de varios argumentos teóricos. A lo largo de este capítulo se han revisado algunas teorías que interpretan ciertos mecanismos internos de la UE y del MERCOSUR, y otra que analiza la relación interregional. Ahora se puede hacer un balance de todo lo aportado por ellas, estudiando cuáles son más importantes.

Citar al paradigma del intergubernamentalismo y del supranacionalismo es imprescindible para entender que existe un alto grado de asimetría en la composición de las relaciones internas de cada uno de los dos actores estudiados a nivel interno, es decir, a nivel regional. Queda claro que para el caso europeo hay dos explicaciones: para los intergubernamentalistas el proceso de integración europea se produjo gracias a la acción de los Estados y de momentos clave en los cuales se reunieron los Jefes de Estado y de Gobiernos, quienes a través de la suscripción de acuerdos hicieron avanzar la Unión; mientras que para otros, los neofuncionalistas, afirman que la UE se fue integrando a partir de un efecto de derrama (*spill over*), en el cual primero se integraron ciertas áreas y luego otras, todo gracias a la importante contribución de las instituciones comunitarias y no tanto de los Estados. En el caso del MERCOSUR hay consenso acerca de la naturaleza intergubernamental de la unión aduanera. Esto no significa que no se tenga contemplado crear y poner en funcionamiento instituciones comunes; sólo que en el presente las que operan no tienen un peso relevante.

Es evidente, entonces, que existía una asimetría entre la UE y el MERCOSUR, la cual se pudo percibir claramente a la hora de sentarse a la mesa negociadora. Los europeos enviaban a los representantes encargados de diferentes temas, mientras que los Estados Parte del MERCOSUR estaban representados por sus Jefes de Estado y de Gobierno y por sus Secretarios (Ministros). Este factor complicaba las negociaciones porque el MERCOSUR podía hasta dar una imagen de contradicción a la hora de negociar, mientras que del lado europeo en el momento de negociar ya tuvo que tomar una posición consensuada previamente, defendida por un negociador de la Unión.

En cuanto al enfoque teórico que explica la relación interregional propiamente dicha, vale la pena detenerse aquí para analizar cuáles son las características de las relaciones interregionales en la post-Guerra Fría y qué funciones del interregionalismo citadas por Rüländ son más relevantes para entender la relación entre la UE y el MERCOSUR.

La conformación de relaciones interregionales, a partir de los años noventa, se incrementó a una velocidad cada vez mayor e integró gradualmente a casi todos los Estados. En este contexto, ya se ha visto en este capítulo la multiplicidad de acuerdos firmados por la UE (actor interregional por excelencia) y por el MERCOSUR. En los capítulos 3 y 4 se analizará detalladamente el espectro de relaciones interregionales de cada parte y se verá claramente que la relación birregional UE-MERCOSUR es más relevante para el MERCOSUR que para el proceso de integración europeo.

En cuanto a las funciones del interregionalismo, las dos más relevantes son: el equilibrio institucional y *bandwagoning*, ambas interrelacionadas. En este capítulo ha quedado manifiesto que tanto en la UE como en el MERCOSUR existe interés para no quedar desplazados por otros socios o para equilibrar el poder de terceros. La UE se interesa por el MERCOSUR para no quedar relegada frente a Estados Unidos (y eventualmente China) y ante un eventual proceso de integración de los países del continente americano liderado por Estados Unidos. Por otro lado, al MERCOSUR le

interesa encontrar en Europa un socio con suficiente fuerza para que equilibre el poder de Estados Unidos (y eventualmente de China) en la región.

Un último punto que vale la pena resaltar en relación con el equilibrio institucional tiene que ver con la exportación de valores culturales. Tal como se explicó en este capítulo, a la UE le interesa mucho divulgar su modelo integracionista. El MERCOSUR también se ve reflejado en Europa. Sin embargo, en ciertas ocasiones se percibe una contradicción entre el valor integrador federativo que parece impulsar la UE con la relación bilateral que fomenta la UE con ciertos líderes regionales, en este caso, Brasil. Esta acción bilateral puede provocar, más que la unión, la división entre los socios del MERCOSUR. Es decir que si la UE demuestra un interés privilegiado por el líder regional, los demás integrantes del MERCOSUR pueden interpretar que en realidad no son tan relevantes para la UE.

Finalmente, es pertinente realizar una evaluación global de lo estudiado en este capítulo. En primer lugar, se puede concluir que si se tuviera que describir los tiempos modernos en los cuales se insertan las relaciones entre la UE y el MERCOSUR con una sola palabra, ésta sería cambio. El cambio no sólo se da en un contexto de post-Guerra Fría, sino también a lo largo de todo el proceso negociador del Acuerdo de Asociación Interregional. Son estas transformaciones las que ayudan a delimitar el proceso negociador en etapas. Por otra parte, se han visto aquí ciertos enfoques teóricos que explican aspectos estudiados en los capítulos que se presentan a continuación. Estas teorías ofrecen el marco para entender cómo está conformado cada actor y cómo es su relación interregional. En otras palabras, las teorías explican por qué existe una relación asimétrica entre las partes, por qué el proceso de negociación atravesó diferentes etapas y qué importancia le otorga una región a la otra. Los capítulos 2, 3 y 4 presentarán los datos fácticos que sustentan lo anterior.

Capítulo 2: Análisis de las etapas de las rondas de negociación del acuerdo

“... el futuro de las relaciones entre la Unión [Europea] y el MERCOSUR depende actualmente, por un lado, de la respuesta que el MERCOSUR dará a los dilemas internos con los cuales se enfrenta, definiendo su papel en el subcontinente americano (...) y, por otro lado, de las soluciones encontradas por la Unión frente a las divergencias de opinión que ella presenta internamente en relación con esta asociación interregional.”

Deisy Ventura, 2006: 409

En el presente capítulo se analizará el proceso de negociación del Acuerdo entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR y las diferentes rondas que tuvieron lugar desde el año 2000 y hasta fines de 2007.

Los objetivos de este capítulo son: 1) identificar los temas conflictivos y aquellos en los cuales se logró un consenso durante las diferentes etapas de la negociación y 2) analizar qué temas podían potenciar un acuerdo. A partir de dichos objetivos se desprenden las siguientes preguntas que guían el presente capítulo: ¿cuáles fueron los nudos, de dónde provinieron y por qué se complicaron?, ¿cuáles fueron los temas en los cuales ambas partes lograron un consenso?, ¿qué asuntos podían potenciar un acuerdo?

El capítulo concluye aseverando que a finales de 2007 la negociación había llegado a una situación de *impasse*, aunque existían temas que podían apoyar el acuerdo.

* * *

Para analizar las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) es necesario tener en cuenta diferentes niveles de análisis. La relación birregional no se llevó a cabo de manera aislada⁴⁵, sino que estaba inmersa en un contexto global del cual recibió estímulos y al mismo tiempo condicionamientos. Así, es importante considerar cuál era el entorno internacional del momento en el que se establecieron contactos entre el MERCOSUR y la UE, en particular qué sucedía en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo, es pertinente estudiar la relación entre ambas regiones en sí, es decir, las diferentes rondas de negociaciones del Acuerdo de Asociación Interregional. Al mismo tiempo, es crucial entender que en algunos momentos del proceso de negociación podían surgir cuestionamientos por parte de algunos de los Estados miembros de las dos partes; por lo tanto, también es importante considerar las relaciones bilaterales de un país con un proceso de integración⁴⁶. Por

⁴⁵ Los términos “birregional” e “interregional” se utilizarán de manera indistinta. Cabe destacar que estos conceptos a veces hacen referencia a la relación UE-América Latina y el Caribe y en otras oportunidades a la relación de la UE con las subregiones de América Latina, es decir: UE-MERCOSUR, UE-Comunidad Andina de Naciones (CAN) y UE-Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

⁴⁶ Tal como se estudió en el Capítulo 1, para algunos representantes del interregionalismo, tanto las relaciones entre un grupo de Estados con una organización regional, como los contactos entre un Estado

último, es preciso tener presente la situación particular de cada uno de los procesos de integración por separado. Es decir, no se puede dejar de analizar la situación económica, política y social de cada región en cada una de las etapas de la negociación.

En cuanto al ámbito multilateral uno de los capítulos más importantes de la negociación, la cuestión de los productos agrícolas, estaba supeditada, o en el mejor de los casos, era paralela, a las que el bloque europeo sostenía en el marco de la Organización Mundial de Comercio. En varias ocasiones la UE manifestó que no estaba dispuesta a negociar la cuestión agrícola más allá de lo que acuerde en el ámbito multilateral⁴⁷.

Por otra parte, las relaciones entre la UE y el MERCOSUR quedaron también marcadas por los sucesos ocurridos a partir del 11 de septiembre de 2001, en especial, la lucha contra el terrorismo internacional que ha ocupado un puesto primordial en la agenda global.

En cuanto a la relación birregional en sí, cabe destacar en qué contexto la UE consideró las relaciones con el MERCOSUR, dentro del espectro de relaciones con América Latina y el Caribe, las cuales diferenciaba por niveles⁴⁸, a saber: 1) "relaciones birregionales" con el Grupo de Río y con América Latina y el Caribe⁴⁹ y 2) "diálogos especializados". En este último tipo la UE distinguió cuatro tipos, los cuales se pueden agrupar en relaciones interregionales con las subregiones de América Latina: a) MERCOSUR, b) CAN y c) Centroamérica (SICA) y a nivel bilateral con los países con los cuales firmó acuerdos de asociación: México y Chile. Asimismo, la UE ha sostenido relaciones bilaterales fluidas con todos los países de América Latina y el Caribe, excepto con Cuba, Estado con el cual mantiene diferencias políticas y económicas⁵⁰.

y una organización regional constituyen ejemplos de relaciones interregionales. Ver: (Hänggi, H, Roloff, R. y Rüländ, J. (editores), 2005)

⁴⁷ Cabe señalar que en algunos aspectos este acuerdo sería "Doha-Plus". Como lo señala José Antonio Ocampo: "*It is important to take note of several aspects of these bilateral agreements with industrialized countries. Firstly, they tend to consolidate the access that Latin American and Caribbean countries already have through the Generalized System of Preferences (GSP). This is to say, the preferential access that developing countries obtained as concessions in GATT, but that have remained as unilateral non-binding concessions, are consolidated bilaterally in exchange for concessions in other spheres, particularly new areas. Secondly, the disciplines in areas of interest to industrialized countries are Doha-plus, since those FTAs include disciplines in investment, competition policy, government procurement and trade facilitation, for which there are no multilateral rules in place. Thirdly, issues that affect Latin American signatories, such as internal support measures in agriculture or anti-dumping legislation, are remitted to the multilateral negotiating forum*". Ver: (Ocampo, J. A., 2003). Por otra parte, el entonces Comisario Europeo de Comercio, Pascal Lamy, también enfatizó la voluntad de suscribir un acuerdo "OMC-Plus" con el MERCOSUR: "*We wish to do something with the Mercosur which is really WTO-plus, or even WTO-plus-plus. We are ready to give Mercosur privileged access to the European market in the agricultural area, in the industrial area, in the service sector,...in investments.*"; citado en: C&M International (12 de diciembre de 2003)

⁴⁸ Se recomienda ver la página de Relaciones Exteriores de la UE en su relación con América Latina y el Caribe en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/index.htm.

⁴⁹ En el marco de estas relaciones se ubican las cuatro cumbres América Latina y el Caribe-UE: Río de Janeiro (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Viena (2006). La próxima tendrá lugar en Lima (2008).

⁵⁰ Las relaciones de la UE con América Latina se analizarán más detalladamente en el Capítulo 3. Es importante precisar que las relaciones de la UE con Cuba se encuentran suspendidas. La Comisión

La UE y el MERCOSUR firmaron en 1995 un Acuerdo Marco que fue el primero suscrito entre dos uniones aduaneras y fue el más avanzado que había suscrito hasta ese momento la UE con América Latina; Chile y México, por su parte, suscribieron acuerdos similares en 1996 y 1997, respectivamente. Todos estos acuerdos fueron considerados “acuerdos de cuarta generación” ya que priorizaban las relaciones económicas y la liberalización comercial. Los acuerdos anteriores estaban basados en temas de cooperación y, en materia comercial, no iban más allá de incluir una lista variable de productos que se dentro del Sistema Generalizado de Preferencias. Otra novedad de estos acuerdos fue que buscaban reforzar otro pilar de la relación, el diálogo político y ampliaban las relaciones en materia de cooperación.

La UE y el MERCOSUR decidieron comenzar las negociaciones con el fin de suscribir su Acuerdo de Asociación Interregional en 1999, después de la primera cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe, celebrada ese año en Río de Janeiro⁵¹. Cabe señalar que las negociaciones se iniciaron de manera conjunta con Chile. Sin embargo, este último país en 2001 decidió continuar de manera separada del MERCOSUR sus negociaciones, las cuales concluyeron con la suscripción del respectivo Acuerdo en 2002. Otro país latinoamericano, México que comenzó a negociar posteriormente también su acuerdo, no obstante lo cual fue el primero en finalizar y suscribir el Acuerdo en 2001.

A partir de lo anterior, surgen los siguientes interrogantes: ¿por qué el MERCOSUR, que es la subregión de América Latina que se encuentra más estrechamente vinculada con Europa⁵², no logró, después de siete años concretar un acuerdo de asociación con

Europea abrió su Delegación en La Habana en marzo de 2003, sin embargo, meses más tarde surgieron inconvenientes que enfriaron las relaciones. Según fuentes europeas “Después de la protesta diplomática de la UE contra el encarcelamiento de 75 opositores políticos pacíficos y la ejecución de los tres secuestradores en abril de 2003, Cuba se negó, en julio de 2003, a toda ayuda bilateral directa de la UE (desde 1993 la ayuda comunitaria a Cuba había alcanzado los 145 millones de €), y limitó las relaciones diplomáticas normales con la mayoría de las misiones de la UE representadas en Cuba, incluyendo nuestra Delegación.” El Encargado de negocios de dicha delegación, Sven Kühn von Burgsdorff, sostuvo: “Este estancamiento de las relaciones ha logrado tener un desenlace preliminar en el reciente enero de 2005 cuando Cuba decidiera restablecer los contactos normales con las misiones diplomáticas de la UE, y después de que el Consejo suspendiera temporalmente las medidas de la UE. El Consejo tomó esta decisión con vistas a restablecer el diálogo con el gobierno cubano, pero también para fortalecer las relaciones con la oposición política pacífica.” Ver: http://www.deldom.cec.eu.int/es/eu_and_cu/bilateral_relations.htm. Cabe señalar que en la Cuarta Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe celebrada en Viena en mayo de 2006, las conclusiones del párrafo 13 de la Declaración de Viena incluyen una cláusula que repudia la Ley Helms-Burton. Es llamativo que la UE y América Latina y el Caribe hayan aunado sus posiciones a favor de Cuba (y consecuentemente contra Estados Unidos). Lo curioso es que Fidel Castro no asistió a Viena y, aunque esta declaración lo beneficia, el gobernante cubano insiste en sus críticas contra la UE. En junio de 2006 lanzó un nuevo ataque contra la UE por su papel de “lacayo” y “subordinado” de Estados Unidos y debido a su “incapacidad para articular una política propia e independiente hacia Cuba”. Ver: Vicent, M. (23 de Junio de 2006).

⁵¹ Para un análisis detallado de las tratativas previas al comienzo de las negociaciones se recomienda ver: (Ventura, D., 2005)

⁵² Más estrechamente vinculada porque la UE representa para el MERCOSUR el primer socio comercial, la primera fuente de inversiones y de cooperación. Asimismo, los países del MERCOSUR se encuentran

la UE?; ¿Cuáles fueron los nudos que frenaron el proceso a pesar de que el MERCOSUR fue el primero en iniciar negociaciones en 1995 y, mas formalmente a partir de 2000?; ¿Cuáles fueron las áreas que fomentaban el interés por concluir las negociaciones con un Acuerdo birregional?

Durante el proceso de negociación del acuerdo se pueden distinguir tres etapas. La primera puede identificarse desde el comienzo de las negociaciones hasta fines de 2001/principios de 2002; la segunda desde esa fecha hasta octubre de 2004 y la tercera desde finales de 2004 hasta finales de 2007. Durante cada una de estas etapas, la situación interna de las partes, así como el contexto internacional condicionaron la marcha de las negociaciones birregionales.

No obstante las tres etapas que se pueden señalar, durante todo el proceso se mantuvieron constantes dos problemáticas fundamentales: por un lado la cuestión agrícola, es decir, el reproche del MERCOSUR acerca del alto nivel de proteccionismo que la Política Agrícola Común (PAC) brindaba a la producción de la Unión Europea y, por otro, la negativa del MERCOSUR -en particular de Brasil- de aceptar una mayor apertura en el sector de los servicios. Por otra parte, los dos grandes temas en los cuales ambas partes alcanzaron un consenso fueron la cooperación y la protección de la democracia y los derechos humanos. Finalmente, los temas en los cuales el interés de ambas regiones potenciaba las negociaciones y permitían lograr avances para un Acuerdo se derivaban del creciente interés de la inversión proveniente de los países de la Unión Europea en infraestructura y en energía en el área del MERCOSUR.

A continuación se analizan las etapas de la negociación birregional y los temas de conflicto y de consenso alcanzados. Finalmente, se incluyen las conclusiones del capítulo.

1. Las etapas de la negociación birregional

El proceso de negociación del acuerdo se llevó a cabo a través de varias rondas, las cuales pueden agruparse en tres etapas. En cada una de ellas es importante identificar la situación interna de las partes negociadoras, la relación birregional en sí y los acontecimientos internacionales que la afectaron.

Las sedes de dichas rondas correspondieron, de manera alternativa, a Bruselas y a las capitales de los países del MERCOSUR que en la fecha de la reunión ejercían la presidencia *pro-témpore*: Asunción, Brasilia, Buenos Aires y Montevideo. Cabe mencionar que a partir de mayo de 2004 se suspendieron las rondas, y solo hubo encuentros informales a nivel ministerial y de coordinadores.

unidos por lazos históricos y genealógicos con el viejo continente, lo cual se traduce en una serie de valores compartidos.

2.1.1. La primera etapa: 1999-2001/2002

La primera etapa del proceso de negociación se ubica desde la cumbre de Río hasta la sexta ronda de negociaciones, que fue la última en la cual las negociaciones con la UE se desarrollaron de forma conjunta MERCOSUR y Chile.

Como ya se ha mencionado anteriormente, durante la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la UE, celebrada en Río de Janeiro en 1999, se decidió dar por iniciadas las negociaciones para el desarrollo, la diversificación y la liberalización gradual del comercio birregional entre el MERCOSUR y Chile y la UE, sin excluir a ningún sector y de acuerdo a las reglas de la OMC. En esa oportunidad quedó acordada la estructura, la metodología y el calendario de las futuras rondas de negociaciones. Asimismo, se estableció el foro principal de las negociaciones: el Comité de Negociaciones Birregional (CNB), al cual se le sumaron el Subcomité de Cooperación (SCC), tres subgrupos de áreas específicas de cooperación y tres Grupos Técnicos (GT) que se ocuparían de los temas comerciales.

Un aspecto muy importante que vale la pena destacar sobre la modalidad del proceso de negociación fue que desde 1999 en los temas de agricultura, la Comisión Europea siempre señaló que el Acuerdo estaría ligado a lo que se negociara en esta materia en el seno de la OMC.

El optimismo inicial de las negociaciones fue relativo, ya que aunque existió un clima de confianza, este fue relativo, porque las partes desde antes del comienzo de las negociaciones con el MERCOSUR, tomaron “conciencia del antagonismo profundo que existe entre la futura asociación y la política agrícola común” (Ventura, 2005: 413). Un aspecto positivo que impulsó la decisión de negociar este Acuerdo fue la existencia de una buena relación comercial, de cooperación y política entre las partes a lo largo de los años noventa; pero lo cierto es que, cuando se iniciaron las conversaciones formales, tanto el MERCOSUR como la UE debían resolver cuestiones que demandaban su atención. La UE estaba concentrada en la Reunión Ministerial de Niza de 1999, la cual marcó un paso importante hacia la redefinición del sistema de toma de decisiones en la Unión⁵³. El MERCOSUR, por su parte, vivía un clima de tensión por el sistema financiero desigual entre Argentina y Brasil, ya que este último país había devaluado unilateralmente su moneda⁵⁴ y Argentina había entrado en una etapa de recesión, que al final conduciría también a la depreciación del peso y a la suspensión de sus obligaciones financieras internacionales.

La Cumbre de Niza, que dio lugar al tratado del mismo nombre, tuvo como objetivo principal, preparar la revisión de los tratados para realizar las modificaciones de su marco institucional. Cabe señalar que la UE se basa en un sistema institucional único en el mundo. Los Estados miembros aceptan delegar una parte de su soberanía en instituciones independientes que representan a la vez los intereses comunitarios, los nacionales y los de los ciudadanos. La Comisión defiende tradicionalmente los

⁵³ Para saber qué sucedió internamente en la UE en los años 1999-2007, se recomienda ver: http://europa.eu/abc/history/index_es.htm.

⁵⁴ La desigualdad era producto del real devaluado y el peso argentino sobrevaluado.

intereses comunitarios, todos los gobiernos nacionales están representados en el Consejo de la Unión y los ciudadanos de la Unión eligen al Parlamento Europeo directamente. Otras dos instituciones importantes son la Corte de Justicia y el Tribunal de Cuentas. Otros cinco órganos completan el espectro institucional: el Banco Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, El Banco Europeo de Inversiones y el Defensor del Pueblo europeo.

Los nuevos temas añadidos en Niza a los pendientes en Amsterdam ⁵⁵ fueron: la Carta de los Derechos Fundamentales del Ciudadano Europeo, la cooperación reforzada y la modificación del artículo 7 del tratado que prevé sanciones para aquellos países que violen los principios fundamentales de la UE. El objetivo de dichas modificaciones demostró una coherencia con lo que la UE demandaba a otros cuando suscribe acuerdos o tratados internacionales, en particular a partir de la década de los años noventa: el respeto a la democracia y a los derechos humanos.

En lo que respecta a la situación interna del MERCOSUR, Brasil, el socio mayor, endeudado y con un desempleo que superaba los dos dígitos, devaluó la moneda en un 44% el 29 de enero de 1999. Consecuentemente, la crisis brasileña se extendió a los demás socios. No hay que olvidar que el MERCOSUR, a pesar de sus imperfecciones, es una unión aduanera; por lo tanto, si uno de los socios devalúa su moneda, esta situación afecta a los demás de manera particular. En principio, la devaluación provocó que las exportaciones brasileñas se volvieran automáticamente más competitivas.

Desde 1991 Argentina había adoptado un tipo de cambio fijo, a través de la paridad cambiaria con el dólar estadounidense (por medio de la aplicación de la Ley de Convertibilidad). Asimismo, el gobierno de Carlos Menem instrumentó una política de privatizaciones de los servicios públicos e industrias estatales. Esta política que tuvo efectos positivos sobre la inflación –hubo una caída pronunciada de la tasa de inflación– no estuvo acompañada de una política social que afrontara el problema del alto desempleo que generó. Además, el nivel de precios, una vez controlada la inflación, se mantuvo estable, pero relativamente alto en comparación con el nivel medio de ingresos y con el de sus socios comerciales. Es decir que los productos argentinos eran caros, comparados con los de los socios del MERCOSUR. Esta situación, aunada a la devaluación brasileña, empeoró la competitividad de los productos argentinos. La convertibilidad se mantuvo hasta finales de 2001.

La devaluación del real también afectó de manera significativa a Uruguay, tal como lo sintetizan dos investigadoras uruguayas con estas palabras: “En 1999, los efectos de la

⁵⁵ El Tratado de Amsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Este tratado revisó las disposiciones de la PESC enunciadas en el Tratado de Maastrich (que había entrado en vigor el 1º de noviembre de 1993 y donde por primera vez se mencionó la "política exterior común"). Los artículos 11 a 28 del Tratado de la Unión Europea a partir de Amsterdam están específicamente dedicados a la PESC. Otro hecho importante fue el nombramiento de Javier Solana como Alto Representante de la PESC. El Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001 contuvo nuevas disposiciones en materia de PESC. Para más información sobre los tratados mencionados anteriormente, ver: (Valle, 2002)

coyuntura externa desfavorable de nuestros principales socios comerciales, sumados a la caída de los precios internacionales de las materias primas (principales productos de exportación), al crecimiento de los precios del petróleo y a las decisiones de política interna, resultaron en una caída del 3.4% del producto respecto a 1998. Especialmente la devaluación brasileña significó un duro golpe para la economía uruguaya, porque la modificación al alza del tipo de cambio de nuestro vecino provocó una pérdida de competitividad de nuestros productos, quebrando la hasta entonces ‘aparente armonía’ en las políticas cambiarias de la región” (Sanguinetti y Azar, 2001:19)⁵⁶. Como se puede observar, los problemas uruguayos producto de la devaluación brasileña eran similares a los argentinos.

Paraguay, por su parte, también se vio afectado. Un informe de la CEPAL señaló que, en 1999, tanto las exportaciones como las importaciones totales paraguayas “cayeron en casi 30% reduciendo el comercio total de bienes a su nivel más bajo desde 1992. El comercio no registrado y de reexportación⁵⁷, que abarca en su conjunto más de la mitad del comercio de bienes, sufrió mayores reveses que el comercio registrado. Dentro de las exportaciones totales, el monto registrado se redujo 30% por los bajos precios internacionales de la soja y el algodón, los principales productos de exportación registrados. Los datos mostraron que las exportaciones a Brasil se redujeron en un tercio por efecto de la devaluación del real. (...) Similarmente, el resto de las exportaciones, que constituyeron 73% de las exportaciones totales, se redujeron en un tercio y llegaron a su nivel más bajo desde 1992 por mayores controles de la aduana al comercio de reexportación o triangulación en la región de las tres fronteras sumados al menor poder de compra de los brasileños. Por su parte, las importaciones registradas cayeron 30% por una menor demanda interna”.⁵⁸

Lo anterior ponía en evidencia la difícil situación por la que atravesaba en 1999 el MERCOSUR. Se podría sin embargo argumentar que estos problemas, derivados de la devaluación del real, conseguirían que los cuatro socios del MERCOSUR reflexionaran sobre la necesidad de lograr una mayor coordinación macroeconómica, con el fin de evitar que cuando un país devaluara, afectara a los demás. Sin embargo, la lección que se derivó de esta experiencia es que un proceso de integración atraviesa necesariamente por ciertas etapas lógicas, en las cuales se van generando niveles superiores de integración. La coordinación macroeconómica y la idea de crear una moneda común es sólo posible una vez que se integren otras áreas, por ejemplo, que la unión aduanera sea completa.

Los problemas internos del MERCOSUR y de la UE durante el momento del lanzamiento de las negociaciones birregionales muestran las distintas etapas por las que atraviesan la conformación de las dos regiones y, al mismo tiempo la diferencia de problemáticas. Mientras el primero sufría las consecuencias de las turbulencias financieras y la incapacidad para acordar políticas comunes para enfrentarlas, producto

⁵⁶ Ver: (Sanguinetti, C. y Azar, P., 2001)

⁵⁷ Las cifras de comercio de bienes en la balanza de pagos de Paraguay incluyen una estimación de importaciones y exportaciones que no se registran en la aduana. Asimismo, las exportaciones incluyen productos que ingresan a Paraguay y son reexportados a los países vecinos.

⁵⁸ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999-2000*

del tipo de integración intergubernamental; la segunda se encontraba discutiendo cómo mejorar el sistema de toma de decisiones de sus instituciones supranacionales.

En este contexto, además, no sólo es importante analizar la situación interna de cada una de las partes, sino también qué estaba sucediendo a nivel global. En 1999 las negociaciones económicas internacionales eran consideradas uno de los principales temas de la agenda internacional, a pesar del fracaso de la tercera reunión ministerial de la OMC en Seattle. Asimismo, cabe señalar que es durante esta etapa que comenzaron los trabajos de la Ronda de Doha de la OMC.

Seattle marcó un parteaguas en relación con la participación de los movimientos sociales en las negociaciones internacionales. Tal como señala Ventura: “a partir de 1999, con las gigantescas manifestaciones populares de Seattle contra la OMC y en Génova, contra el G-8, luego de las reuniones del Foro Social Mundial en Porto Alegre, constatamos una evolución sorprendente de la organización internacional de los movimientos sociales y un crecimiento de los movimientos antiglobalización. En cierto modo, estos movimientos se alinean con las propuestas europeas, que consisten en dotar a los acuerdos multilaterales de una cláusula social y ambiental, o sea, de consagrar progresivamente el respeto a los derechos sociales y ambientales como condición previa a las relaciones comerciales.” (Ventura, 2006: 447). Aunque es indudable que la UE se distingue de Estados Unidos porque sí se preocupa por incluir cláusulas democráticas y de respeto a los derechos humanos en sus acuerdos con terceros y en sus propios tratados constitutivos, también es cierto que a la UE se le critica otro aspecto discriminador hacia los países menos desarrollados⁵⁹.

El principal ataque a la UE por parte del grupo de países en desarrollo -dentro de los cuales se incluyen los del MERCOSUR- ha ocurrido en foros multilaterales, no solamente a través de la voz de los movimientos sociales, sino también por parte de los mismos negociadores gubernamentales. Un caso claro se vio a lo largo de los encuentros en el marco de la Ronda de Doha. Tal como señala María Cristina Rosas, lo que reclamaban los países en desarrollo, especialmente los productores agrícolas, no era “pretender que con la Ronda de Doha se pondrá fin a política agrícola común (PAC) de la Unión Europea, o a las prácticas proteccionistas de Japón, Noruega o Estados Unidos. Pero al menos se busca que lo acordado en estas negociaciones y las obligaciones que emanen de la misma permitan reducciones sustanciales de prácticas de subsidios y de medidas proteccionistas a la agricultura y la eliminación de restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales, dado que ello tendría consecuencias mucho más benéficas para los países en desarrollo (...).” (Rosas, 2005: 31-32)⁶⁰. Lo cierto es que, si la UE no eliminaba dichas restricciones en los mercados mundiales pero sí negociaba un acuerdo con el MERCOSUR que no dejara de lado la agricultura, entonces los países del Cono Sur se verían altamente

⁵⁹ Al menos a un grupo de ellos, porque, tal como se verá en el Capítulo 3, la UE otorga preferencias arancelarias altas a sus ex colonias, lo cual implica una discriminación hacia otros países en vías de desarrollo.

⁶⁰ Rosas, M.C. (19 de noviembre de 2005).

beneficiados. Es por eso que estos países desde el inicio sostuvieron que no podrían concebir un acuerdo birregional que no incluyera cláusulas en ese capítulo⁶¹.

Hasta aquí se analizó la situación interna del MERCOSUR y de la UE y el contexto internacional durante los últimos años del siglo XX y comienzos del XXI. Ha quedado expuesto que ambas partes, que decidieron comenzar las negociaciones de un acuerdo complejo, se encontraban enfrentando problemas y desafíos internos. A su vez, la situación internacional también presentaba obstáculos: tanto en Seattle como en Doha la acción de los movimientos sociales anti globalización y la de los negociadores del Sur que se oponían a las políticas proteccionistas europeas dificultaban las conversaciones birregionales. Sin embargo, un aspecto positivo fue que durante los foros multilaterales el comercio internacional figuraba como tema importante en la agenda global. Poco tiempo después, como se verá más adelante, la situación cambiaría y se complicaría.

Para analizar la relación birregional propiamente dicha durante el período 1999-2001, la siguiente tabla ilustra la secuencia de rondas que se sucedieron en esta primera etapa de negociaciones.

Tabla 1
Rondas de negociación para alcanzar un acuerdo de asociación MERCOSUR-UE
Primera etapa

Junio de 1999	I Cumbre UE-América Latina en Río de Janeiro
Noviembre de 1999	Primer Consejo de Cooperación
Abril de 2000	I Ronda en Buenos Aires
Junio de 2000	II Ronda en Bruselas
Noviembre de 2000	III Ronda en Brasilia
Marzo de 2001	IV Ronda en Bruselas
Julio de 2001	V Ronda en Montevideo
Octubre de 2001	VI Ronda en Bruselas

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Delegación de la Comisión Europea en Montevideo (mayo de 2002), "Unión Europea-Mercosur. Una Asociación para el Futuro", Montevideo: 10.

El mandato para negociar el acuerdo que recibió la Comisión Europea fue aprobado en 1999 y condicionó las conversaciones a lo que se acordaría en la "Ronda del Milenio" de la OMC, "básicamente a la compatibilidad de lo que se negocie a nivel agrícola con los lineamientos de la reforma de la política agrícola común en el marco de la Agenda 2000" (Argentina, Ministerio de Economía y Producción. Dirección Nacional de Política Comercial Externa (2008).

⁶¹ De hecho, los países del MERCOSUR siempre hicieron hincapié en negociar un acuerdo incluyente. Tal como lo señala un informe del CMC, los países del MERCOSUR "manifestaron su interés en que avancen los entendimientos con la Unión Europea, y reiteraron la necesidad del MERCOSUR de que las negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio interregional sean comprensivas y no excluyan ningún sector de interés esencial para las economías de los Estados parte". (Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del MERCOSUR, Acta de la XIV^a. Reunión ordinaria del CMC, Ushuaia, 23-24 de julio de 1998, en BILA, n° 22, enero-julio de 1998 (citado por Ventura, 2006: 430).

En abril de 2000 se realizó la primera ronda de negociaciones⁶². Cabe destacar que se llevó a cabo bajo la presidencia argentina del MERCOSUR y la presidencia portuguesa de la UE, lo cual no es un dato despreciable ya que tanto España como Portugal fueron los países de la UE que demostraron mayor interés por América Latina. Por lo tanto, este factor de por sí era un elemento alentador para que en el lanzamiento de las negociaciones se viera con un cierto optimismo.

En esta reunión se decidió qué tipo de acuerdo se suscribiría. Así, se reiteró que abarcaría tres pilares: el comercial, el diálogo político y la cooperación. En el capítulo comercial, se fijaron objetivos que indicaban que el acuerdo cubriría la liberalización del comercio de bienes y servicios, por lo que contendría apartados sobre compras gubernamentales, inversiones, derechos de propiedad intelectual, políticas de competencia, instrumentos para la defensa del comercio y un mecanismo de solución de controversias. Para el desarrollo de los trabajos se conformaron tres Grupos Técnicos (GT) para asuntos comerciales y tres subgrupos para áreas específicas de cooperación. Algunos de los principios generales que se adoptaron fueron: el libre comercio, la no exclusión de ningún sector, la conformidad con las reglas de la OMC, el principio de *single undertaking*⁶³, la conclusión de la negociación lo antes posible y la intención de entablar negociaciones amplias que condujeran a resultados equitativos, así como el refuerzo del mecanismo de consultas.

Finalmente se estableció un programa de trabajo hasta mediados de 2001, que incluía intercambios de información, discusiones sobre los objetivos y las modalidades de las medidas no arancelarias, de las maneras de tratar las barreras no arancelarias al comercio y sobre cómo se intercambiarían los documentos. También se acordó que después de mediados de 2001 las discusiones se centrarían en la metodología y en los plazos establecidos para lograr la eliminación progresiva de los aranceles para bienes y servicios.

Durante la segunda y la tercera rondas no hubo discusiones de fondo, sino que las partes más que nada intercambiaron información. La segunda se organizó en Bruselas y tuvo lugar a tres niveles: CNB, GT y uno de los subgrupos de cooperación. Las negociaciones comerciales se enfocaron en tres asuntos: el intercambio de información, la identificación de barreras no arancelarias y la definición de objetivos para cada área de la negociación. Durante la fase preparatoria la Comisión Europea presentó al MERCOSUR una lista inicial de barreras no arancelarias. Asimismo, una vez que concluyó la ronda, la Comisión envió al MERCOSUR información sobre las legislaciones y regulaciones de la Comunidad Europea. El MERCOSUR a su vez envió información a la Comisión y presentó un borrador con los objetivos específicos que perseguía con la negociación.

⁶² Para más información sobre las rondas de negociación, se sugiere ver: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc1-8.htm.

⁶³ El principio de *single undertaking* expresa que nada está negociado hasta que todo lo esté, por lo tanto existe el riesgo de que un solo tema bloquee la negociación en su conjunto.

Durante la segunda ronda también tuvieron lugar las primeras reuniones de los GT, donde ambas partes discutieron sobre las necesidades de información. Estas discusiones se prolongaron hasta la tercera ronda, al igual que otros temas de la agenda, como la identificación de barreras no arancelarias y la identificación de objetivos. Por otra parte, se llevaron a cabo negociaciones de alto nivel sobre diálogo político en el seno del CNB durante la segunda ronda, y por primera vez se trataron temas de cooperación en los subgrupos, en particular en el subgrupo de Finanzas y Cooperación técnica. Las partes aprobaron el borrador del texto para ese tipo de cooperación.

La tercera ronda tuvo lugar en Brasilia, bajo la presidencia brasileña del MERCOSUR y la francesa de la UE. Esta reunión coincidió con la visita del comisario Chris Patten a Brasil, Argentina y Chile. Asimismo, incluyó reuniones a nivel del CNB, de los GT y del subgrupo de cooperación sobre cooperación económica. Además, los expertos en asuntos comerciales y los negociadores intercambiaron información técnica con sus contrapartes; también se llegó a un acuerdo en el borrador del texto sobre cooperación económica, diálogo político, el marco institucional y el preámbulo. Por lo tanto, se puede afirmar que las tres rondas de 2000 fueron productivas, existió un buen clima en las negociaciones y reinaba un cierto optimismo.

Durante 2001 tuvieron lugar seis rondas. En la cuarta, que se llevó a cabo en Bruselas bajo la presidencia paraguaya del MERCOSUR y la sueca de la UE, se volvieron a reunir el CMB, los tres GT, el Subcomité sobre cooperación, el Subgrupo sobre Cooperación Social y Cultural y el Subgrupo sobre Cooperación Económica. Las discusiones sobre cooperación se centraron en varios temas, entre ellos los mecanismos para incrementar los niveles de cooperación a partir del nuevo acuerdo. En cuanto al diálogo político, continuaron las discusiones sobre el marco institucional del acuerdo. En lo comercial las partes presentaron por primera vez propuestas y documentos de trabajo sobre temas no arancelarios. La Comisión también presentó una nueva iniciativa relacionada con la facilitación de negocios. Asimismo, se prepararon las negociaciones futuras sobre asuntos arancelarios.

La quinta ronda, celebrada en Montevideo bajo la presidencia uruguaya del MERCOSUR y la belga de la UE, fue significativa porque marcó el comienzo de las discusiones sobre aranceles y servicios. La UE presentó una oferta sobre aranceles al MERCOSUR así como una propuesta para basar la negociación en materia de servicios y compras gubernamentales. En relación con el marco institucional, las partes dialogaron sobre la posibilidad de incrementar el contenido del futuro acuerdo político. También se logró un consenso en cuanto a la cooperación en materia de aduanas, política de la competencia, estadísticas y cooperación científica y técnica.

La sexta y última ronda de 2001 se celebró en Bruselas en octubre y fue la última en la cual Chile participó de manera conjunta en las negociaciones UE-MERCOSUR. En esa oportunidad el MERCOSUR presentó una oferta sobre aranceles, servicios y compras gubernamentales y se avanzó en los capítulos sobre cooperación (especialmente en los capítulos sobre Ciencia, Telecomunicaciones, Energía y Transporte). Asimismo, por primera vez se discutió el documento final sobre el marco institucional y el capítulo sobre diálogo político. Durante esa ronda la UE expresó: *"It remains to be seen how the*

*political and the financial crisis of Argentina which is now the Secretariat pro Tempore of Mercosur could influence the present state of EU-Mercosur negotiations*⁶⁴. La declaración anterior demuestra que, aunque la crisis argentina todavía no había encontrado su punto culminante, en ese momento se percibían problemas en materia financiera y política. Sólo dos meses más tarde estallaría la crisis económica, financiera, política y social.

Por todo lo anterior es evidente que, entre finales de 2001 y principios de 2002, la situación interna del MERCOSUR y un contexto internacional desfavorable, entre los que se encuentran las nuevas prioridades en la agenda de la Unión Europea frenaron los avances esperados del proceso de negociación. A partir de entonces las negociaciones pasaron a otra etapa, más compleja y difícil.

2.1.2. La segunda etapa: 2001/2002-octubre de 2004

La segunda etapa estuvo caracterizada por la influencia de tres acontecimientos: 1) por un lado, la crisis argentina con efectos mayores en el seno del MERCOSUR; 2) en Europa, la UE estaba concentrada en la mayor ampliación de su historia, que tuvo lugar en mayo de 2004 y 3) el factor externo que marcó no sólo esta nueva etapa, sino todas las que le siguieron, fueron las consecuencias de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. A partir de entonces, el terrorismo internacional dominó la agenda internacional. Esta situación se agravó el 11 de marzo de 2004, cuando se produjo un atentado terrorista en Madrid. Esta vez el terrorismo internacional actuaba en suelo europeo.

La crisis argentina no surgió de la noche a la mañana. La desaceleración económica argentina comenzó de manera paralela a la crisis del real; sin embargo, cuando se habla del estallido de la crisis argentina se hace referencia a los sucesos de diciembre de 2001. Durante ese mes, para paliar la crisis, el gobierno decidió congelar las cuentas bancarias y restringir los retiros en efectivo. A partir del 19 de diciembre comenzaron en Buenos Aires y otras ciudades importantes del país, protestas sociales que derivaron en la renuncia del presidente De la Rúa. La consecuencia política fue la sucesión de cinco presidentes en un mes, y la económica fue la devaluación del peso en relación con el dólar.

Tal como lo señala Elvio Baldinelli, el gobierno argentino devaluó la moneda el 6 de enero de 2002, y estableció la cotización de \$1.40 por dólar en vez de \$1.00 como había sido hasta ese momento desde 1991, con lo cual la devaluación alcanzó el 29%. Para el 3 de febrero de 2002 el gobierno resolvió dejar flotar la cotización del peso frente a las demás monedas, lo cual provocó que el 15 de marzo de 2002 el peso se cotizara a \$2.40 por dólar, una pérdida de más del 150% respecto de su valor a comienzos de año⁶⁵.

⁶⁴ Ver: European Commission, "EU-Mercosur Bi-regional Negotiations Committee (BNC) - Account of the First Thirteenth Rounds"

⁶⁵ Para más información sobre los efectos de la devaluación del peso argentino en el MERCOSUR, se recomienda ver: Baldinelli, E.,(10 de abril de 2002)

La crisis argentina repercutió en el MERCOSUR. Así como la anterior crisis brasileña se había exportado a sus vecinos y dañado el espíritu integracionista (producto de la desviación de comercio e inversiones hacia Brasil, que se presentaba más competitivo), ahora le tocaba el turno a Argentina. Sin embargo, la relación Argentina-Brasil no fue afectada; al contrario. Argentina después de la crisis brasileña le había reprochado a Brasil los efectos negativos de su devaluación, y éste le respondía que para que esos efectos se neutralizaran, Argentina también debería devaluar⁶⁶. En cambio, la situación era diferente en la relación de Argentina con los socios menores. Tal como lo señaló en su momento la BBC, Uruguay decidió acelerar la devaluación del peso de 1.2 % mensuales a un 2.4 %, mientras que en Paraguay el gobierno anunció medidas proteccionistas para defender la producción nacional de productos lácteos de sus similares argentinos (que a partir de la devaluación pasaron a ser más baratos y competitivos que los paraguayos)⁶⁷.

En cuanto a la situación interna de la UE, a partir del 1º de mayo de 2004 pasó a estar conformada por 25 miembros. Los diez nuevos Estados pertenecen a Europea Central y Oriental y al Báltico, ellos son: Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Malta. Rumania y Bulgaria continuaron en lista de espera (sólo hasta el 1º de enero de 2007, cuando se incorporaron como Estados miembros) y Turquía había presentado su candidatura ante el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999.

El 11 de septiembre de 2001 (9-11) significó un parteaguas en relación con la incidencia internacional en las negociaciones del acuerdo birregional MERCOSUR-UE. A partir de ese momento en todos los encuentros multilaterales en los cuales participaron ambas regiones se hizo mención a la lucha contra el terrorismo. Este tema pasó a ser prioritario en la agenda global. Por lo tanto, otros asuntos que hasta la fecha habían sido considerados de sumo interés (como el medio ambiente, el comercio y el desarrollo, entre otros), pasaron a quedar relegados a un segundo término. Así las cosas, la negociación de un acuerdo de libre comercio no parecía tener la misma importancia que el año anterior. Europa se concentró en su relación con Estados Unidos y en su interior surgió un debate sobre el apoyo o no a ese país en la invasión a Irak, lo cual debilitaría la posición común en política exterior⁶⁸.

Por otra parte, cabe mencionar que otro de los efectos negativos del contexto internacional sobre las relaciones birregionales, estuvo marcado por el fracaso de la reunión ministerial de la OMC en Cancún⁶⁹.

⁶⁶ Ver: Uchitelle, L. (January 10, 2002)

⁶⁷ Ver: *BBC* (lunes 7 de enero de 2002)

⁶⁸ Francia y Alemania se opusieron a la intervención estadounidense, mientras que otros, como Polonia y la República Checa, recién incorporados a la UE, la apoyaban.

⁶⁹ Para más información sobre esta cumbre se recomienda ver: <http://www.wto.org>. Este aspecto se analizará en profundidad en los apartados UE-OMC y MERCOSUR-OMC en los Capítulos 3 y 4.

La siguiente tabla ilustra la secuencia de rondas que se sucedieron en esta segunda etapa de negociaciones.

Tabla 2
Rondas de negociación y reunión ministerial para alcanzar un acuerdo de asociación MERCOSUR-UE
Segunda etapa

Abril de 2002	VII Ronda en Buenos Aires
Mayo de 2002	II Cumbre UE-América Latina en Madrid
Noviembre de 2002	VIII Ronda en Brasilia
Marzo de 2003	IX Ronda en Bruselas
Junio de 2003	X Ronda en Asunción
Diciembre de 2003	XI Ronda en Bruselas
Marzo de 2004	XII Ronda en Buenos Aires
Mayo de 2004	XIII Ronda en Bruselas
Octubre de 2004	Reunión Ministerial en Lisboa

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Relaciones Exteriores; disponible en internet en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc1-8.htm.

La séptima ronda tuvo lugar en Buenos Aires, bajo la presidencia argentina del MERCOSUR y la española de la UE. En esta ronda se profundizaron los temas que no presentaban problemas para lograr compromisos: el capítulo político, el capítulo sobre cooperación (ambos quedaron casi terminados) y las medidas de facilitación del comercio⁷⁰. Este último punto merece una explicación aparte. En diciembre de 2001 en Buenos Aires se creó un forum sobre Facilitación de Negocios entre el MERCOSUR y la UE (MEBF, por sus siglas en inglés). En esa oportunidad, se reunieron empresarios de ambas regiones, quienes identificaron una serie de obstáculos que impedían el acceso efectivo a mercados y el desarrollo de las relaciones comerciales a su máximo potencial. Asimismo, el MEBF realizó recomendaciones que apuntaban a incentivar el intercambio de información y la simplificación y mejora de los trámites administrativos. La actuación del MEBF fue fundamental, porque en definitiva incluyó a los actores que llevarían a la práctica el acuerdo.

Un mes después de la séptima ronda en Buenos Aires, se realizó la segunda Cumbre Interregional. En la Cumbre de Madrid de mayo de 2002 en el marco del diálogo político los puntos que se debatieron fueron la paz y la estabilidad, y la prevención de conflictos internacionales; el apoyo a la capacidad de gestión de crisis de la ONU; la defensa de la democracia, del estado de derecho y la protección de los derechos humanos; la lucha conjunta contra el terrorismo; la lucha contra el narcotráfico, el lavado de dinero y el crimen organizado y la defensa del medio ambiente y el desarrollo sustentable. Como ya se mencionó anteriormente, es evidente que a partir del 11 de septiembre de 2001 el

⁷⁰ Cabe destacar que durante la décimo segunda ronda, celebrada en marzo de 2004, se quitaron la mitad de los corchetes de los capítulos sobre diálogo político y cooperación. Esto demostró que en esos temas fue más fácil encontrar consensos entre los negociadores. En cuanto a los aspectos comerciales, durante la ronda mencionada también hubo avances: se finalizaron los capítulos sobre barreras técnicas al comercio, competencia y aduanas.

tema del terrorismo inquietaba a Europa de manera creciente y, por lo tanto, era de esperar que se planteara en el encuentro interregional con América Latina y el Caribe.

Por otra parte, la preocupación por la grave situación política, financiera y social argentina se mencionó en diversas ocasiones durante la cumbre y también apareció en la declaración final, pero con un tono de diplomacia solidaria y sin un fuerte compromiso de apoyo europeo hasta que el presidente argentino Eduardo Duhalde no cumpliera con las exigencias del FMI.

Otro de los grandes acontecimientos de la Cumbre de Madrid fue el anuncio de la concreción del acuerdo político para poner fin a las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Chile y la UE. Este acuerdo fue el más ambicioso que hubiera negociado la UE porque liberalizaba más del 90% de los intercambios comerciales, con plazos de desgravación arancelaria que iban desde cinco años para Europa hasta nueve años para Chile. Además, el acuerdo Chile-UE era el más completo a nivel comercial (incluyendo los sectores industriales, pesqueros y agrícolas con plazos de desgravación arancelaria) y en materia de servicios e inversión que hubiera suscrito la UE con un tercer país. El acuerdo incorporó un área de libre comercio, de diálogo político y extensos aspectos de cooperación⁷¹.

El acuerdo entre Chile y la UE significó un llamado de atención para el MERCOSUR. Por un lado, se puede argumentar que desde hacía tiempo Chile estaba más cerca que el MERCOSUR de la UE por contar –entre otras ventajas– una economía más ordenada. Por otra parte, se puede suponer como un error del MERCOSUR el no dar importancia al empeño que Chile había puesto en lograr que se desvinculara el calendario de las negociaciones que los 15 países europeos sostenían con el MERCOSUR, del que Chile es país asociado, respecto de las que Chile deseaba mantener en paralelo con la UE. Lo cierto es que a partir de la firma del Tratado UE-Chile, ese país vecino del MERCOSUR dispuso de un mayor margen de maniobra, y podía ser posible que el MERCOSUR sufriera una desviación de su comercio y de su IED si no se apresura a suscribir un acuerdo similar con la UE⁷². Hay que recordar que Chile es un país con una gran trayectoria exportadora que dirige más de la mitad de su PIB al sector exportador. Por otra parte, Chile poseía una política arancelaria menos restrictiva que la del MERCOSUR: el arancel externo común promedio del MERCOSUR era del 14%, mientras que el de Chile era del 9%.

Es interesante pensar qué sucederá una vez que el Tratado MERCOSUR-UE y el Chile-UE coexistieran. En este caso, una solución para evitar conflictos entre el MERCOSUR y Chile sería que ambos trataran de negociar qué productos priorizarían para exportar a la UE. Muchas exportaciones chilenas son competitivas con las argentinas, como por ejemplo los derivados de la industria vitivinícola, sin embargo existe una gran gama de productos en los que ambos tienen producciones complementarias. De todas maneras, una vez que estos tratados coexistan, los sectores competitivos de Chile y MERCOSUR

⁷¹

Ver: http://www.elpais.es/articulo.html?d_date=20020515&xref=20020515elpepiint_10&type=Tes&anchor=elpepiint.

⁷² Sin embargo, todavía es muy pronto para evaluar el impacto de una posible desviación hacia Chile del comercio que la UE destina al MERCOSUR.

se verán en la necesidad de mejorar su producción y competir en calidad, además de precios. En cuanto a la IED, si Chile ofrece un escenario político y macroeconómico más estable que el MERCOSUR, el riesgo para este último es que se produzca una desviación de inversiones hacia ese país andino.

Por otro lado, si bien es cierto que el Acuerdo UE-Chile dio marco al mercado pesquero, uno de los principales intereses de los chilenos en las negociaciones, no era posible comparar en términos de producción agrícola, industrial y de servicios Chile con los dos grandes del MERCOSUR: Brasil y Argentina.

La octava ronda tuvo lugar en Brasilia, bajo las presidencias brasileña y danesa. Los temas que se trataron fueron los obstáculos técnicos al comercio (TBT, por sus siglas en inglés), la política de la competencia, las reglas de origen, los derechos de propiedad intelectual, aduanas y el mecanismo para la solución de controversias. También se discutieron las modalidades para negociar bienes y servicios. Por otra parte, la UE tuvo una reunión bilateral en Brasil sobre vinos y bebidas espirituosas, a la cual le sucedieron encuentros en Argentina y Uruguay.

La novena ronda tuvo lugar en Bruselas bajo las presidencias paraguaya y griega. Las negociaciones trataron los siguientes temas: bienes, compras gubernamentales, inversiones, servicios, comercio electrónico, solución de controversias, vinos y bebidas espirituosas y medidas sanitarias y fitosanitarias. Por otra parte, se discutieron el Plan de Acción sobre Facilitación de Comercio, la cooperación para el desarrollo, el desarrollo sustentable y la ampliación europea.

La décima ronda se realizó en Asunción bajo las presidencias paraguaya y griega. Los temas tratados fueron: bienes, inversiones, servicios, derechos de propiedad intelectual, solución de controversias, política de la competencia y el capítulo sobre cooperación. También se discutió sobre los futuros acuerdos sobre vinos y bebidas espirituosas, medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre la facilitación de negocios.

La décimo primera ronda se celebró en Bruselas bajo las presidencias uruguayo e italiana. Los temas tratados fueron la revisión de detalles de los capítulos sobre diálogo político y cooperación y se avanzó en cuestiones técnicas relacionadas con el acceso al mercado de bienes, compras gubernamentales, inversiones, vinos y bebidas espirituosas, facilitación de negocios y derechos de propiedad intelectual.

La décimo segunda ronda tuvo lugar en Buenos Aires bajo las presidencias argentina e irlandesa. Esta reunión marcó uno de los momentos clave de esta segunda etapa. Por un lado se removieron la mitad de los corchetes de los capítulos sobre diálogo político y cooperación y también hubo progresos en los apartados sobre obstáculos al comercio, política sobre la competencia y aduanas. Sin embargo, la negociación se estancó cuando la UE planteó la necesidad de incluir en el acuerdo la liberalización del sector de servicios financieros y telecomunicaciones y propuso, en particular, ampliar la

inclusión de temas de servicios ambientales, incluyendo agua y saneamiento. (Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, 2004)⁷³.

La décimo tercera ronda tuvo lugar en Bruselas a principios de mayo de 2004, tres días después de haberse incorporado diez nuevos miembros a la UE, bajo las presidencias argentina e irlandesa. Las partes continuaron negociando los tres capítulos del acuerdo y se prepararon para la Tercera Cumbre UE-América Latina y el Caribe, que se celebró a finales de ese mes en Guadalajara. Durante dicha cumbre, la UE (ampliada a 25 miembros) y el MERCOSUR presentaron ofertas mejoradas y encargaron a los grupos técnicos que avanzaran con el fin de finalizar el documento del acuerdo⁷⁴. Lo más significativo de esta cumbre fue el clima de relativo optimismo que vivieron los negociadores, quienes aseguraban que el acuerdo se firmaría en octubre de ese año⁷⁵. Sin embargo, en esa oportunidad durante la Reunión Ministerial en Lisboa, no se logró la meta. Cada parte rechazó la oferta final de su contraparte: el MERCOSUR no quedó satisfecho con la oferta europea de acceso a su mercado y la UE encontró insuficiente la oferta del MERCOSUR de abrir su sector de telecomunicaciones y de mejorar la protección de las denominaciones geográficas europeas⁷⁶.

El especialista en Relaciones Comerciales Internacionales, Félix Peña, realizó un análisis completo sobre la significación del encuentro para la relación birregional. Este autor identificó tres causas sustantivas y tres metodológicas para explicar los resultados obtenidos, independientemente de las conocidas diferencias en relación con el comercio agrícola, y que en su opinión debían ser resueltas en las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC⁷⁷:

Causas sustantivas: 1) la baja importancia relativa del MERCOSUR para la UE en comparación con otras prioridades de mayor valor estratégico y económico, como los nuevos Estados Miembros, sobre todo cuando paralelamente se estancaban las negociaciones para conformar el área del ALCA; 2) el impacto de las profundas asimetrías de las respectivas economías y el grado de desarrollo entre una región y otra; y 3) la percepción europea de un MERCOSUR poco creíble y que en ciertos temas demostró dificultades de articulación en torno a la agenda negociadora -como también le ocurrió a la UE en algunas oportunidades-.

Causas metodológicas: 1) las asincronías en los avances en los otros dos frentes negociadores importantes para la UE y el MERCOSUR, como la OMC y el ALCA; 2) las discontinuidades y fragmentaciones en el desarrollo de las negociaciones; y 3) una cierta desconexión operativa entre la visión política y estratégica de alto nivel -en

⁷³ Asimismo, la UE se mostró interesada en incluir los servicios profesionales, lo cual permitiría el traslado de mano de obra calificada de Europa a las filiales de empresas europeas en el MERCOSUR. En el área de servicios el énfasis europeo también se ha centrado en sectores como la pesca y la minería -- incluyendo la extracción de petróleo y gas-- (Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, 2004).

⁷⁴ La ampliación de la UE a 25 miembros se efectuó el 1º de mayo de 2004. Este evento se puede calificar como un desafío para la asociación MERCOSUR-UE, ya que Europa deberá atender este importante asunto interno y seguramente le dará prioridad, en detrimento de su voluntad de suscribir un acuerdo con el MERCOSUR.

⁷⁵ Ver: Clarín (27 de mayo de 2004), "Cumbre de Guadalajara: el Mercosur y la UE clarifican sus ofertas y ratifican que buscarán cerrar el acuerdo en octubre"; disponible en internet en: <http://www.clarin.com/diario/2004/05/27/um/m-766848.htm>.

⁷⁶ Agence France Presse, (20 de octubre de 2004)

⁷⁷ Peña, F. (Octubre de 2004)

particular en el caso de la UE, tal como se reflejara en las Cumbres recientes- y lo que ocurría en las negociaciones. “Ha flotado la sensación de un insuficiente oxígeno político para las negociaciones por la parte con más responsabilidades políticas debido a su mayor dimensión y grado de desarrollo relativo”.

Teniendo en cuenta las explicaciones anteriores, Peña en su artículo recomendaba que a partir de Lisboa sería conveniente que ambas regiones continuaran negociando y que: “evalúen y capitalicen la experiencia acumulada en los años recientes. El sector empresario debería tener un papel significativo en esta evaluación y en la formulación de cursos de acción que permitan lograr un acuerdo, a la vez equilibrado y razonablemente ambicioso. El interés por así hacerlo, al menos del lado del empresariado del MERCOSUR, debería estar vinculado con el hecho que otras regiones y países -como es el caso concreto de Chile- ya han logrado un acceso preferencial para sus bienes y servicios en el mercado de la Unión Europea”⁷⁸.

La recomendación de Félix Peña acerca de la necesidad de que el sector empresarial se involucrara más en las negociaciones era significativo. Tal como se mencionó anteriormente, en diciembre de 2001 se creó el *forum* sobre Facilitación de Negocios entre el MERCOSUR y la UE (MEBF, por sus siglas en inglés). Lo cierto es que después de Lisboa, en enero de 2005, el MEBF emitió un documento titulado “MEBF Luxembourg Declaration”, en el cual sostenía que: “The MEBF believes that, in the context of the EU Lisbon Process aimed at enhancing the competitiveness of the European Union in an increasingly globalized market, the strengthening of Trade & Investment with emerging economies plays a fundamental role. A Mercosur-EU Agreement would not only reflect the importance of current trade flows, but also ensure that both Regions can better undertake the challenges posed by fast developing economies. This Agreement would help EU and Mercosur companies, as well as consumers, to get better access to competitive products and inputs for their industry”⁷⁹. En esa declaración el foro empresarial presentó cifras de un estudio que encomendó, que revelaban el interés de ambas comunidades empresariales por suscribir el acuerdo: el costo de no firmarlo implicaba: “US\$ 3.7 billion per year. Taking into account services and investments, the value of lost business would significantly increase, up to more than US\$ 5 billion per year”. Queda claro, entonces, que los empresarios tenían intereses muy concretos en la suscripción del acuerdo birregional.

El optimismo de los empresarios y de los negociadores contrastaba con los resultados concretos. A partir de Lisboa se dejaron de realizar rondas y comenzaron las negociaciones a través de reuniones ministeriales y técnicas de coordinadores. A pesar de estas dificultades, algunos negociadores emitían mensajes esperanzadores acerca del futuro de las relaciones birregionales⁸⁰.

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ MEBF (31 de enero de 2005)

⁸⁰ Por ejemplo, el canciller de Brasil expresó: “*Não houve fracasso na reunião de Lisboa. O fracasso está na cabeça das pessoas e não corresponde à realidade. (...) Esta negociação é muito complexa. O Brasil nunca teve uma negociação deste tipo. Nunca chegamos ao ponto a que nós chegamos agora com a União Européia. Nós estamos em pleno acordo sobre o arcabouço conceitual que deve continuar prevalecendo nas negociações. Ninguém pôs em dúvida esse arcabouço (...) Nós sabemos o que estamos negociando, sabemos como se poderá chegar a um acordo, mas há diferenças sobre números,*

Como conclusión se puede afirmar que esta segunda etapa se caracterizó por ser más compleja que la anterior. Es interesante observar que, durante este período se realizaron dos cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe en las cuales el MERCOSUR no se pudo lograr la meta de suscribir el acuerdo. Cabe preguntarse si será en ese nivel macro, en encuentros entre la región latinoamericana en su conjunto y la europea, donde el MERCOSUR realmente lograría un peso suficiente para impulsar la firma del acuerdo. El último encuentro de esta etapa ya no fue una ronda, sino una reunión ministerial, en la cual el optimismo de la retórica contrastó con una realidad concreta: a pesar del interés de suscribir el acuerdo, lo cierto es que las negociaciones a partir de Lisboa se estancaron cada vez más.

2.1.3. La tercera etapa: octubre de 2004-2007

Durante esta última etapa, las relaciones birregionales se estancaron por varios motivos. En relación con el ámbito birregional se percibió una cierta intransigencia proveniente de cada una de las partes. Es decir que tanto el MERCOSUR como la UE, una vez que presentaban sus respectivas ofertas, continuaban determinados en respetar únicamente sus propios intereses y a no ceder.

Esta tercera etapa también estuvo caracterizada por la concentración de las partes en sus problemas internos. En cuanto al MERCOSUR, sus crisis coyunturales eran producto de varios desacuerdos entre las partes. Esta situación, tal como lo afirmó Peña en el análisis de las causas sustantivas del estancamiento de la reunión de Lisboa, no permitían que el MERCOSUR se presentara como un interlocutor unificado y creíble. Las divisiones intra-MERCOSUR ocurrían adicionalmente por motivos de política exterior: Uruguay amenazaba con suscribir un acuerdo bilateral con Estados Unidos y se involucró en el conflicto con Argentina por las plantas de celulosa instaladas en Uruguay en 2005⁸¹. Por otra parte, aunque los socios mayores aseguraban poseer una "alianza estratégica", Argentina no apoyaba a Brasil en su

sobre o que fazer em relação a cada setor específico, o que é normal numa negociação. (...) Se você considerar que esta negociação só começou para valer em novembro do ano passado, acho que esta negociação avançou muito, até em termos de conhecimento interno, ao testar setor por setor, para saber até que ponto se pode ir, em especial quando há algum sacrifício. Isto é verdade para eles também. Acho que não houve fracasso; houve avanço importante, foi uma reunião muito produtiva. (...) Quanto aos prazos, eles são apenas metas indicativas. (...) Continuo com o mesmo otimismo; e também com confiança, que é mais do que otimismo". Celso Amorim, canciller de Brasil, declaraciones luego de la cumbre en Lisboa. Ver: Peña, F. (Octubre de 2004)

⁸¹ Daniel Gatti expresa la absurda división entre Argentina y Uruguay, que debilita al MERCOSUR, de manera clara: "...cuando se consideraba que la llegada al poder de partidos de izquierda, o 'progresistas', en la mayoría de los países de la región, fortalecería la integración en el Mercosur, está sucediendo exactamente lo contrario, y este bloque aparece más débil que nunca. Uruguay sostiene que 'apuesta' a reforzar el Mercosur, y apela a su institucionalidad para dirimir el diferendo con Argentina, pero paralelamente no descarta buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos que en los hechos perforaría severamente al bloque. Argentina sostiene a su vez que el Mercosur es su principal 'apuesta estratégica', pero en los hechos dinamita su credibilidad al negarse a dar trámite (Buenos Aires ejerce actualmente la presidencia pro témpore del bloque) al pedido uruguayo de reunir a su Consejo, y desconsiderar permanentemente a los países pequeños (no sólo Uruguay, también Paraguay)"; en: Gatti, D. (24 de abril de 2006)

pretensión de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. También se percibían desacuerdos entre los socios mayores y menores en relación con el tema energético: Lula, Kirchner, Morales y Chávez decidieron suscribir un acuerdo energético. Uruguay en particular, temía quedar excluido, no obstante ese país sí participaba de otro proyecto impulsado por Venezuela⁸². A pesar de los temores uruguayos existen dos gasoductos que conectan Uruguay con Argentina; el primero es el Gasoducto del Litoral que conecta las ciudades fronterizas Colón y Paysandú; el segundo es el Gasoducto Cruz del Sur, que se extiende a lo largo de 130 millas y opera a través de un consorcio con British Gas, y se planeaba extender este gasoducto para que cubriera un total de 540 millas, extendiéndolo hasta la ciudad de Porto Alegre, en Brasil⁸³.

Es importante subrayar que en esta etapa el MERCOSUR concretó su primera ampliación. Durante la Cumbre de presidentes del MERCOSUR en diciembre de 2005, Venezuela fue admitida como Estado Parte. Aunque todavía deberá esperar para integrarse plenamente, muchos temen que el actual gobierno de Chávez desequilibre al MERCOSUR⁸⁴. La presencia de Chávez también generaba discusiones sobre quién se impondría como líder en el MERCOSUR.

La UE también se encontraba “ensimismada”. Las cuestiones internas que debía resolver eran varias. En primer lugar, las ampliaciones de 2004 y de 2007 y las futuras implican un desafío económico, social, político, religioso y sobre todo generaban un debate sobre la identidad y los límites de Europa. Otros asuntos que debía atender eran las inestabilidades políticas de algunos países. Por ejemplo, en 2006 las elecciones en Italia y en 2007 la crisis política y la oposición a Prodi en el Senado; en 2006 las protestas en Francia contra el contrato de primer empleo y en 2007 las elecciones; en 2006 en Gran Bretaña los laboristas solicitaban que Blair dejara el gobierno y desde 2005 Alemania estaba gobernada por una coalición por falta de una mayoría.

El siguiente cuadro ilustra la secuencia de reuniones que se sucedieron en esta tercera etapa de negociaciones.

⁸² Aquí llama la atención la doble estrategia del presidente Chávez que propuso proyectos gasíferos con los socios mayores y de manera separada con los menores del MERCOSUR. Esta situación, dividía claramente al MERCOSUR y no le permitía dar una imagen de coherencia y de cohesión interna frente a terceros. Daniel Gatti analiza la estrategia de Chávez hacia los socios menores de la siguiente manera: “Otro absurdo se dio durante la llamada “cumbre del gas”, la semana pasada en Asunción, que reunió a Paraguay, Uruguay, Bolivia y Venezuela para discutir el financiamiento y trazado de un ducto que lleve gas boliviano desde Tarija, en Bolivia, hasta Colonia, en Uruguay. El presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, insistió para que se evitara a toda costa que el gasoducto atravesara territorio argentino, aun si ese derrotero puede llegar a encarecer los costos de la obra. Se supone que cuando los trabajos de construcción del gasoducto concluyan, si alguna vez comienzan, el conflicto de las papeleras ya habrá concluido hace tiempo...”; en: Gatti, D. (24 de abril de 2006)

⁸³ Energy Information Administration (noviembre de 2006), *Country Analysis Briefs. Paraguay/Uruguay*, en: [http://commercecan.ic.gc.ca/scdt/bizmap/interface2.nsf/vDownload/CABS_0083/\\$file/uruguay.pdf](http://commercecan.ic.gc.ca/scdt/bizmap/interface2.nsf/vDownload/CABS_0083/$file/uruguay.pdf)

⁸⁴ Se recomienda ver la entrevista a Carlos Álvarez, presidente de la Comisión de Representantes Permanentes, sobre la ampliación del MERCOSUR: BBC (martes 4 de julio de 2006)

Tabla 3
Reuniones para alcanzar un acuerdo de asociación MERCOSUR-UE
Tercera etapa

Mayo de 2005	Reunión Ministerial en Luxemburgo
Septiembre de 2005	Reunión Ministerial en Bruselas
Marzo de 2006	Reunión Técnica de Coordinadores en Bruselas
Mayo de 2006	IV Cumbre UE-América Latina y el Caribe en Viena

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Relaciones Exteriores; disponible en internet en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc1-8.htm⁸⁵.

Como ya se ha mencionado anteriormente, a partir de octubre de 2004 no se realizaron rondas, sino encuentros informales a nivel ministerial. Esta situación se podía interpretar de diferentes maneras. Por un lado, se puede afirmar que el hecho de que se dejaran de lado las rondas para pasar a reuniones más informales, podía significar un retroceso en el grado de importancia que las partes le otorgan a la negociación birregional. Sin embargo, también se podía argumentar que en este caso se aplican los preceptos del neo-funcionalismo. Para esta teoría, en un momento de crisis surge una oportunidad para que se impulse una nueva etapa en un proceso de integración⁸⁶. Un escenario aún más optimista fue el que analizó el canciller brasileño, Celso Amorim, después de la reunión de Lisboa, cuando básicamente expresó que esa reunión se podía interpretar como un “tropezón”, pero no como una “caída” de las negociaciones birregionales⁸⁷.

Posteriormente al encuentro en Lisboa en octubre de 2004, se realizó una Reunión Ministerial en Luxemburgo en mayo de 2005. En esa ocasión los Ministros realizaron un repaso de los acuerdos alcanzados y se comprometieron a cumplir la Declaración de Lisboa del 20 de octubre de 2004⁸⁸.

El 2 de septiembre de 2005 los negociadores comerciales se reunieron en Bruselas. Allí reconocieron que todavía faltaba negociar varias cuestiones antes de suscribir el acuerdo. Por lo tanto, los ministros trazaron una hoja de ruta: acordaron que se realizarían dos reuniones técnicas en noviembre de 2005 y en febrero de 2006, a nivel de coordinadores, que se concentrarían en áreas clave. También se comprometieron a realizar una reunión sobre diálogo político y una tercera reunión del Consejo de Cooperación⁸⁹.

De acuerdo a la hoja de ruta trazada en septiembre de 2005, los coordinadores se reunieron en Montevideo el 16 de noviembre de 2005. El clima para la negociación era incierto porque no se sabía en ese momento qué se decidirá en la reunión de la OMC

⁸⁵ Los documentos finales suscritos durante estos encuentros están disponibles en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm#9.

⁸⁶ Ver: (Malamud, A. y Schmitter, Ph. C., 2006, pp. 45-74)

⁸⁷ Ver: Peña, F. (Octubre de 2004)

⁸⁸ Se puede consultar la Declaración de Lisboa en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/05_lisbon_decl_201004.pdf.

⁸⁹ Ver el comunicado conjunto UE-MERCOSUR del 02/09/05 en:

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/joint_communique_020905.pdf.

en Hong Kong, por lo tanto no se llegó a ningún acuerdo, y las partes fijaron una nueva fecha para reunirse: febrero de 2006.

La relación birregional en 2006-2007 no avanzó de manera importante. Asimismo, durante la Cumbre de Viena, celebrada en mayo de 2006, se suspendió la reunión de la UE con el MERCOSUR, es decir que se desaprovechó una excelente oportunidad para que los Jefes de Estado y de Gobierno se volvieran a reunir por primera vez desde que lo hicieron en 2004⁹⁰. En Viena el MERCOSUR no dio una imagen de región integrada. Como ya se ha reiterado varias veces a lo largo del presente capítulo, si el MERCOSUR hubiera demostrado una mayor unidad podía haber despertado un mayor interés por parte de la UE. En particular, durante la cuarta Cumbre UE-América Latina y el Caribe no se aprovechó la ocasión para aplicar una estrategia conjunta para atraer inversiones europeas, en particular en dos áreas urgentes para la integración del MERCOSUR: infraestructura y energía (aspectos que se analizarán al final de este capítulo). Ciertamente, el contexto del anuncio del presidente de Bolivia, Evo Morales, sobre la nacionalización de los hidrocarburos tampoco contribuyó a que América del Sur diera una imagen de fomento a una política de atracción de inversiones europeas. En realidad sucedió lo contrario, el acuerdo que firmaron días antes de Viena los presidentes Hugo Chávez, Evo Morales, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner tal vez se interpretara desde Europa como una señal que en el sur de las Américas la cuestión energética se resolvía en casa⁹¹.

Es evidente que el proceso de negociaciones birregionales se desarrolló de manera muy gradual y significó un largo período. Asimismo, si se realiza una mirada atenta a la agenda pendiente a nivel birregional para 2007 se puede afirmar que era difícil que el tan esperado Acuerdo de Asociación Interregional se firmara en el corto plazo.

En cuanto a la influencia del contexto internacional en la relación birregional, cabe señalar que en 2005 fracasó la reunión ministerial de la OMC en Hong Kong y en abril de 2006 tampoco se lograron consensos. Por lo tanto, nuevamente se desaprovechó una oportunidad para que avanzara la negociación entre la UE y el MERCOSUR. No se vislumbraba tampoco un futuro alentador para las negociaciones multilaterales, en particular por la negativa de la UE y Estados Unidos de presentar una oferta aceptable sobre reducción de subsidios agrícolas.

En relación con el paralelismo entre la Ronda de Doha de la OMC y la negociación de la UE con el MERCOSUR, en 2006 algunos analistas, entre ellos la funcionaria de la Comisión Europea Beatriz Knaster, señalaron que no era preciso que el MERCOSUR y la UE esperaran al final de las negociaciones de la OMC para culminar las suyas, aunque reconoció que sería una buena idea, porque así el terreno de diálogo estaría más claro⁹².

⁹⁰ En esa oportunidad desde el MERCOSUR se criticó a la UE la falta del trato diferenciado y de no tener en cuenta las asimetrías. Ver: Foro eurolatino (22 de mayo de 2006)

⁹¹ Sobre el acuerdo energético entre Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela se recomienda ver el artículo de Martín Murphy: Murphy, M. (4 de mayo de 2006)

⁹² Ver: (Agrovia, 2006)

Ya se ha analizado la cronología de las rondas y reuniones del proceso de negociación del acuerdo de asociación birregional y se hizo referencia a algunos temas negociados. A modo de conclusión de esta primera parte del capítulo, a continuación se identifican los asuntos más fáciles y los más complicados de negociar. Para ello se revisan los temas de la agenda de cada ronda o reunión a través de la siguiente tabla que presenta la evolución de los temas negociados.

Tabla 4
Evolución de la negociación de temas específicos del acuerdo a lo largo de las rondas y reuniones

Rondas, etapas y sede regional	Semestre	Presidencias durante las rondas	Temas tratados
Primera etapa (1999-2001/2002)			
I - MERCOSUR	2000-1	Argentina / Portugal	Se decidió qué tipo de acuerdo se suscribiría. Se acordó que abarcaría tres pilares: lo comercial, el diálogo político y la cooperación. En el comercial, se fijaron objetivos ambiciosos que indicaban que el acuerdo no sólo cubriría liberalización del comercio de bienes y servicios; también incluiría apartados sobre: compras gubernamentales, inversiones, derechos de propiedad intelectual, políticas de competencia, instrumentos para la defensa del comercio y un mecanismo de solución de controversias.
II – UE	2000-1	Argentina / Portugal	Se enfocaron en tres asuntos: el intercambio de información, la identificación de barreras no arancelarias y la definición de objetivos para cada área de la negociación.
III - MERCOSUR	2000-2	Brasil / Francia	Se intercambió información técnica; también se llegó a un acuerdo en el borrador del texto sobre cooperación económica, diálogo político, el marco institucional y el preámbulo.
IV – UE	2001-1	Paraguay / Suecia	Temas poco sensibles, es decir, que no implicaron dificultades para negociarlos, entre ellos: varios tipos de cooperación, temas no arancelarios e iniciativas de la Comisión Europea sobre facilitación de negocios.
V - MERCOSUR	2001-2	Uruguay / Bélgica	Marcó el comienzo de las discusiones sobre aranceles y servicios. Es decir que en ella se tocaron asuntos más delicados.
VI – UE	2001-2	Uruguay / Bélgica	El MERCOSUR presentó una oferta sobre aranceles, servicios y compras gubernamentales y se avanzó en los capítulos sobre cooperación (especialmente en los capítulos sobre Ciencia, Telecomunicaciones, Energía y Transporte). Asimismo, por primera vez se discutió el documento final sobre el marco institucional y el capítulo sobre diálogo político.
VII - MERCOSUR	2002-1	Argentina / España	Se volvieron a tratar temas que no fueron difíciles de negociar como: el capítulo político, el capítulo sobre cooperación y las medidas de facilitación del comercio.

Tabla 4
Evolución de la negociación de temas específicos del acuerdo a lo largo de las rondas y reuniones
(Continuación)

Rondas, etapas y sede regional	Semestre	Presidencias durante las rondas	Temas tratados
Segunda etapa (2001/2002-2004)			
VIII - MERCOSUR	2002-2	Brasil / Dinamarca	Se discutieron las cuestiones técnicas y en la discusión de documentos avanzados sobre: el acceso al mercado de bienes y servicios, los obstáculos técnicos al comercio (TBT, por sus siglas en inglés), la política de la competencia, las reglas de origen, derechos de propiedad intelectual, aduanas y solución de controversias. También se discutieron las modalidades para negociar bienes y servicios. Por otra parte, la UE tuvo una reunión bilateral en Brasil sobre vinos y bebidas espirituosas, a la cual le sucedieron encuentros en Argentina y Uruguay.
IX – UE	2003-1	Paraguay / Grecia	trataron los siguientes temas: bienes, compras gubernamentales, inversiones, servicios, comercio electrónico, solución de controversias, vinos y bebidas espirituosas y medidas sanitarias y fitosanitarias. Por otra parte, se discutieron: el Plan de Acción sobre Facilitación de Comercio, la cooperación para el desarrollo, el desarrollo sustentable y la ampliación europea.
X - MERCOSUR	2003-1	Paraguay / Grecia	Los temas tratados fueron: bienes, inversiones, servicios, derechos de propiedad intelectual, solución de controversias, política de la competencia y el capítulo sobre cooperación. También se discutió sobre los futuros acuerdos sobre vinos y bebidas espirituosas, medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre la facilitación de negocios.
XI – UE	2003-2	Uruguay / Italia	Los temas tratados fueron: la revisión de detalles de los capítulos sobre diálogo político y cooperación y se avanzó en cuestiones técnicas relacionadas con el acceso al mercado de bienes, compras gubernamentales, inversiones, vinos y bebidas espirituosas, facilitación de negocios y derechos de propiedad intelectual.
XII - MERCOSUR	2004-1	Argentina / Irlanda	Se removieron la mitad de los corchetes de los capítulos sobre diálogo político y cooperación. También hubo progresos en el capítulo sobre aspectos comerciales: se terminaron de redactar los apartados sobre obstáculos técnicos al comercio, política de la competencia y aduanas.
XIII – UE	2004-1	Argentina / Irlanda	Las partes continuaron negociando los tres capítulos del acuerdo y se prepararon para la Tercera Cumbre UE-América Latina y el Caribe.
I Min – UE	2004-2	Brasil / Países Bajos	No se firmó el acuerdo, tal como se esperaba para esa fecha. Cada parte rechazó la oferta final de su contraparte. El MERCOSUR no quedó satisfecho con la oferta europea de acceso a su mercado y la UE encontró insuficiente la oferta del MERCOSUR de abrir su sector de telecomunicaciones y de mejorar la protección de las indicaciones geográficas europeas. Declaración de Lisboa
Tercera etapa (2004-2006)			
II Min – UE	2005-1	Paraguay / Luxemburgo	Los Ministros realizaron un repaso de los acuerdos alcanzados y se comprometieron a cumplir la Declaración de Lisboa del 20 de octubre de 2004.
III Min – UE	2005-2	Uruguay / Reino Unido	No hubo acuerdos sustantivos.
IV Min - UE	2006-1	Argentina / Austria	No hubo acuerdos sustantivos.
V Min – UE	2006-1	Argentina / Austria	No hubo acuerdos sustantivos.

Fuente: Elaboración propia con base en la información provista en el presente capítulo

La tabla anterior evidencia que los capítulos sobre diálogo político y cooperación fueron los más fáciles de negociar porque se concluyeron antes que los aspectos comerciales. Entre estos últimos, los temas no arancelarios, la facilitación del comercio, la

eliminación de obstáculos técnicos al comercio, la política de la competencia y las aduanas fueron los más fáciles de negociar. Al cruzar las variables, se puede afirmar que ni el lugar de las rondas ni las presidencias de turno influyeron en el resultado de las negociaciones. El estancamiento paulatino de las negociaciones tiene más que ver con otros asuntos, como: 1) la dificultad que ha encontrado cada parte en ceder su posición; 2) las cuestiones internas de cada región; y 3) los aspectos de carácter global/multilateral que influyeron negativamente en las negociaciones birregionales.

Una vez revisados los temas negociados durante las rondas y reuniones, en la segunda parte del capítulo se analizarán los obstáculos que se han encontrado en el proceso de negociación, con el fin de identificar por qué la firma de este acuerdo se ha dilatado en el tiempo y no logra concretarse.

2.2. Los obstáculos del proceso de negociación

Cada una de las partes ha enfrentado obstáculos en relación con los contenidos del acuerdo. Como ya se ha mencionado anteriormente, uno de los nudos más importantes de esta negociación ha sido la cuestión agrícola. La UE percibía al MERCOSUR como un gran competidor en esta área, especialmente por parte de ciertos sectores como por ejemplo los productores de azúcar en Francia. Por otro lado, la UE consideraba que la reforma pendiente de la PAC era un proceso lento y también llama la atención del MERCOSUR acerca de la crisis socio-económicas y financieras de los Estados Parte y su expansión al MERCOSUR. El MERCOSUR, por su parte, criticaba la condición impuesta por la UE de sujetar las negociaciones birregionales a lo acordado a nivel multilateral en el ámbito de las rondas de la OMC; la PAC y su concepto de multifuncionalidad y la preferencia que le otorgaba la UE a otros países, grupos de países y regiones; entre otros temas.

Además, la relación birregional estaba ligada con otras regiones (por ejemplo: MERCOSUR-ALCA, MERCOSUR-Estados Unidos, MERCOSUR-China, UE-relaciones más prioritarias con otras regiones) y con lo que sucedía en las negociaciones en la OMC.

La falta de una voz unificada en el MERCOSUR ha sido un factor negativo para su poder de negociación. Esto se debió a la ausencia de una cohesión interna, producida por las crisis económicas y políticas que afectaron a sus Estados Parte. Esta falta de cohesión también estuvo causada por: a) la asimetría entre los países que conforman el MERCOSUR; y b) la naturaleza intergubernamental de sus instituciones.

Asimismo, existía una asimetría en el tipo de bienes intercambiados: 70% de las exportaciones del MERCOSUR eran manufacturas y el resto bienes primarios, principalmente agrícolas. Pero las exportaciones hacia la UE contenían un mayor porcentaje de bienes primarios y alimentos (44%). Las importaciones totales del MERCOSUR eran básicamente manufacturas (86%), pero desde la UE el porcentaje

ascendía al 95% y se concentraba en bienes durables y con alto contenido tecnológico⁹³.

Brasil se negaba a otorgar concesiones en los capítulos de servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual. En el ámbito de los servicios financieros ese país posee cláusulas constitucionales firmes, y para cambiarlas tenía que reformar la Constitución⁹⁴.

Por otra parte, ambas partes poseían una concepción distinta sobre la agricultura. La gran diferencia que se podía apreciar en los enfoques sobre la cuestión agrícola es que el MERCOSUR sostenía una postura liberal, mientras que la europea era proteccionista. El MERCOSUR asumía una posición tradicional del bienestar económico que consideraba que la liberalización comercial aumentaría el ingreso. La crítica del MERCOSUR a la PAC insistía en que los subsidios encarecen los productos finales y reducen el ingreso de los consumidores europeos, ya sea de manera directa o a través de impuestos. También aumentaba los costos y reducía la competitividad de los productores europeos (de manera directa en la agricultura y de manera indirecta al aumentar el costo de la mano de obra). La consecuencia general era que el sistema reducía las ganancias totales europeas. La baja demanda europea reducía el bienestar de todos los que querían exportar a la UE. Esto era particularmente negativo para los países que poseían una dependencia de la agricultura superior a la media en sus exportaciones e importaban básicamente manufacturas, como era el caso del MERCOSUR. Esta situación implicaba una distorsión desfavorable en sus términos de intercambio y en la disminución de su ingreso.

En cambio, la posición europea era proteccionista, basada en el concepto de multifuncionalidad. Esta concepción afirmaba que la UE debía tener una política intervencionista en la agricultura para cumplir con diferentes objetivos relacionados con el tema agrícola, como la distribución del ingreso, la seguridad alimentaria, la calidad de los productos agrícolas y el mantenimiento de un adecuado ambiente rural. Todos estos factores indicaban la importancia que la UE le otorgaba a la PAC, la cual no sólo era una política que enfoca el tema agrícola, sino que está relacionada con muchos ámbitos, no sólo económicos sino también de carácter social y ambiental.

Muchas han sido las críticas que se le han hecho al concepto de la multifuncionalidad. Éstas no sólo se han manifestado desde el MERCOSUR, sino que también se han cuestionado dentro de la misma UE. Por ejemplo, Sheila Page destaca que la aplicación de la PAC posee varias inconsistencias, entre las cuales afirma que esta política:

- se basa en la preocupación por el medio ambiente, pero sin embargo no lo protege, porque los pequeños productores son los que más dañan el ambiente;

⁹³ Ver: Osimani, R. (Noviembre de 2005).

⁹⁴ Datos proporcionados durante la entrevista con la Entrevista con: Consejero María del Carmen Squeff, Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR, Cancillería argentina, 3 de enero de 2005.

- tuvo como objetivo alcanzar la autosuficiencia, pero ésta no se modificó cuando se alcanzó un nivel de sobreproducción;
- está instrumentada para apoyar a los pobres, pero en realidad apoya a los pequeños productores, ni siquiera al campo o la población rural;
- impone aranceles de distintos niveles, con la idea de apoyar a países menos desarrollados, pero son perjudiciales y discriminatorios para países en vías de desarrollo. (Además los menos desarrollados no incluyen a los más pobres como India, Paquistán, China e Indonesia);
- se basa en el concepto de autosuficiencia, el cual manifiesta una preocupación por los consumidores internos, para que se les asegure qué tipo de producto consumen; que tengan acceso a cantidades adecuadas; que puedan confiar en los estándares; que tengan información sobre el uso o la ausencia de métodos orgánicos, la ausencia o no de Organismos Modificados Genéticamente (OGM), etc. En principio esto se puede alcanzar con el cumplimiento de la trazabilidad y del etiquetado adecuado⁹⁵. Sin embargo, queda claro que la intención es que la UE sea autosuficiente. De esto se pueden desprender otras conclusiones: la falta de confianza que tienen los europeos hacia la trazabilidad y el etiquetado extra europeos y la falta de voluntad de consumir productos que no sean comunitarios. En este punto la autora detecta cierto grado de xenofobia⁹⁶.

Está claro que el MERCOSUR y la UE se enfrentaban a una serie de obstáculos en su proceso de negociación que tenían que ver con la defensa de sus propios intereses. Es evidente que existía una asimetría en el tipo de productos y servicios comercializados. Por esa razón al MERCOSUR le interesaba defender la apertura en materia agrícola y a la UE la liberalización de los servicios. Aunque ambos eran socios competitivos en el ámbito agrícola, la importancia que le asignan a la firma del acuerdo era diferente, tal como se explicará más adelante.

Ya se han estudiado varios obstáculos que se han encontrado a lo largo del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Interregional entre el MERCOSUR y la UE. La siguiente y última parte del capítulo busca identificar cuáles fueron los temas que permitían evitar una parálisis en las negociaciones y, por el contrario, incentivarían a las partes a buscar nuevos puntos de interés mutuo, que podrían potenciar un acuerdo.

2.3. Los temas que pueden potenciar un acuerdo

A lo largo de este capítulo se han estudiado tres etapas de las negociaciones del acuerdo, desde su inicio y hasta 2007. Durante la última etapa, a pesar del optimismo demostrado por algunos negociadores, el proceso se estancó. Por lo tanto, era necesario encontrar alternativas para que la firma del acuerdo fuera atractiva a ambas partes para lograr destrabar las negociaciones.

⁹⁵ La trazabilidad hace referencia a un conjunto de medidas, acciones y procedimientos que permiten registrar e identificar cada producto desde su origen hasta su destino final.

⁹⁶ (Page y Valladão , editores, 2003, pp. 22-23)

Desde principios de 2006 se elaboraron ideas para destrabar las negociaciones del acuerdo. Quizás una de las reuniones más significativas fue la que tuvo lugar en París el 6 de marzo de 2006, durante el seminario anual de la Chaire MERCOSUR de Sciences Po, con el apoyo del Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Universidad de Barcelona⁹⁷. En esa oportunidad los participantes reflexionaron sobre las posibilidades de concreción del acuerdo de asociación birregional. Uno de los invitados fue Roberto Lavagna, ex ministro de economía argentino, quien, en contraste con las visiones centradas en el comercio, propuso un enfoque que trascendiera ese rubro y abogó por “suspender las negociaciones comerciales y reemplazarlas por un nuevo proyecto con impacto económico”, como por ejemplo la participación de la UE en el financiamiento y la construcción de infraestructura en América Latina. Lavagna veía difícil lograr un acuerdo comercial “por el desbalance en contra de los intereses del MERCOSUR” en las ofertas⁹⁸. Por tal motivo, propuso firmar los capítulos político y de cooperación del acuerdo y suspender la discusión comercial, hasta tanto se conocieran los resultados de la Ronda de Doha. Como ya es sabido, dicha ronda no alcanzó los resultados esperados⁹⁹.

La propuesta de Lavagna apuntaba a que la UE participe en proyectos de infraestructura, lo cual, afirmó, “serviría para reforzar la economía y la integración en América del Sur, con activa participación de Europa y sus empresas”. Según él, la infraestructura es “generadora de fuerzas integradoras” y los proyectos identificados demandarían 35,000 millones de dólares, de los cuales 10,000 “podrían ser aportados por el Banco Europeo de Inversiones y otras entidades europeas a cambio de una activa participación en esa provisión de bienes de capital y ejecución de obras de empresas europeas, asociadas a empresas de la región”¹⁰⁰. Esta propuesta se insertaría en la ya existente Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en la que participaban doce países de América del Sur¹⁰¹, y cuyo objetivo principal es el desarrollo de infraestructura regional. A partir de la definición de diez “ejes de integración y desarrollo”¹⁰² en base a la realidad económica, social y ambiental, se identificaron cuáles son las necesidades específicas de infraestructura de cada uno de los países¹⁰³.

⁹⁷ Ver: OBREAL (9 de marzo de 2006).

⁹⁸ Para más información sobre estas declaraciones de Roberto Lavagna ver: La Nación (7 de marzo de 2006).

⁹⁹ Para más información ver: Clarín (7 de marzo de 2006), “Lavagna propone que Europa financie la infraestructura local”; en: <http://www.clarin.com/diario/2006/03/07/elpais/p-01503.htm>.

¹⁰⁰ Ver: Ámbito Financiero (6 de marzo de 2006)

¹⁰¹ Los países integrantes de IIRSA son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

¹⁰² Los ejes son: Andino, Andino del Sur, del Capricornio, del Amazonas, del Escudo Guayanés, del Sur, Hidrovía Paraguay-Paraná, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia.

¹⁰³ En 2006 existían 335 proyectos. Para más información sobre los mismos, ver: <http://www.iirsa.org/proyectosiirsa.asp?CodIdioma=ESPM>. También se recomienda ver el cronograma de actividades programadas para 2007 en: http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/C/cronograma_de_actividades_2007/cronograma_de_actividades_2007.asp?CodIdioma=ESPM. Además, se sugiere consultar la página institucional de Construyendo Conciencia Cívica Informada Para la Incidencia y la Conservación en la Amazonía Andina (BICECA por sus siglas en inglés), donde se puede tener acceso a cada uno de los proyectos de IIRSA: <http://www.biceca.org/es/index.aspx>.

El hincapié de Lavagna en la infraestructura iba de la mano de los proyectos para crear gasoductos regionales en América del Sur¹⁰⁴. En 2006 el ex ministro Lavagna no fue el único en expresar sus ideas sobre la integración energética en el MERCOSUR, Carlos Álvarez, Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, a principios de ese año presentó una propuesta para la creación de un Observatorio Energético como organismo base para la ejecución de una política energética común no sólo del MERCOSUR, sino proyectada a toda América del Sur¹⁰⁵.

Teniendo en cuenta las propuestas del ex ministro Lavagna y del Representante Permanente del MERCOSUR, Carlos Álvarez, a continuación se ampliará el tema y se analizarán alternativas para que la UE invierta en infraestructura en el MERCOSUR. En particular se estudiará el potencial que ofrecía el sector energético, no sólo como atractivo para las inversiones, sino también para estrechar la cooperación birregional.

2.4. Las inversiones en infraestructura, ¿un área de oportunidad para Europa?

La cuestión energética y la infraestructura fueron dos temas de alta prioridad para el MERCOSUR, en particular durante los últimos años. Un ejemplo de ello era su Plan de Trabajo 2004-2006¹⁰⁶, dividido en cuatro partes¹⁰⁷ y que dedicaba la última sección a estas cuestiones.

Una vez finalizado dicho plan de trabajo, en enero de 2007, el presidente Lula da Silva anunció un plan económico para incrementar el crecimiento en su país (Plan de Aceleración del Crecimiento)¹⁰⁸. El Plan de Crecimiento Económico preveía inversiones por 236,600 millones de dólares (500,000 millones de reales)¹⁰⁹ entre 2007 y 2012 con el objetivo de alcanzar el 5% de crecimiento anual a partir de 2008¹¹⁰. El gobierno central aportará 31,900 millones de dólares; el resto, 204,700 millones de dólares provendrá tanto de empresas estatales como del sector privado. Petrobras, como empresa estatal de petróleo, invertirá 80,000 millones de dólares en diversos

¹⁰⁴ Para más información sobre los debates que surgieron a partir de 2006 en torno a estos proyectos energéticos, se recomienda ver los resúmenes de prensa de OBREAL/EULARO Newsletter, entre ellos "Noticias Mercosur", N°19; "Salvaguardias y gasoducto en la integración sudamericana" (11/7), N°6; "Mercosur: Resultados de la 28ª Reunión del Consejo del Mercado Común", N°5; en: <http://www.obreal.unibo.it>.

¹⁰⁵ Ver: Infobae (26 de febrero de 2006)

¹⁰⁶ En la XXV Reunión del Consejo del Mercado Común, fue aprobada la Decisión 26/03 que adoptó el "Programa de Trabajo 2004-2006". Ese documento delineó un conjunto de acciones a desarrollarse entre 2004 y 2006 para conformar la unión aduanera y fortalecer las bases para el logro de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción. Ver: http://www.mercosur-comisec.gub.uy/ver_documento.php?ID=11.

¹⁰⁷ Las cuatro partes del Programa de Trabajo 2004-2006 son: MERCOSUR económico-comercial, MERCOSUR social, MERCOSUR institucional y nueva agenda de la integración. Se recomienda el análisis de estas partes incluido en el artículo: Vázquez, M. y Geneyro, R. (abril de 2006)

¹⁰⁸ El Plan de Crecimiento Económico se puede consultar en: <http://www.brasil.gov.br/>.

¹⁰⁹ Ver la tabla que se presenta a continuación.

¹¹⁰ Durante el primer mandato del presidente Lula, de 2002 a 2006, Brasil creció a una media del 3%, una de las tasas más bajas de América Latina.

proyectos¹¹¹. Es evidente que aquí se abría una nueva oportunidad para que las empresas europeas invirtieran en Brasil.

De acuerdo con el plan, el gobierno brasileño espera construir, ampliar y mejorar o reparar 42,000 kilómetros de carreteras, 2,500 km de vías férreas, ampliar 12 puertos y 20 terminales aéreas, tender 13,800 de líneas de transmisión eléctrica e instalar cuatro nuevas unidades de productos refinados y petroquímicos.

Uno de los pilares fundamentales de este plan propuesto por el ejecutivo brasileño es la captación de inversiones, básicamente en infraestructura. En la sección del plan sobre infraestructura, se distinguen tres ejes: infraestructura logística, energética y social y urbana. En infraestructura energética el gobierno de Brasil planea invertir 55 billones de reales y en el período 2008-2012: 219.8 billones. Es decir que el sector energético recibirá el 50% de las inversiones del plan.

La siguiente tabla ilustra estas previsiones:

Tabla 5
Previsión de las Inversiones consolidadas en Infraestructura (2007-2012). Plan de Crecimiento Económico, Brasil (2007)
(en billones de reales)

Ejes	2007	2008-2012	Total
Logística	13.4	44.9	58.3
Energética	55.0	219.8	274.8
Social y urbana	43.6	127.2	170.8
Total	112.0	391.9	503.9

Fuente: Presentación del Plan de Crecimiento Económico, 2007.

La tabla anterior demuestra que la infraestructura energética es el eje más prioritario del gobierno brasileño para el período 2007-2012.

El nuevo plan económico proyectado durante el inicio del segundo mandato del presidente Lula constituye sólo un ejemplo de cómo los países del MERCOSUR están priorizando el impulso de la cuestión energética y las inversiones en infraestructura. Ahora bien, ante este escenario cabe preguntarse qué tan integrado está el MERCOSUR (y los países de la región) en estos rubros. En un artículo sobre el tema, Martín Durán¹¹² planteaba que el futuro de los procesos de integración energética hemisférica está marcado por tres escenarios: 1) mercados domésticos no integrados; 2) integración energética desarticulada (IED); y 3) integración energética articulada y autopropulsada. Es evidente que en un contexto de integración, el escenario preferible es el tercero. Además, si se piensa que la idea es atraer inversiones europeas, un MERCOSUR que dé la idea de interlocutor sólido e integrado definitivamente atraería mayores capitales.

¹¹¹ Ver: Reforma (23 de enero de 2007), Internacional: 5.

¹¹² (Durán, M., 2006)

Un ejemplo que manifiesta que en el MERCOSUR se estaba trabajando para lograr el tercer escenario es que durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se realizó en Río de Janeiro en enero de 2007, los presidentes de Venezuela y Brasil firmaron una declaración para iniciar la primera fase del Gasoducto del Sur, de 5000 km, al que quedarán vinculados energéticamente otros países de la región¹¹³. Este gasoducto tendrá su punto final en Argentina, y por lo tanto conectará toda América del Sur de norte a sur. Para Durán: “el Gasoducto del Sur es la maniobra de Itamaratí para garantizar parte de ese suministro y de esa forma jugar una carta interesante ante los Estados Unidos en el juego estratégico mundial. Venezuela con el gasoducto se convierte de esta forma en pieza de la pugna energética entre la potencia global y una regional... La pregunta obvia es: ¿para 2015 el gas venezolano estará consumiéndose en el eje Brasilia-Buenos Aires o en México-Washington?”¹¹⁴. Es probable que para esa fecha los energéticos venezolanos se estén consumiendo en ambos ejes. Pero el que nos interesa en este momento es el primero. Todavía faltan algunos años para ese entonces, y lo importante por ahora es analizar el impacto del ingreso de Venezuela al MERCOSUR en el corto plazo.

Venezuela, junto con los demás Estados Parte del MERCOSUR, pertenece a dos grandes proyectos energéticos de América del Sur¹¹⁵.

En cuanto a la integración petrolera, existe una iniciativa que abarca varias subregiones de América Latina: la denominada Petroamérica. Petroamérica tiene como objetivo establecer mecanismos de cooperación e integración utilizando recursos energéticos latinoamericanos. En ella confluyen tres iniciativas subregionales de integración energética: Petrosur, Petrocaribe y Petroandina¹¹⁶. Es importante resaltar que los acuerdos enmarcados en Petroamérica plantean la integración de las empresas energéticas estatales de América Latina y el Caribe para poner en práctica los acuerdos y realizar inversiones conjuntas en la exploración, la explotación y la comercialización del petróleo y del gas natural¹¹⁷.

Petrosur es una iniciativa que agrupa a Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela que tiene como objetivo fomentar la cooperación y alianzas estratégicas entre las compañías petroleras estatales: Petróleos Brasileiros (Petrobras), Energía Argentina S.A. (Enarsa), la uruguaya Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y Petróleos de Venezuela (PDVSA) para desarrollar negocios conjuntos en toda la cadena de los hidrocarburos. Los funcionarios encargados de ejecutar los lineamientos de Petrosur son los Ministros de Energía e Hidrocarburos (o sus equivalentes) de los países que forman la alianza, los cuales se reunirán cada seis meses en el marco de las cumbres presidenciales.

¹¹³ Ver: *El País* (20 de enero de 2007), “Lula preconiza una Comunidad Suramericana de Naciones”, Internacional: 8.

¹¹⁴ (Durán, M., 2006)

¹¹⁵ Para más información sobre los proyectos energéticos en los que está involucrada Venezuela, se recomienda consultar la siguiente fuente: Energy Information Administration (septiembre de 2006)

¹¹⁶ (Ostos, E., 2006)

¹¹⁷ En este sentido, es interesante la propuesta que hace Federico Bernal, que apunta a la creación de una sola empresa estatal de energéticos en América Latina. Ver: (Bernal, F., 2005)

Otra iniciativa energética en la que participan los cinco integrantes del MERCOSUR es el Anillo Energético del Sur. El objetivo de este plan de integración energética es asegurar la provisión de energía en América del Sur. Hasta el momento se discutieron dos opciones para financiar los 25,000 millones de dólares que se estiman que costará la inversión: un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la creación de empresas regionales con aporte estatal. Los proveedores de gas más importantes de este proyecto serían Venezuela, Bolivia, Argentina, Brasil y Perú. Además de proporcionar un acuerdo en torno al gas, esta iniciativa también apunta a favorecer la interconexión entre diferentes fuentes de energía: petróleo, gas, carbón e hidroelectricidad. En cuanto al proyecto específico para el gas, el gasoducto tendría 7,000 kilómetros y generaría un millón de empleos¹¹⁸. El proyecto ya cuenta con el visto bueno político, pero aún no se ha concretado. Sin embargo, es uno de los temas recurrentes en el diálogo político del MERCOSUR.

A partir de todos los proyectos que se mencionaron anteriormente, es evidente que la incorporación de Venezuela al MERCOSUR implicar un gran potencial en materia de integración energética en la región. También hay que citar el caso de Bolivia, que en la cumbre del MERCOSUR de enero de 2007 solicitó su ingreso como Estado Parte. Esta situación es delicada porque Bolivia no quiere dejar de ser parte de otra unión aduanera: la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Por lo tanto, Bolivia reclama un estatus especial. Lo cierto es que más allá de que Bolivia pertenezca sólo como Estado asociado al MERCOSUR, o si logra insertarse como miembro pleno, ese país es vital para la provisión de gas al MERCOSUR. Bolivia ha entablado acuerdos sobre el suministro de ese energético con Brasil y Argentina¹¹⁹.

Es importante estudiar el caso de Brasil y su independencia energética. Es fundamental tener presente que ese país es líder en el mercado de etanol y del biodiésel, productos alternativos que no contaminan tanto como los energéticos tradicionales, y que tienen un gran potencial. Más del 40% de las fuentes energéticas de Brasil son energías renovables¹²⁰, lo cual representa un alto porcentaje comparado con el de la UE, que sólo cuenta con el 10%¹²¹. Más del 80% de los automóviles nuevos que se venden en

¹¹⁸ (Ostos, E., 2006)

¹¹⁹ Vale la pena citar el acuerdo suscrito entre la compañía argentina Energía Argentina Sociedad Anónima (Enarsa), que estará a cargo de la exploración y explotación en Bolivia y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) que transportará gas natural a través de un nuevo gasoducto. Ver: Gabino, R. (19 de octubre de 2006), "Bolivia/Argentina: acuerdo energético", BBC, Mundo, Buenos Aires; en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6067000/6067728.stm. Para más información sobre el acuerdo más reciente sobre gas entre Bolivia y Brasil se recomienda ver: San Pedro, E. (15 de febrero de 2007), "Evo y Lula cierran acuerdo del gas", BBC; en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6363000/6363743.stm.

¹²⁰ Las energías renovables son también llamadas "energías limpias" (hidráulica, solar, biomasa y eólica).

¹²¹ De todos los países europeos, Alemania posee una gran experiencia en la generación de diesel a partir de fuentes no renovables, ver: Charbel, A. (18 de febrero de 2007). España también está avanzando en la materia, en particular en relación con los biocombustibles, generados a partir de los desechos de la industria alimenticia, obteniendo combustibles de las naranjas en Valencia y de otros vegetales, como pimientos, zanahorias, entre otros, en Navarra. Se recomienda ver: Alberola, M. (5 de marzo de 2007), "Gasolina de naranjas. Valencia se apunta a la investigación para extraer combustible de los cítricos", *El País*, contratapa y Álvarez, C. (21 de febrero de 2007), "Energía/Biomasa. La investigación de los biocombustibles 'exprime' los residuos vegetales", *El País*, Sociedad: 32.

Brasil están equipados para usar etanol, así como gasolina¹²². El etanol es por ahora 60% más barato, por lo tanto, es más popular que la importación de combustibles¹²³.

El etanol brasileño se extrae de la caña de azúcar. Su auge no es reciente, sino que se remonta a décadas pasadas y su utilización floreció desde 2000, tras una larga depresión. Cabe recordar que el gobierno brasileño presentó su programa “pro alcohol” en 1975, después de la primera crisis energética y, a mediados de los ochenta, más de tres cuartas partes de los 800,000 automóviles fabricados en Brasil anualmente podían funcionar con etanol procedente de la caña de azúcar.

Pero cuando los precios del azúcar se dispararon en 1989, los propietarios de las fábricas dejaron de ofrecer caña para extraer alcohol, porque preferían las divisas de los mercados internacionales. A los consumidores brasileños esta medida los tomó por sorpresa, al igual que a la industria automotriz, que había rediseñado su producción para crear vehículos que utilizaran el alcohol como combustible. La confianza de los consumidores recién se superó en 2003, cuando los fabricantes, empezando por Volkswagen, presentaron el motor flexible en Brasil. Estos motores liberan a los consumidores de cualquier posible escasez en el abastecimiento de etanol. Según datos de 2006, a menos de tres años desde que se introdujera la tecnología, alrededor de 1.1 millones de automóviles poseían motores de ese tipo (alrededor del 70% del total). Un aspecto positivo es que en general estos han entrado en el mercado sin un incremento de precios. Sin embargo, el auge del etanol también posee desventajas. Por ejemplo, el aumento de la producción azucarera llegó a expensas de los pastos, lo que generó la preocupación de que el ganado, otra exportación en auge, se trasladara al Amazonas, lo que agudizaría la deforestación¹²⁴.

La pregunta clave es cómo podría Brasil incrementar sus exportaciones a Europa en estos rubros energéticos. En la actualidad el gigante sudamericano tiene la capacidad de abastecer a su mercado interno y de exportar esos productos, pero la demanda europea es muy alta, y Brasil en la actualidad no está en condiciones de abastecerla en su totalidad, aunque sí en parte¹²⁵. En cuanto al programa de alcohol brasileño, se ve como un ejemplo para el mundo de exportaciones regulares y en crecimiento, que se destinan principalmente a Estados Unidos y a Japón¹²⁶.

¹²² Este sistema se llama *flex*, porque su motor está diseñado para utilizar cualquiera de estos tipos de combustible.

¹²³ Harri, G. (17 de febrero de 2006)

¹²⁴ Otra desventaja es que en el futuro tal vez se modifique el gen de la caña de azúcar para hacer más resistente este cultivo y expandir su siembra, lo cual tal vez no sea apoyado por muchas organizaciones, en particular, algunas ONG que se oponen a estas tecnologías. Ver: Soliclima (24 de abril de 2006), “Brasil, principal fabricante y consumidor de etanol como combustible” News; en: <http://news.soliclima.com/modules.php?name=News&file=article&sid=618>.

¹²⁵ Charbel, A. (18 de febrero de 2007)

¹²⁶ En 2006 Brasil le vendió 1,600 millones de litros de alcohol a Estados Unidos, seis veces más que en el año anterior, a pesar del proteccionismo estadounidense. Ver: Osava, M. (2007)

Si se recuerda lo analizado en el marco teórico, el interregionalismo planteaba que cuando dos regiones comienzan a establecer contactos importantes, una tercera región tiene incentivos para pactar con alguna de esas dos, para no quedar excluida. Siguiendo este esquema, se puede argumentar que los nuevos acuerdos entre Estados Unidos y algunos países del MERCOSUR –como es el caso de Brasil—pueden incentivar a la Unión Europea a acercarse a Sudamérica¹²⁷. Por ejemplo, se puede hacer referencia al acuerdo suscrito entre el presidente Bush y su homólogo, Luiz Inácio Lula de Silva, en marzo de 2007 en Brasil. Ambos firmaron un memorando de entendimiento para la producción y el comercio de etanol como combustible sustitutivo del petróleo¹²⁸. Este acuerdo ha despertado el interés de los europeos para suscribir un pacto similar. Sólo días más tarde de la visita del presidente Bush a Brasil, el primer ministro italiano, Prodi, acordó con el presidente Lula el establecimiento de una alianza con Brasil para fomentar la producción de etanol en África, y para invertir en el sector brasileño de biocombustibles¹²⁹.

A partir de la información proporcionada por la agencia *Energy Information Administration* en agosto de 2006 se pueden identificar oportunidades para que la UE invierta en el sector energético de Brasil¹³⁰. Además del ya mencionado caso del etanol, se observan otras tres áreas. En primer lugar, se destaca el hecho de que la empresa estatal Petrobras, líder dominante en el sector petrolero de Brasil, haya sido privatizada en 1997. Actualmente la agencia del gobierno que se encarga de monitorear el sector es la *Agência Nacional do Petróleo*¹³¹, en quien recae la responsabilidad de otorgar licencias de producción y exploración. Esta agencia anunció que priorizará el incremento de las inversiones no sólo por parte de productores de petróleo nacionales, sino también extranjeros. La UE ciertamente tiene aquí una oportunidad. Un país que no forma parte de la UE ya se ha adelantado: en noviembre de 2005 la compañía noruega Norsk Hydro compró acciones en el campo de petróleo de Chinook por 350 millones de dólares. Sería conveniente que los vecinos comunitarios siguieran sus pasos.

Otra oportunidad que ofrece Brasil a la UE se encuentra en el sector del gas. A pesar de las importantes reservas brasileñas de este energético, el informe de la agencia *Energy Information Administration* indica que la producción de gas ha aumentado muy

¹²⁷ La UE también podría sentirse incentivada a suscribir acuerdos energéticos con el MERCOSUR considerando que esa subregión sudamericana está pactando ese tipo de acuerdos con China. Para citar sólo un ejemplo, la compañía china Sinopec en junio de 2006 comenzó a construir el gasoducto Gasene, de 730 millas, que une las redes de gasoductos del noreste y del sudeste de Brasil. Ver: Energy Information Administration (agosto de 2006)

¹²⁸ Este acuerdo establece que Brasil y Estados Unidos compartirán tecnología e investigación para acelerar la producción de etanol en ambos países (a partir del maíz y de la soya en Estados Unidos y de la caña de azúcar en Brasil). Ambos países también promocionarán el comercio internacional del etanol a través de medidas para establecer niveles de calidad. Ver: Caño, A. (9 de marzo de 2007), “Lula y Bush ratifican su buena relación con un acuerdo para la producción de etanol”, *El País*, Internacional: 5. Para consultar el texto del memorando de entendimiento sobre cooperación en bio-combustibles, suscrito el 9 de marzo de 2007 en San Pablo entre los gobiernos de Brasil y Estados Unidos, ver: http://www2.mre.gov.br/dai/b_eua_332_5915.htm.

¹²⁹ Prodi informó que las inversiones alcanzarán los 480 millones de dólares en el sector del biodiesel brasileño. Ver: *La Vanguardia* (27 de marzo de 2007)

¹³⁰ Energy Information Administration (agosto de 2006)

¹³¹ Para más información sobre esta agencia, ver: www.anp.gov.br.

lentamente debido a que la capacidad de su transporte es limitada. Por lo tanto, existe una puerta abierta para que la UE invierta en infraestructura para el transporte del gas. Por otra parte, Brasil ofrece posibilidades de suministrar carbón a la UE, ya que el país posee la segunda reserva más importante de ese energético en el Hemisferio Occidental, después de Estados Unidos. Si se recuerdan las cifras de la tabla "Producción y porcentaje de reservas de energéticos de la UE en 2000", allí se afirmaba que el costo de producción del carbón en Europa en 2000 era 4 a 5 veces mayor que en otras áreas geográficas; por lo tanto, aquí también se presenta una alternativa para que Europa incremente sus importaciones de energéticos de Brasil.

La agencia *Energy Information Administration* en su informe de enero de 2007 sobre Argentina presenta datos a partir de los cuales se pueden identificar dos oportunidades para que la UE invierta en el sector energético de ese país¹³². La primera tiene que ver con el hecho de que Argentina sea un importante consumidor y exportador neto de energía. El informe señala que en octubre de 2004 el gobierno argentino formó una nueva compañía petrolera estatal, Enarsa, para promover la exploración de petróleo. Esa empresa ha suscrito acuerdos de exploración conjunta con compañías petroleras extranjeras, por lo tanto, aquí también se abre una ventana para que la UE invierta. La segunda oportunidad yace en la energía nuclear. El país tiene en operación dos plantas nucleares con capacidad de generar energía eléctrica: Atucha I (de 360 MW, en la provincia de Buenos Aires) y Embalse (de 650 MW, en la provincia de Córdoba). En 2006 el gobierno argentino anunció que revitalizaría la industria nuclear en el país. La iniciativa incluye la terminación del reactor nuclear de 750 MW de una tercera planta, Atucha II, cuya construcción quedó inconclusa en los noventa. Lo interesante aquí es que Argentina está dispuesta a atraer inversiones extranjeras en este área. Así, en noviembre de 2006 el gobierno argentino alcanzó un acuerdo con *Atomic Energy of Canada* (AECL) para llevar adelante la iniciativa de Atucha II. Siguiendo el razonamiento del interregionalismo, aquí surge una oportunidad para que, en el afán de no quedar al margen, algún país europeo se anime a invertir en energía nuclear en Argentina. Francia seguramente estará interesada.

Para los casos de Paraguay y Uruguay, la agencia *Energy Information Administration* en su informe de noviembre de 2006 también ofrece datos que vislumbran oportunidades para que la UE invierta en el sector energético de esos países¹³³. Ni Paraguay ni Uruguay poseen reservas probadas de gas natural. Por lo tanto, aquí se abren dos posibilidades: la exploración y la inversión en infraestructura para transportar gas desde países vecinos. En el caso de Paraguay, el país ha atraído el interés de algunas compañías internacionales de gas natural, tales como *CDS Oil & Gas* del Reino Unido, que ya concluyó una prueba de exploración. Ambos países también abren la alternativa para que las compañías extranjeras inviertan en la construcción de gasoductos que conecten esos Estados con sus vecinos. Tal es el caso del proyecto de integración del gas, Gasin, que uniría, a través de un gasoducto a Paraguay con Bolivia, Argentina y Brasil. Para el caso uruguayo, como ya se ha mencionado anteriormente, a diciembre de 2007 sólo existían dos gasoductos que conectan a ese país con

¹³² Energy Information Administration (enero de 2007), *Country Analysis Briefs. Argentina*; en: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Argentina/pdf.pdf>.

¹³³ Energy Information Administration (noviembre de 2006)

Argentina: el primero es el Gasoducto del Litoral, de 12 millas, que conecta las ciudades fronterizas Colón y Paysandú y el segundo es el Gasoducto Cruz del Sur, que se extiende a lo largo de 130 millas y opera a través de un consorcio con *British Gas*. Actualmente se planea extender este gasoducto para que cubra un total de 540 millas y alcance la ciudad de Porto Alegre, en Brasil.¹³⁴ Teniendo en cuenta lo anterior y considerando el hecho de que Argentina ha disminuido en los últimos años sus exportaciones de gas a Uruguay y que ese país está considerando aumentar sus importaciones desde Brasil, aquí se abre una alternativa para que empresas europeas inviertan en más gasoductos que conecten a ese socio menor del MERCOSUR con sus vecinos exportadores de gas, más allá de Argentina, como es el caso de Brasil, Bolivia y Venezuela.

Venezuela, por su parte, ofrecía atractivos para las inversiones europeas simplemente si se tiene en cuenta el hecho de que ese país es uno de los que posee las mayores reservas de petróleo y gas natural del mundo. Además, Venezuela es uno de los diez principales exportadores de crudo del mundo y uno de los ocho mayores exportadores de petróleo¹³⁵. En 2001 el país aprobó una nueva Ley de Hidrocarburos, a través de la cual todas las inversiones extranjeras que se realizaran en el futuro deberían ser *joint ventures* con PdVSA. Éste es un dato a tener en cuenta por parte de las compañías europeas que quieran invertir en el país. Teniendo en cuenta lo anterior, una de las oportunidades que se vislumbran a partir de los datos de la agencia Energy Information Administration es en la inversión en infraestructura. El país por el momento no cuenta con oleoductos que unan sus costas con otras, de otros continentes. Sin embargo, se considera la posibilidad de construir un oleoducto que conecte a Colombia con Asia, a través del Océano Pacífico. Si esta obra de infraestructura fuera posible, entonces no sería ilógico pensar que también se podría construir un oleoducto que conectara a Venezuela con Europa. Asimismo, es de notar, que al igual que en Paraguay y Uruguay, en Venezuela la falta de un sistema de transporte y de distribución del gas no permite que el país explote todos sus recursos del sector del gas. Por lo tanto, el país posee una gran demanda de inversiones de infraestructura terrestre, antes de pensar en proyectos de una envergadura superior, como los marítimos.

Cabe señalar que el potencial es enorme. En el sector del gas natural Venezuela es el segundo país, después de Estados Unidos, que tiene las mayores reservas del Hemisferio Occidental. En Venezuela el 90% de las reservas de gas están asociadas con yacimientos de petróleo crudo. Los inversores europeos deberían considerar que la nueva Ley de Hidrocarburos de Venezuela permite que los operadores privados posean el 100% de las acciones de los proyectos de gas no asociado. Aquí se abre otra oportunidad¹³⁶.

Como ha quedado en evidencia a partir de los informes de *Energy Information Administration*, en el mercado del gas se abren grandes posibilidades para los europeos. El MERCOSUR está en condiciones de incrementar sus exportaciones de

¹³⁴ Energy Information Administration (noviembre de 2006)

¹³⁵ Según datos de 2005. Ver: Energy Information Administration (septiembre de 2006)

¹³⁶ Asimismo, también es importante señalar que Venezuela exporta casi toda su producción de carbón (según datos de la agencia *Energy Information Administration*); por lo tanto, también se abre la posibilidad que Europa importe mayores cantidades de ese energético.

gas a la UE, a través de los exportadores importantes de la región, como Bolivia y Venezuela, siempre y cuando lo transporte previamente licuado (debido a la inexistencia actual de un gasoducto que conecte América del Sur con Europa). Licuar el gas es más caro que transportarlo a través de gasoductos; así, el gas que puede obtener la UE desde Rusia, a través de Bielorrusia y Ucrania puede resultar más económico¹³⁷. Sin embargo, la relación de la UE con sus vecinos del Este durante los últimos meses y en particular desde el año 2006, en que surgieron problemas con los países de tránsito, como Ucrania y Bielorrusia, demuestran que Europa necesita fuentes alternativas de energía, más allá de su relación con Rusia.

Estudiar la relación de la UE con Rusia es fundamental para entender cuál es la situación energética dentro de la Unión. Tal como afirma Hermann Tertsch en un artículo de 2006: “La bilateralidad absoluta entre Moscú y Berlín en su política energética, decidida por el anterior gobierno alemán, dirigido por el hoy empleado de Putin, el ex canciller Gerhard Schröder, creó una fisura en la política europea de consecuencias incalculables. Desde entonces, el desprecio de Moscú hacia los países compradores, compañías explotadoras, acuerdos, contratos, licencias de explotación y seguridad jurídica, es manifiesto. Desde luego no firmará un acuerdo general de energía que le comprometa y se reirá de los europeos cada vez que éstos le vengan con monsergas sobre los derechos humanos”¹³⁸. De la cita de este autor se desprenden varias conclusiones importantes. En primer lugar, queda de manifiesto que para que la UE concrete su política energética común, debe, al mismo tiempo, lograr un acuerdo con Rusia en materia energética. El problema es que esto se dificulta debido a la negativa polaca. Polonia ejercía su derecho a veto en este tema, porque estaba resentida con Rusia, quien no quiere abrir las importaciones de carne polaca y mantenía un embargo sobre las mismas¹³⁹. Tal como sostiene Izabela Berlinska, el problema de la dependencia energética de la UE de las materias primas rusas está vinculado a la falta de una política común europea hacia Rusia, y el veto polaco dificultaba esta cohesión necesaria en la UE¹⁴⁰.

Otros vecinos problemáticos, como se señaló anteriormente, son Ucrania y Bielorrusia, países de transición entre Rusia y la UE, por donde se transporta el gas. Entre finales de 2005 y principios de 2006 Rusia aumentó el precio del gas a Ucrania, quien amenazó con tomar el gas que necesitara directamente de los gasoductos que transportaban el gas por su territorio hacia la UE, aunque no tuviera el permiso de Rusia¹⁴¹. La misma situación ocurrió un año más tarde, cuando Bielorrusia se cobró el

¹³⁷ El precio del gas es una preocupación para los europeos. Habrá que estar atentos sobre cómo evoluciona la propuesta iraní de crear un *lobby* del gas al estilo de la OPEP. Esta iniciativa está siendo considerada por los cinco principales exportadores de gas de mundo: Rusia, Irán, Argelia, Venezuela y Qatar. Tal como informa un artículo del diario El País: “El gas se vende mediante contratos bilaterales a largo plazo, y sólo una pequeña parte cotiza en las plazas financieras. Aún así, la iniciativa preocupa en Europa como lo han puesto de manifiesto diversas declaraciones de ministros de Industria y del comisario europeo del ramo”. Ver: El País (martes 20 de marzo de 2007)

¹³⁸ Tertsch, H. (24 de octubre de 2004), “El reloj del zar”, El País / Internacional: 6.

¹³⁹ El gobierno polaco llegó a un acuerdo con Rusia y con la Comisión Europea para poner fin al contencioso de la carne. (Polonia en español 26 de noviembre de 2007).

¹⁴⁰ Berlinska, I. (14 de diciembre de 2006)

¹⁴¹ Illán Oviedo, A. (1º de enero de 2006), “Ucrania, Rusia y el gas”, Liberalismo.com; en: <http://www.liberalismo.org/bitacoras/4/3337/>.

gas ruso directamente de los gasoductos que pasaban por su territorio, debido al aumento del precio impuesto por Rusia. Por esa frontera también atraviesan oleoductos que abastecen a Europa. Asimismo, a principios de 2007 se originó un conflicto petrolero entre Rusia y Bielorrusia, que produjo el cierre de un oleoducto que transporta combustible hacia la UE, que afectó principalmente a Polonia y Alemania. Estos ejemplos ilustran la problemática de la UE con sus vecinos, y justifican por qué la UE está considerando alternativas para reducir su dependencia de las fuentes tradicionales de energía. Está claro que la UE seguirá dependiendo de los energéticos rusos y de los países que forman la Política de la Vecindad; sin embargo, está preocupada por reducir su dependencia de los países de transición. Un ejemplo de esto es el anuncio de la construcción de un gasoducto que iría desde Alemania hasta Rusia por el Mar Báltico, sin pasar por países intermediarios de Rusia, como Ucrania y Bielorrusia¹⁴².

Queda de manifiesto, entonces, que la UE es deficitaria y dependiente en materia energética. El tema de la energía se ha vuelto prioritario para la UE en los últimos años y ha formado parte de la agenda europea en los últimos encuentros a nivel comunitario. Por ejemplo, en la cumbre de Finlandia en octubre de 2006 entre el presidente Putin y los entonces 25 líderes de la UE, se debatió sobre el futuro de los recursos energéticos de Europa. En esa oportunidad Putin evitó dar las garantías escritas que le pedían los europeos sobre el futuro de las inversiones extranjeras en el sector energético. En ese entonces la UE importaba de Rusia el 25% de su consumo de gas y de petróleo, pero estaba disconforme con las amenazas a la seguridad de los recursos y su incapacidad de comerciar libremente con Rusia. Asimismo, en esa ocasión el presidente ruso volvió a rechazar la posibilidad de que Rusia ratificara la Carta de la Energía, tratado internacional que contiene el marco jurídico y las obligaciones para el comercio energético entre el Oeste y el Este de Europa¹⁴³.

La dependencia energética de Europa no es nueva: tal como lo señala el Libro Verde sobre la seguridad de abastecimiento energético presentado en noviembre de 2000, la mitad de las necesidades de energía de los entonces 15 países de la UE se cubrían con recursos importados, lo que significaba el 6% del total de importaciones. Además, el documento señalaba que la dependencia geopolítica era elevada, ya que el 45% de las importaciones de petróleo se realizaban en Medio Oriente, mientras que el gas natural importado procedía, en su mayor parte, de Rusia (en un 40%).¹⁴⁴ La escasez de recursos energéticos de la Unión, y su desventaja competitiva, se puede comprender con la siguiente tabla:

¹⁴² Ver artículo en el diario El País (13 de febrero de 2007)

¹⁴³ BBC Mundo (Sábado, 21 de octubre de 2006), "UE-Rusia: ¿hay futuro?".

¹⁴⁴ Ver: Tecnociencia (2000)

Tabla 6
Producción y Porcentaje de reservas de energéticos de la UE en 2000

	Costo de producción en relación con otras áreas geográficas	Porcentaje de reservas	Años de reservas
Carbón	4-5 veces mayor		
Petróleo	2-7 veces mayor		8
Gas Natural		2% de reservas mundiales	20
Uranio		2% de reservas mundiales	40
Energías renovables ¹⁴⁵		Abundancia	Abundancia

Fuente: Eurostat

Estas cifras demuestran claramente que la UE depende del petróleo externo para poder subsistir y contrastan con las reservas que poseen otras áreas geográficas. La siguiente tabla ilustra esta situación:

Tabla 7
Reservas de petróleo verificadas de los principales países productores a finales de 2002

País productor (por orden de importancia)	Reservas verificadas (miles de millones de barriles)	Porcentaje
Arabia Saudita	261.8	25.0
Irak	112.5	10.7
Emiratos Árabes Unidos	97.8	9.3
Kuwait	96.5	9.2
Irán	89.7	8.6
Venezuela	77.8	7.4
Federación Rusa y Estados del Mar Caspio	77.1	7.4
Estados Unidos	30.4	2.9
Libia	29.5	2.8
Nigeria	24.0	2.3
China	18.3	1.7
Mar del Norte (Noruega, Reino Unido y Dinamarca)	16.3	1.6
Qatar	15.2	1.5
México	12.6	1.2
Resto del mundo	90.2	8.6
Total mundial	1,047.7	100.0

Fuente: BP, BP Statistical review of World Energy, BP, Londres (junio de 2003): 4; citado por: Klare, M. (2004), *Sangre y petróleo. Peligros y consecuencias de la dependencia del crudo*, Ediciones Urano, Barcelona: 43.

¹⁴⁵ Cabe recordar que las energías renovables que se consideran son la hidráulica, la solar, la biomasa y la eólica).

La tabla anterior indica que los principales productores de la UE son Dinamarca y el Reino Unido, quienes junto con Noruega no llegaron a producir en 2002 ni siquiera el 2% del petróleo mundial. Además, la situación es preocupante, porque la producción no aumenta. En 2000, la UE produjo 689 millones de tep (toneladas equivalentes de petróleo), lo cual supuso un descenso del 1.9% respecto a 1999. Esta disminución fue provocada por la caída de la producción de carbón (especialmente en Alemania y Reino Unido) y del petróleo, que descendió un 4.5%. Pero el petróleo no es la principal fuente de energéticos de la UE: según cifras de 2000, por sectores, la energía nuclear fue el principal abastecedor de energía final (el 30.6%), seguido del gas natural (27.5%) y del petróleo (22.9%). La mayor parte de la energía producida proviene de Reino Unido, Alemania y Francia¹⁴⁶.

Mientras la producción no crece, el consumo aumenta lentamente. En el periodo 1990-1999 la subida fue de sólo nueve puntos, lo que refleja un crecimiento anual en torno al 1%. Por sectores, destaca el descenso del carbón (un 7.1% en el mismo periodo), compensado por el gas natural, la única forma de energía que experimenta un crecimiento notable. En el resto de sectores se observa bastante estabilidad, con un ligero descenso de la importancia del petróleo entre 1995 y 1999.

El consumo de energía de la UE varía por países: el valor oscila entre las 8.1 tep/*per capita* de Luxemburgo y las 2.3 tep/ *per capita* de Portugal. La distribución por países indica que Alemania es el Estado que consume más energía. En 1997 ese país suponía casi la cuarta parte del total del consumo de la UE, aunque su predominio va descendiendo progresivamente con los años. Destaca el crecimiento de países como España, que ha experimentado el mayor incremento de consumo de energía final desde 1980, llegando a ser responsable, en 1997, del 7.4% del total del consumo¹⁴⁷.

Ante el panorama anterior, está claro que la UE es esencialmente importadora, principalmente de combustibles fósiles de los que carece: petróleo, gas natural y, en menor medida, carbón. Todos los países que la conforman son importadores, a excepción del Reino Unido y Dinamarca. Para el futuro, las previsiones indican que la tasa de dependencia energética aumentará; es decir, que la UE incrementará su dependencia de la importación de energía procedente de terceros países. Así, mientras que en 1999 este indicador se situaba en el 49.8%, en 2000 aumentó hasta el 51.5%. Cabe destacar que los mercados del gas y el petróleo europeos tradicionalmente han sido importadores. En 2000, el volumen de compras aumentó en ambos casos, un 3.3% en el petróleo, y un 8.3% en el gas natural¹⁴⁸.

Según datos de septiembre de 2006, alrededor del 80% de la energía que se consumía en la UE procedía de combustibles fósiles (petróleo, gas natural y carbón); la UE importaba una proporción significativa de esas fuentes de energía. La dependencia del petróleo y del gas importados, que en 2006 se situó alrededor del 50 %, se preveía que podría elevarse a más del 80 % en 2030. Es evidente que esta situación incrementará la vulnerabilidad de la UE ante las reducciones en el suministro y el encarecimiento de

¹⁴⁶ Ver: Tecnociencia (2000)

¹⁴⁷ Ver: Tecnociencia (2000)

¹⁴⁸ Ver: Tecnociencia (2000)

los precios. Por otra parte, otro reto europeo es mejorar la infraestructura energética, lo cual le implicará a la UE un costo que se calcula en mil millones de euros en los próximos 20 años. Por todo lo anterior, la UE detecta que en el futuro deberá tomar las siguientes medidas: 1) ahorrar energía a través de un uso más eficaz de la misma; 2) utilizar fuentes alternativas -especialmente energías renovables dentro de la UE¹⁴⁹; 3) utilizar de manera más eficiente las centrales de cogeneración por gas, que también producen vapor y calor; 4) utilizar en mayor medida la biomasa procedente de materia orgánica en la producción de energía y de los combustibles biológicos en el transporte; 5) lograr una mejor integración de los mercados energéticos de la UE y de la política energética comunitaria con otras políticas, como la agricultura y el comercio; y 6) promover una mayor cooperación internacional¹⁵⁰.

Este último punto indica que la UE está abierta a explorar acuerdos energéticos con terceros, situación que deberá aprovechar el MERCOSUR, el cual, como se ha analizado anteriormente, tiene la capacidad de ofrecer alternativas para que Europa diversifique sus importaciones de energéticos e invierta en infraestructura energética. La UE ya ha puesto su mirada en algunos países exportadores de energéticos más allá de sus fronteras cercanas, por ejemplo en Angola, pero en general esos países están inmersos en conflictos. Según Klare, aunque Angola es una de las fuentes más prometedoras de petróleo en África, la pobreza, la corrupción y los conflictos hacen que el país no sea atractivo a las inversiones extranjeras¹⁵¹.

No obstante lo que se ha analizado anteriormente, la UE no ha obtenido en la negociación del acuerdo con el MERCOSUR que se le otorgue "trato nacional" en el capítulo de compras gubernamentales (Camargos Moreira, H. y de Morais, J.M., julio de 2003). Éste significa otro nudo de la negociación porque los europeos esperaban que con el acuerdo podrían acceder en los mismos términos que las empresas nacionales de los países del MERCOSUR a las grandes licitaciones en materia de construcción de infraestructura y provisión de productos y servicios. En definitiva, los europeos ya lo obtuvieron en los acuerdos con México (TLCUEM) en 2000 y con Chile en 2002.

Los principales opositores a la apertura del mercado de compras gubernamentales a los europeos fueron los brasileños que no estaban dispuestos a negociar un sector de la economía considerado por ellos estratégico, a cambio de favorecer los intereses del sector agropecuario argentino y brasileño. Sobre este tema, el canciller de Brasil, Celso Amorim, se pronunció de la siguiente manera en mayo de 2004: ". "Estamos ofreciendo transparencia para las compras gubernamentales y eso en la práctica quiere decir

¹⁴⁹ Durante las negociaciones previas a la Cumbre de la energía organizada por la presidencia alemana de la UE en marzo de 2007, ese país proponía, como medida para incentivar el ahorro energético, el aumento del uso de las energías renovables. En esa oportunidad se suscitó una polémica entre algunos países, que dieron su punto de vista sobre la idea. Uno de ellos fue Francia, quien a través del presidente Chirac manifestó: "las energías renovables son sólo una respuesta parcial al problema; hay que recurrir en gran medida a otra fuentes de energía, como la nuclear y el carbón limpio". Francia, entonces, manifestó que apoyaría la obligatoriedad de utilizar energías renovables en la UE si también se incluía dentro de esa categoría a la energía nuclear, y fue más allá: "Francia, gracias a su programa nuclear, emite un tercio menos de CO₂, en relación con el PIB, que Alemania... Estamos por delante de los objetivos de Kyoto". Ver: El País (viernes 9 de marzo de 2007)

¹⁵⁰ Unión Europea (septiembre de 2006), Energía; en: http://europa.eu/pol/ener/overview_es.htm.

¹⁵¹ (Klare, M., 2006)

acceso (a las compras gubernamentales)... Las compras gubernamentales constituyen un tema muy sensible para un país, como Brasil, que está diseñando su política industrial. Nuestra oferta de transparencia tiene que ser entendida. Si los europeos no entienden esto, significa que no entienden nada y esto podría complicar las negociaciones"¹⁵².

Para el canciller brasileño el empeño de la UE para que el MERCOSUR amplíe su propuesta y abra totalmente el mercado de las compras gubernamentales constituye un tema sumamente complejo. De hecho para los brasileños este sector es "sensible" y la misma postura ha mantenido en las negociaciones del ALCA¹⁵³.

Europa podría ampliar su cooperación e inversión energética en el MERCOSUR, no sólo a mediano plazo, ya que el MERCOSUR ofrece un potencial a futuro, pero es muy difícil que logre un acceso preferencial y dado el *impasse* al cual ha llegado la negociación, deberá atenerse a lo acordado en el capítulo de compras gubernamentales en la OMC.

Ya se ha analizado en este capítulo las necesidades que en materia de energía tiene la UE, así como la necesidad de inversiones que requerirá la serie de proyectos de integración energética que tiene en cartera el MERCOSUR, tales como el Gasoducto del Sur, Petrosur, Petroamérica, entre otros ya estudiados. Sin embargo, será muy difícil que la UE repita los resultados que obtuvo con México y Chile.

Conclusiones

El proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Interregional entre la UE y el MERCOSUR implicó varias rondas y reuniones que en el presente capítulo fueron divididas en tres etapas: 1999-2001/2002, 2001/2002-2004 y 2004-2007. Cada etapa sucesiva implicó una menor posibilidad de acercarse al objetivo final de firmar el acuerdo. Las razones se derivaron de la relación birregional, pero sobre todo ha quedado demostrado que hubo variables intervinientes de carácter interno --que incidieron en el resultado negativo de la negociación birregional-- y variables globales (asuntos de carácter mundial que interfirieron en el curso de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE. La situación de los tres ámbitos estudiados: birregional, regional y global mostró que las negociaciones se encontraban, a finales de 2007, en un período de *impasse*.

La segunda parte del capítulo analizó una serie de obstáculos que se encontraron a lo largo de las rondas y reuniones. Ahora se pueden responder las preguntas planteadas al inicio de este capítulo: 1) ¿cuáles fueron los nudos, de dónde provinieron y por qué se complicaron?; 2) ¿cuáles fueron los temas en los cuales ambas partes lograron un consenso? y 3) ¿qué asuntos podrían potenciar un acuerdo? Los nudos provinieron de

¹⁵² Cita textual: "Estamos oferecendo transparência para as compras governamentais e isso na prática quer dizer acesso... Compras governamentais é um ponto muito sensível para um País que está desenhando sua política industrial como o Brasil. A nossa oferta de transparência precisa ser entendida. Se os europeus não entenderem isto, significa que não entenderam nada e isso poderia complicar as negociações" (*Finance One*, 1º de mayo de 2004).

¹⁵³ Cabral Violín, T. , septiembre de 2003

ambas regiones y por parte de diferentes actores y se complicaron porque ninguna estuvo dispuesta a ceder en su posición.

En el caso del MERCOSUR, el principal obstáculo que encontró fue la cuestión agrícola, y ha sido constante su oposición a la PAC. Por su parte, la UE, ha criticado los ofrecimientos del MERCOSUR en los capítulos de servicios --en particular los financieros y propiedad intelectual, pero sobre todo en materia de compras gubernamentales--. Ambas partes han logrado consensos en los capítulos sobre diálogo político y cooperación.

Los asuntos que podrían potenciar un acuerdo se estudiaron en la tercera parte del capítulo. El análisis se centró en dos aspectos: la inversión y la cooperación europea en el MERCOSUR en proyectos energéticos, en particular aquellos vinculados con la infraestructura energética.

Es evidente que el mercado agrícola europeo reviste particular interés para los sectores agropecuarios argentinos y brasileños. En contrapartida, el proyecto de integración energética del MERCOSUR y de sus socios potenciales, Venezuela y Bolivia, constituye un mercado interesante para las empresas europeas de construcción, consultoría y proveedoras de bienes y servicios. No obstante, considerando el *impasse* de las negociaciones, ambas regiones deberán sujetarse a lo negociado en la OMC, es decir, en el nivel multilateral, sin obtener las ventajas que pueden derivarse de un acuerdo birregional.

Capítulo 3. El contexto de las negociaciones del acuerdo frente a las alternativas de las partes. Enfoque desde la UE

“Para nosotros, el MERCOSUR representa una prioridad política y económica, no solamente desde el punto de vista geoestratégico, pero también por razones culturales e históricas. La Unión Europea siempre apoyará el proceso de integración regional de MERCOSUR como una importante fuente de prosperidad para nuestros pueblos y una contribución a la paz, a la seguridad y al desarrollo sostenible en América Latina.”

Romano Prodi, Comisario de Comercio de la UE, mayo de 2002

Finalmente no fue posible lograr un acuerdo. En efecto, en Lisboa, el 20 de octubre, el MERCOSUR y la Unión Europea debieron constatar que no podían concluir, como estaba originalmente previsto, el acuerdo de asociación birregional... Pueden identificarse por lo menos tres causas sustantivas y tres metodológicas para explicar los resultados obtenidos -además de las conocidas diferencias en relación al comercio agrícola, que en buena medida debían ser resueltas en las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC-. Las causas sustantivas podrían tener que ver, en primer lugar, con la baja importancia relativa del MERCOSUR para la UE en comparación, por cierto, a otras prioridades de mayor valor estratégico y económico, como las resultantes de la ampliación -incluso, los incentivos para negociar podrían haber disminuido al estancarse las negociaciones del ALCA-...

Félix Peña, Especialista en Relaciones Económicas Internacionales, octubre de 2004

En el presente capítulo se analizará la importancia que para la Unión Europea representa el MERCOSUR, para lo cual se compararán las relaciones económicas y políticas entre la UE y el MERCOSUR con las que la Unión mantiene con otros países y regiones. Uno de los argumentos implícitos en este capítulo es que hay diferentes obstáculos en la relación UE-MERCOSUR, entre ellos: (1) las dificultades de estudiar las relaciones exteriores que son de diferente naturaleza dependiendo de la forma de integración regional y (2) el contexto internacional e interno.

El capítulo procede de la siguiente manera: primero se estudia la situación interna de la UE y luego, como se mencionó anteriormente, se compara la relación UE-MERCOSUR con la que sostiene la UE con una serie de socios. Entre ellos se analiza la relación los dos últimos países de Europa Central y Oriental que se adhirieron a la Unión: Rumania y Bulgaria y con un candidato a la adhesión con quien la UE ha mantenido una relación particular: Turquía. Luego se presenta la relación de la UE con Croacia y más adelante con otros vecinos: Rusia y los países del Mediterráneo. Acto seguido se estudia la relación de la UE con América Latina, haciendo énfasis en los vínculos con Chile, México y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). También se detalla la relación de la UE con los llamados países ACP (Asia, Caribe y Pacífico), que fueron ex colonias europeas, así como un grupo de países que posee una situación privilegiada en relación con la UE. Asimismo, se presenta un análisis de las relaciones UE-ANSEA y con los Estados Unidos y Canadá. Por último se estudia la participación de la UE en la OMC.

La conclusión de este capítulo indica que el MERCOSUR no ha sido un área prioritaria para la UE durante la negociación del acuerdo.

* * *

El hecho mismo de que la UE y el MERCOSUR hayan decidido negociar un acuerdo implica que ambos le otorgaron importancia a la relación mutua; sin embargo, las dos regiones poseían prioridades de política exterior que enmarcaron, y a veces relativizaron, el peso de dicha relación. Analizar estas prioridades requiere efectuar un análisis particular para cada una de ellas, debido a su complejidad, lo que se hará en éste y el siguiente capítulo.

Es importante aclarar las diferencias que existen entre la política exterior de la Unión Europea y del MERCOSUR. En el primer caso, el proceso de integración ha concluido hasta el momento en una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), mientras que en el MERCOSUR cada uno de los países que lo conforman fijan sus propios objetivos sin que exista obligación de adoptar una posición común o de consensuar la misma; además del distinto peso que tienen en el contexto mundial.

Otro de los temas que vuelve complejo el estudio de las distintas alternativas para los países miembros del MERCOSUR y de la UE es que el Acuerdo de Asociación Interregional comenzó a negociarse en 1999 y desde entonces la situación interna, tanto de la UE como del MERCOSUR, ha sufrido una serie de cambios, al igual que las condiciones externas a ellos. No es lo mismo hablar de la relación UE-MERCOSUR antes, o después del 11 de septiembre de 2001: las prioridades en sus respectivas agendas de política exterior en muchos casos fueron relegadas a un segundo plano, siendo reemplazadas y, a veces hasta monopolizadas, por el tema de la lucha contra el terrorismo.

Pero el cambio más trascendente entre 1999 y 2007 ha sido la ampliación y transformación de la UE; mientras que en 1999 una Unión conformada por 27 Estados se veía lejana, hoy no sólo se ha concretado, sino que prevé la incorporación de nuevos países como Estados miembros. En cuanto a la situación interna del MERCOSUR, en 1999 no era posible apreciar con claridad ni la magnitud, ni los efectos de las severas crisis que se avecinaban y que afectarían a sus socios mayores, lo que por ende repercutiría en los dos menores, ni la incorporación de una potencia energética como Venezuela, ni unos conflictos intersocios –Argentina/Uruguay- que amenazaban la posibilidad de profundizar la integración. Argentina-Uruguay.

3.1 Enfoque desde la UE: una Unión más endógena

En esta sección se analiza el contexto de las negociaciones desde el enfoque de la UE. La UE posee una amplia gama de intereses en cuanto a sus relaciones exteriores, tanto con países específicos como a nivel de regiones, sin olvidar su participación en los organismos multilaterales. Aunque se puede argumentar que la relación MERCOSUR-

UE poseía un estatus especial por tratarse del primer acuerdo entre dos uniones aduaneras, la importancia relativa que le asignaba la UE al MERCOSUR ha sido baja, tal como se verá al concluir este capítulo.

La ampliación de la UE a 27 miembros ha implicado el reto de asimilar y revertir las enormes asimetrías que existen entre los antiguos miembros y los doce países que se integraron a la Unión. Es por este motivo que desde fuera de Europa muchas voces advirtieron que la UE se retrotraería. (Dupuis, Ph. 2004). Es decir, que la prioridad para la UE sería ella misma.

En el siguiente nivel de prioridades se encuentran los Estados que se ubicaron en la zona más próxima a la UE, es decir, los países del Mediterráneo, los cuales tuvieron para ella una importancia estratégica; seguidos de los llamados países ACP (Asia, Caribe y Pacífico), que fueron ex colonias europeas, así como un grupo de países que gozaban de una situación privilegiada en relación con la UE, como era el caso de los países que conforman la Política de la Vecindad, que será analizada más adelante.

En un tercer nivel se encontraban las relaciones UE-ANSEA, con lo cual se puede observar que el MERCOSUR no ha sido la única subregión que negociaba como un grupo con la UE.

Es importante advertir que para la UE ha sido de especial interés su relación con Estados Unidos -denominada "relación trasatlántica"-, que no incluye a Canadá, cuya relación no era entonces significativa para la UE. Por último, también se debe analizar la participación de la UE en la OMC.

Considerando estas prioridades, se puede observar que América Latina se encontró en una situación poco privilegiada a la hora de negociar este acuerdo.

A continuación se analizan los distintos ámbitos de relaciones de la UE y se explica la incidencia que pudieron tener esas relaciones particulares en la relación de la UE con el MERCOSUR. Al final del apartado se extraen las conclusiones sobre la importancia relativa que tuvo el MERCOSUR para los europeos.

3.1.1 UE enfocada en sí misma

El 1° de mayo de 2004 se formalizó la ampliación de la UE con la integración de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa. Esta incorporación de nuevos Estados significó un enorme desafío, ya que por su dimensión y diversidad no tenía precedentes, y aunque la Unión se convirtió en el mercado económico más grande del mundo, incrementó en 34% su territorio y en 105 millones de personas su población (un 20%), sólo creció un 10% en su PIB. (Sukup, V. (1° semestre de 2004: 153) y Dupuis, Ph. (2004)).

La complejidad de esta ampliación no sólo se debió entonces al número de miembros que se incorporaron, sino, especialmente, a que su situación económica estaba por

debajo de la media europea. Por otra parte, hay que recordar que los nuevos países integrantes estuvieron bajo la órbita soviética durante la Guerra Fría, es decir que no eran economías de mercado. Por todos los motivos anteriormente expuestos, la integración a Europa Occidental ha sido gradual. Con más de una década de anterioridad al 1° de mayo de 2004 los diez nuevos países estuvieron recibiendo apoyos económicos (especialmente financieros y técnicos), y a su vez realizaron grandes esfuerzos de adecuación de sus economías para poder ser aceptados. El primero de enero de 2007 se incorporaron Bulgaria y Rumania, lo cual profundizó aun más la problemática anteriormente señalada. En el periodo 2004-2007 surgieron dos grandes debates: la aprobación o el rechazo de la Constitución europea (que en diciembre de 2007 se reemplazó por el Tratado de Lisboa¹⁵²) y la posibilidad de incluir a un país que no tiene una tradición cristiana, como es el caso de Turquía.

No obstante las dificultades que ha representado la ampliación, la integración paulatina a la Unión de la mayoría de estos países resultó, desde la caída del Muro de Berlín, una estrategia que buscó y sobre la que trabajó la UE: en 1989 la Comunidad Económica Europea (CEE) estableció relaciones diplomáticas con los países del Este, y desmanteló las cuotas que imponía a una lista de productos, incluyendo a estos Estados dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). A lo largo del período 1989-1994 suscribió Acuerdos de Libre Comercio y Cooperación con Bulgaria, la ex Checoslovaquia¹⁵³, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania y Eslovenia.

También en 1989, la CEE estableció con estos países el Programa PHARE de asistencia financiera, técnica y de inversión con el fin de que los países del Este reformaran sus economías y se suscribieron los llamados Acuerdos de Asociación o "Acuerdos de Europa". Acuerdos similares ya habían sido suscritos con Turquía en 1963, con quien se adoptaría en 1995 una Unión Aduanera, con Malta en 1970 y con Chipre en 1972.

La puesta en marcha de estos Acuerdos y los apoyos que comenzaron a recibir Europa Central y Oriental, generó temor en América Latina en general y en los países que tres años más tarde conformarían el MERCOSUR en particular, ante la posibilidad de que la Comunidad Europea se concentrara en sus vecinos del Este y diera la espalda a América Latina.

¹⁵² El 13 de diciembre de 2007 los 27 representantes de los Estados Miembros de la UE firmaron el Tratado de Lisboa, el cual debía ser ratificado en 2008 para entrar en vigor el 1° de enero de 2009. Solamente Irlanda previó un referéndum, los demás Miembros deberán ratificar el tratado en sus parlamentos. En junio de 2008 los irlandeses votaron mayoritariamente por el no. Los principales puntos del tratado son los siguientes: 1) la creación de la figura de un presidente estable de la Unión, elegido por un período de dos años y medio, renovable una vez; 2) la creación del nuevo cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, que también será vicepresidente de la Comisión Europea; 3) la instauración de una "cláusula de salida", a través de la cual se reconocerá la posibilidad de los Estados de dejar de pertenecer a la UE; 4) la asignación de un mayor papel a los parlamentos nacionales en los procesos de decisión; el reconocimiento de las iniciativas populares: un millón de ciudadanos europeos podrán pedirle a la Comisión que proponga una medida legislativa. Ver: (Unión Europea, *Tratado de Lisboa*, 2007).

¹⁵³ El 1° de enero de 1993 Checoslovaquia dejó de existir; se formaron la República Checa y Eslovaquia.

Paradójicamente, los años noventa constituyeron una década de grandes inversiones europeas y de un importante flujo comercial entre el MERCOSUR y Europa, aunque esto puede atribuirse más a causas económicas internas del MERCOSUR, originadas fundamentalmente en el hecho de que tanto Argentina como Brasil llevaron a cabo reformas financieras estructurales para atraer inversiones al mismo tiempo que implementaron políticas de privatizaciones a gran escala, de las cuales se beneficiaron varias compañías europeas.

Tabla 1
Total de inversión extranjera directa (IED) en el MERCOSUR (1991-1998)
(en millones de ecus)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	:	3385	2362	2939	4066	5138	6729	5814
Brasil	787	1220	609	1661	3300	7858	15080	23338
Paraguay	70	91	64	116	119	194	212	174
Uruguay	:	:	87	130	120	108	112	147
MERCOSUR	:	:	3042	4846	7605	13298	22133	29473

Fuente: Elaboración propia en base a: Comisión Europea, Eurostat (2000), *Estadísticas Euro-MERCOSUR*. Edición 2000. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: 74.

Si se compara la tabla anterior con datos de la IED de la UE en los países candidatos a la adhesión se pueden extraer conclusiones interesantes. Por ello, la siguiente tabla compara las cifras para los países candidatos con las del MERCOSUR en el año 1997.

Tabla 2
IED de la UE en los países candidatos y en el MERCOSUR (1997)
(en millones de ecus y porcentajes)

	Millones de ecus	%
13 países candidatos (excepto Malta y Chipre)		
Hungría	8,120	1.23
República Checa	7,669	1.16
Polonia	7,165	1.13
Turquía	3,489	0.53
Eslovaquia	1290	0.19
Países bálticos	966	0.14
Eslovenia	809	0.11
Rumania	748	0.11
Bulgaria	347	0.05
Total 11 países candidatos	30,871	4.68
Total 8 países candidatos (sin contar a Malta, Chipre, Turquía, Rumania y Bulgaria)	26,287	3.98
MERCOSUR		
Argentina	6,729	1.02
Brasil	15,080	2.28
Paraguay	212	0.03
Uruguay	112	0.02
Total MERCOSUR	22,133	3.36
Total IED de la UE	659,000,000,000	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a: Comisión Europea, Eurostat (2000), *Estadísticas Euro-MERCOSUR*. Edición 2000. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: 74 y Passerini, P. (2000), *European Union FDI with Candidate Countries: an overview*, Comisión Europea, Eurostat, Luxemburgo: 2.

La tabla anterior indica que en 1997 la IED de la UE-15 en ocho de los diez nuevos

Estados Miembros sumaba más de 26,000 millones de ecus (3.98% del total), mientras que la inversión en el MERCOSUR alcanzaba más de 22,000 millones de ecus (3.36% del total). Estas cifras tan similares, muestran que en los noventa Europa Central y del Este no desplazó al MERCOSUR en lo que respecta a la IED; las cifras resultan todavía menos preocupantes si se tiene en cuenta que más del 85% de la IED de la UE-15 en los países candidatos se invirtió en cuatro países: Hungría, la República Checa, Polonia (un cuarto cada uno) y Turquía (un décimo).

3.1.2 El largo camino hacia la ampliación. Criterios de aceptación y estrategia de pre-adhesión

En 1993 el Consejo Europeo reunido en Copenhague decidió que los países candidatos serían aceptados una vez que alcanzaran ciertos estándares económicos y políticos. Fue entonces cuando se establecieron los criterios de adhesión, conocidos como “Criterios de Copenhague”. De acuerdo a estos, los países debían cumplir tres requisitos básicos: 1) en el aspecto político: ser una democracia estable que respete los derechos humanos, el Estado de Derecho y la protección de las minorías; 2) en el económico: tener una economía de mercado y 3) en el aspecto jurídico-institucional: adoptar las reglas comunes, los estándares y políticas básicas que constituyen las leyes de la UE y que conforman el acervo o *acquis communautaire*, el cual incluye también los tratados internacionales.

A finales de 1994 el Consejo Europeo se reunió en Essen y decidió lanzar una “estrategia de pre-adhesión”¹⁵⁴. El objetivo de esa iniciativa era preparar a los países de Europa Central y del Este para su acceso a la UE como Estados Miembros. En esa oportunidad se decidió la implementación del programa PHARE, que les brindaría asistencia financiera. Pero además de recibir apoyos, los países candidatos debían realizar grandes compromisos. Por ejemplo, en el Consejo Europeo de Madrid de 1995 se requirió que los candidatos realizaran ajustes en sus estructuras administrativas para que la legislación comunitaria pudiera incorporarse en la nacional y luego se implementara en las políticas nacionales.

En 1997 el Consejo Europeo de Luxemburgo, siguiendo las disposiciones de la “Agenda 2000” preparada por la Comisión Europea con metas para el nuevo milenio, decidió ampliar las disposiciones de la estrategia de pre-adhesión para diez países candidatos y estableció una estrategia especial para Chipre, incluyendo su participación en programas comunitarios y otorgándole una asistencia financiera específica. Luego, en 1998 Malta reactivó su candidatura y el Consejo Europeo reunido en Helsinki incluyó a Turquía en la estrategia de pre-adhesión. Sin embargo, en 2002 el Consejo Europeo reunido en Copenhague sólo aprobó la adhesión de los diez Miembros que se incorporaron en 2004. Tres candidatos no alcanzaron la meta: Bulgaria, Rumania y Turquía, para los cuales se establecieron nuevos calendarios y se les otorgó asistencia financiera, la cual sumó 4,500 millones de euros para el período 2004-2006.

¹⁵⁴ Para más información sobre la estrategia de pre-adhesión se recomienda ver: (Unión Europea, Comisión Europea, 2007).

Bulgaria y Rumania, que se incorporaron en 2007, presentaron su solicitud de adhesión en 1994 y en 1995 entraron en vigor los Acuerdos de Europa. Aunque ambos Estados a partir de los noventa atravesaron por una transición a la democracia y a la economía de mercado, sus progresos en esas materias fueron más lentos que los que vivieron sus vecinos que se adhirieron en 2004.

El caso de Turquía es más complejo, debido a que se trata de un país mayoritariamente musulmán, por lo cual se ha abierto un amplio debate en torno a su candidatura. Los países de fuerte tradición católica como Italia y Polonia se han opuesto a su incorporación, alegando que la UE fue fundada bajo valores y tradiciones de la “herencia cristiana”, que Turquía no comparte. El hecho es que este país tarde o temprano será un Estado Miembro, por lo tanto quienes están en contra de su adhesión deberán aceptar el lema europeo: “unidad en la diversidad”.

Todas las decisiones y políticas que tuvieron lugar entre 1993 y 2004 reflejan la importancia que le atribuyó la UE-15 a la ampliación antes de que se concretara. La siguiente tabla grafica las asimetrías entre la UE-15 y la UE-25.

Tabla 3
PIB per capita en 2003 en poder de compra, UE-25 = 100
Estados miembros, 3 países de EFTA y 3 países candidatos

Luxemburgo	208	Grecia	79
Irlanda	131	Eslovenia	77
Dinamarca	123	Portugal	75
Austria	121	Malta	73
Países Bajos	120	República Checa	69
Reino Unido	119	Hungría	61
Bélgica	116	Eslovaquia	51
Suecia	115	Estonia	48
Francia	113	Lituania	46
Finlandia	111	Polonia	46
UE-15	109	Letonia	42
Alemania	108	Noruega	149
Italia	107	Suiza	129
Zona Euro	107	Islandia	116
UE-25	100	Rumania	30
España	95	Bulgaria	29
Chipre	83	Turquía	27

Fuente: Comisión Europea, Eurostat (4 de junio de 2004).

Los datos anteriores reflejan que la media de la UE-25 está por debajo de la media de la UE-15 porque ningún país incorporado a la UE en 2004 superaba la nueva media de

la UE. Sin embargo, algunos países de Europa Central y del Este en 2003 tenían un PIB más elevado que algunos viejos miembros de la UE-15, como era el caso de Chipre, que superaba a Grecia y a Portugal, o el de Eslovenia, que su a Portugal. Aunque es evidente que a estos diez países –que eran candidatos en 2003- les llevaría un tiempo alcanzar los estándares de la UE-15, existían motivos para ser optimistas ya que la UE-15 vivió la transformación de un país que cuando se incorporó a la UE tampoco alcanzaba la media europea: Irlanda. Tal como lo ilustra la tabla anterior, ese país era uno de los que tenían entonces el PIB más alto de la UE, y sólo superado en 2003 por Luxemburgo.

La tabla anterior –con cifras de 2003- también revela la situación de los países candidatos y muestra una de las razones por las que no pudieron adherirse en 2004: el PIB de Rumania, Bulgaria, Croacia y Turquía era inferior a un tercio de la media de la UE-25. Bulgaria y Rumania se incorporaron recién el primero de enero de 2007, en tanto que la fecha de incorporación de Croacia y Turquía se ha ido posponiendo. Quienes no pueden esperar porque ya son Estados Miembros son los nuevos diez. Como se puede apreciar a partir de los datos anteriores, cuatro de estos países poseen un PIB inferior a la mitad de la media europea.

3.1.1 La ampliación europea vista como una oportunidad para el MERCOSUR

En la literatura y en el debate académico y gubernamental existen diferentes posiciones sobre la ampliación. Desde la UE, se alegaba que ésta sólo tendría impactos positivos en América del Sur; desde el Sur, en cambio, algunos analistas, como Mario Rapoport, sostenían que la ampliación podía traer consecuencias negativas¹⁵⁵. Otras voces del MERCOSUR eran menos pesimistas. Por ejemplo, el Centro de Economía Internacional (CEI) dependiente de la Cancillería argentina, realizó un estudio sobre cómo afectaría la ampliación a ese país, en el cual detectó amenazas, pero también oportunidades (Cancillería argentina, Estudios del CEI N° 7, mayo de 2004). A continuación se presentan estas opiniones y se extraen conclusiones.

Según Philipp Dupuis, primer secretario de Asuntos Económicos y Comerciales de la Delegación de la Comisión Europea en México, no existían razones para que América Latina se preocupara por las implicaciones de la ampliación, ya que la integración se había llevado a cabo durante los últimos años. Argumentaba que las inversiones de las empresas de la UE-15 en los países nuevos ya se habían realizado en los años previos. Es decir que esta orientación hacia Europa Central y del Este ya estaba para entonces consumada, por lo que los inversionistas se reorientarían hacia fuera del continente. Lo mismo sucedería con el comercio, porque ya se había liberado con los países nuevos. Entonces, para este funcionario europeo, América Latina seguiría siendo importante para la UE en razón de que continuaba siendo el primer inversionista en la región, superando a Estados Unidos; era su segundo socio comercial y su primer donador de ayuda para el desarrollo (Dupuis, 2004).

El gran argumento europeo sobre las ventajas que ofrecía la ampliación era el

¹⁵⁵ Ver: Entrevista con Mario Rapoport, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2004.

incremento del mercado de 382 millones de habitantes a 456 millones lo cual convertía a la UE en el mercado más grande del mundo. Por otra parte, el PIB *per capita* de la UE-15 que antes de la ampliación era de 26,483 dólares, a partir del 1° de enero de 2007 alcanzó los 29,900 millones de dólares. Sin embargo, aunque el PIB de los nuevos países era inferior a la media europea, algunos poseían un poder de compra relativamente alto. En la siguiente tabla se puede apreciar que el PIB *per capita* promedio de los diez nuevos países era de 12,990 dólares, lo cual contrastaba con el del MERCOSUR que sólo promediaba los 9,075 dólares *per capita*. Si se realiza el análisis a nivel individual también se pueden extraer conclusiones interesantes. El PIB de Polonia, por ejemplo, era de 11,100 dólares *per capita*, lo que representaba un poder de compra importante, similar al de Argentina (11,200 dólares *per capita*) y superior al de Brasil, que alcanzó los 7,600 dólares *per capita* (CIA, *The World FactBook* (estimaciones de 2003).

Tabla 4
Las economías involucradas en la ampliación europea comparadas con el MERCOSUR (2006-2007)

País	PIB (millones de dólares)	Población (millones)	PIB <i>per capita</i> (dólares)
Argentina	608,800*	40.3**	15,200*
Brasil	1,655,000*	190.0**	8,800*
Paraguay	31,260*	6.7**	4,800*
Uruguay	37,540*	3.5**	10,900*
MERCOSUR¹	2,332,600*	240.5**	9,925*
Bulgaria	79,050*	7.8*	10,700*
Chipre	18,040* (Greco-chipriota)	0.8**	23,000*(Greco-chipriota)
Eslovaquia	99,190*	5.4**	18,200*
Eslovenia	47,010*	2.1**	23,400*
Estonia	26,850*	1.3**	20,300*
Hungría	175,000*	10.0**	17,500*
Letonia	36,490*	2.3**	16,000*
Lituania	54,900*	3.6**	15,300*
Malta	8,518*	0.4**	21,300*
Polonia	554,500*	38.6**	14,400*
República Checa	225,500*	10.2**	22,200*
Rumania	202,200*	22.3**	9,100*
UE-27	13,080,000*	490.4**	29,900*

*Estimación 2006, **Estimación julio de 2007.

¹ MERCOSUR: se considera que está formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. No se incluye a Venezuela porque a finales de 2007 todavía no había sido aceptada su incorporación como Estado Miembro por el Senado de Brasil y el Parlamento de Paraguay.

Fuente: Elaboración propia en base a: (CIA, estimaciones de 2006 y 2007, *The World Fact Book*).

Sin embargo, aunque el PIB *per capita* de Brasil sea inferior al de Polonia, si se realiza un estudio más detallado y se toma como variable el PIB total y como unidades de análisis algunos polos de desarrollo de Brasil, parecería que la ampliación europea no lo afectaría negativamente. Ante todo, cabe citar que Brasil no tendría problemas con la competencia agrícola debido a que sus productos son de clima templado y cálido. Ese país, por lo tanto, debería ver con buenos ojos la posibilidad de colocar sus productos industriales en Polonia y en los demás nuevos miembros de la UE. Una serie de datos curiosos comprueban que la ampliación europea, más que una amenaza, podría

implicar una oportunidad para Brasil: Polonia en 2006 tenía 38 millones de habitantes, lo cual representaba la misma población que el estado brasileño de San Pablo, pero el país europeo sólo representa un tercio del PIB total de ese estado. Hungría, que contaba con 10 millones de habitantes poseía la misma población que el estado de Rio Grande do Sul, pero sólo representaba la mitad de su PIB. Finalmente, también se pueden comparar cifras con Letonia, la cual, con sus 2.5 millones de habitantes, agrupaba la misma población que la capital del estado de Minas Gerais: Belo Horizonte, pero poseía un PIB 40% menor que el de Belo Horizonte¹⁵⁶.

Es evidente que el indicador PIB arroja resultados muy diferentes al PIB *per capita*. Si se estudia el promedio del PIB total del MERCOSUR y el de los diez nuevos Miembros de la UE a partir de 2004, se percibe que la cifra del MERCOSUR duplica la europea. Estos datos están demostrando, sobre todo, la peor distribución de la renta que existe en el MERCOSUR (especialmente en Brasil) en relación con la distribución del ingreso en la UE.

Otro argumento optimista sobre los efectos de la ampliación europea es que a finales de los ochenta estos países estaban en una precaria situación económica en comparación con Europa Occidental, lo cual indica que son mercados no saturados, por lo que existían oportunidades para los países del MERCOSUR, particularmente en los ramos de productos de consumo, electrónica, alimentos o construcción (Dupuis, Ph. 2004).

Según un informe de la Cancillería argentina, existían oportunidades comerciales importantes para ese país en Europa Central y del Este (Cancillería argentina, Estudios del CEI N° 7: 53). Los datos indican que el 70% de las principales oportunidades comerciales correspondían al sector de los agroalimentos, mientras que el 30% a manufacturas industriales y minería. Es curioso que este informe indique que las oportunidades comerciales más importantes se encontraban en Polonia (593 millones de dólares), la República Checa (270 millones de dólares) y Hungría (228 millones de dólares). Estos datos son sorprendentes, porque, como se verá más adelante, estos tres países son los que poseían sectores agrícolas más desarrollados y fueron los que, al mismo tiempo, presentaban una mayor amenaza relativa, en relación con los demás siete nuevos Estados Miembros.

Como conclusión parcial se puede afirmar que el MERCOSUR ante la ampliación, tenía sus mayores competidores en sólo tres países, pero aunque estos podían representar su mayor amenaza, eran sintomáticamente y al mismo tiempo, los que podían representarle las principales oportunidades para la colocación de sus productos. El principal argumento de la visión pesimista ante una Unión Europea ampliada hacía hincapié en que los nuevos países serían sus competidores, no sólo en el rubro de la inversión, sino también en el comercio agrícola. No se puede dejar de observar que la ampliación tuvo efectos en la PAC: desde el 1° de mayo de 2004 la UE contaba con

¹⁵⁶ Fuente: datos proporcionados por el Dr. Franklin Trein, profesor de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) en el Seminario: "O Inter-regionalismo em questão: a União Européia e o Mercosul", Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 6 de mayo de 2004.

una mayor superficie de tierra cultivable y, proporcionalmente, con más agricultores. Estas cifras preocuparon a los exportadores agropecuarios del MERCOSUR. La siguiente tabla ilustra el porcentaje de trabajadores empleados en la agricultura por Estado Miembro de la UE.

Tabla 5
Peso del empleo en la agricultura en 2006 (en % sobre el empleo total)

País	% empleado en la agricultura
Rumania	30.6
Polonia	15.8
Lituania	12.4
Grecia	12.0
Portugal	11.7
Letonia	11.2
Eslovenia	9.6
Bulgaria	8.1
UE-27	5.9
Irlanda	5.7
Austria	5.5
Estonia	5.0
España	4.8
Hungría	4.8
Finlandia	4.7
Eslovaquia	4.4
Italia	4.3
Chipre	4.3
Francia	3.9
República Checa	3.8
Países Bajos	3.3
Dinamarca	3.1
Alemania	2.3
Suecia	2.2
Bélgica	2.0
Luxemburgo	1.8
Malta	1.7
Reino Unido	1.4

Fuente: Eurostat (2007) recogidos por el Servicio de Estudios del Instituto de Estudios Económicos.

La tabla anterior evidencia que los tres países que poseen una mayor porcentaje de sus poblaciones empleadas en la agricultura se incorporaron entre 2004 y 2007: Rumania, con un 30.6%, seguido de Polonia (15.8%) y Lituania (12,4%).

A pesar de que los doce nuevos Miembros de la UE hayan sido potenciales competidores agrícolas del MERCOSUR, hay que tener presente el hecho de que su incorporación a la PAC ha sido gradual. En 1999 se efectuó una reforma de la PAC conocida como Agenda 2000, que incluyó medidas financieras para el período 2000-2006. Uno de los objetivos de esta agenda fue el facilitar la ampliación. En 2002 la Comisión Europea anunció cómo se aplicaría esta política agrícola a los nuevos Estados. Los productores de esos países participarían en el sistema de cuotas de

producción y recibirían diferentes montos de ayuda financiera, los cuales variarían de acuerdo al tamaño de los sectores agrícolas de cada país. Polonia, Hungría y la República Checa fueron los que recibieron mayores fondos. Asimismo, como se mencionó anteriormente, los pagos han sido graduales. Los agricultores del Este recibieron: en 2004 el 25% de los fondos recibidos por los agricultores de la UE-15, en 2005 el 30% y en 2006 el 35%¹⁵⁷. La UE-25 equiparará sus fondos recién en 2013¹⁵⁸.

Los países de Europa Central y del Este no sólo recibieron fondos, sino también asistencia técnica. Entre los programas que se han instrumentado para este fin, vale la pena citar: 1) al SAPARD (Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural), el cual disponía de un presupuesto de 520 millones de euros para distribuir en el período 2000-2006; 2) al programa ISPA (Instrumento de Política Estructural de Pre-Adhesión), el cual tenía un presupuesto de 1,040 millones de euros para el período 2000-2006 y tuvo el objetivo de financiar hasta el 85% del costo de proyectos de infraestructura relacionados con las áreas de transporte y medio ambiente y 3) al programa PHARE, que ya se ha mencionado anteriormente, el cual financió la creación de instituciones que manejaban los fondos de SAPARD y contaban con un presupuesto de 1,500 millones de euros para 2000-2006.

Los montos anteriores indican que es probable que a mediano y largo plazo los países de Europa Central y del Este fortalezcan sus sectores agrícolas, lo cual repercutiría de alguna manera en el MERCOSUR. Sobre esta cuestión, el economista argentino Mario Rapoport expresó que “hay opiniones muy diversas; la primera impresión es que los nuevos países que ingresan son más agrícolas, con producciones que pueden competir con la producción argentina, pero por otro lado hay que ver más en detalle porque los productos agrícolas no son los mismos”¹⁵⁹.

Las cifras demuestran que la afirmación de Rapoport ha sido correcta. Según un estudio del Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería argentina, en términos agregados el PIB agrícola de los diez nuevos Miembros fue, en 2004, 2.35 veces superior al de Argentina. Polonia y Hungría y en tercer lugar la República Checa fueron los mayores productores agrícolas de los diez nuevos miembros, los cuales

¹⁵⁷ Salvo especificación en contrario, la fuente utilizada es la Comisión Europea.

¹⁵⁸ Como ya se ha señalado anteriormente, una de las preocupaciones que surgen cuando se analiza el tema de la ampliación y sus repercusiones en el MERCOSUR es que esta integración con Europa Central y del Este signifique un ensimismamiento de Europa, es decir que los europeos sólo vean hacia adentro, que resuelvan sus problemas como UE y que disminuyan sus relaciones con otras regiones, como el MERCOSUR. Así, se puede hacer hincapié en las disparidades internas de la UE-27 y en la necesidad de disminuir las brechas entre Estados. Lo anterior podría provocar que la UE otorgue prioridad a resolver sus asimetrías internas que se profundizan aún más con la ampliación.

Por lo tanto, se previó que los menos desarrollados recibieran asistencia económica a través del sistema de Fondos Estructurales de la UE, lo cual significa que los países que estaban por debajo de cierto nivel de desarrollo económico medio recibirían asistencia para programas destinados a elevar su nivel de desarrollo y acercarlo al del resto de la UE. Por todo lo anterior el MERCOSUR podía temer que esos fondos promovieran inversiones en Europa Central y del Este y se produjera un desvío en las potenciales destinadas al Cono Sur.

¹⁵⁹ Ver: Entrevista con Mario Rapoport, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2004.

podrían convertirse en competidores del MERCOSUR. Sin embargo, según el citado informe, el único país que podría significar una amenaza a un producto agropecuario muy exportado por el MERCOSUR a la UE era Hungría, el cual era un importante productor de carne vacuna. Según ese documento, las principales amenazas para las exportaciones argentinas provenientes de estos tres miembros eran las que se presentan en la siguiente tabla. Como se puede apreciar, la gran mayoría de estos productos eran industriales o provenían de la minería (CEI, mayo de 2004).

Cuadro 1
Principales amenazas para las exportaciones argentinas frente a los nuevos miembros de la UE

País	Productos que podían amenazar a las exportaciones argentinas
Hungría	- Aluminio y sus manufacturas - Carne - Madera y sus manufacturas, carbón vegetal
Polonia	- Madera y sus manufacturas, carbón vegetal - Caucho y sus manufacturas - Máquinas y aparatos mecánicos
República Checa	- Navegación aérea - Vehículos y sus partes - Caucho y sus manufacturas

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: CEI, mayo de 2004.

Por otro lado, Rapoport analizaba que con la ampliación podía inhibirse el liderazgo de los países líderes europeos, los cuales han sido los interlocutores históricos del MERCOSUR.

Desde una perspectiva histórica, no era la primera vez que el MERCOSUR temía ser desplazado por Europa Central y del Este; lo mismo sucedió después de la caída del Muro de Berlín, como se mencionó anteriormente. Lo cierto es que la situación internacional, económica, social y política de 1989 no resultaba ser la misma que la de 2004-2007. Ahora los doce países ya eran Miembros de la UE; Argentina y Brasil ya no regían sus economías a través del Plan de Convertibilidad, ni del Plan Real y las grandes inversiones ya se habían instalado en esos países.

Sobre el debate acerca de las consecuencias de la ampliación (oportunidades *versus* desafíos para el MERCOSUR) desde la UE sólo se manifestaba una opinión, la que aseguraba que con la ampliación el MERCOSUR sólo encontraría beneficios. En cambio, en el MERCOSUR se distinguían dos grandes visiones. La primera era optimista y provenía en particular de fuentes académicas brasileñas y gubernamentales argentinas. Desde la academia argentina, en cambio, se temía que el MERCOSUR quedara desplazado a causa de la competencia de los doce nuevos Miembros.

Las percepciones optimistas y pesimistas aportan diferentes puntos de vista que deberían tenerse en cuenta con el mismo nivel de importancia porque, por un lado, indican las oportunidades que se abrirían para el MERCOSUR a partir de la ampliación y, por el otro, advierten cuáles podrían ser las amenazas para éste.

El mayor beneficio que brindaría la ampliación al MERCOSUR es que, una vez que el Acuerdo de Asociación Interregional MERCOSUR-UE fuera una realidad, éste podría exportar a veintisiete países con los mismos privilegios que sólo imaginó que obtendría para quince en 1999, cuando comenzó a negociarse el acuerdo. Si los doce nuevos Estados sabían aprovechar los fondos recibidos, tal como lo hizo Irlanda en la UE-15, entonces se podía prever que esos países podrían aumentar su productividad y requerirían cada vez más productos del MERCOSUR.

Sólo tres países de los nuevos doce podían significar una amenaza a ciertos productos agrícolas competitivos del MERCOSUR. Se trataba de los tres de mayor tamaño y mayor peso económico de este grupo: Polonia, Hungría y la República Checa. Como se señaló anteriormente, eran también estos tres Estados quienes presentaban al MERCOSUR sus mayores oportunidades. Por todo lo anterior, se podía afirmar que a largo plazo, sólo si estos países aprovechan los fondos de ayuda financiera y técnica y si mejoraban la productividad de sus sectores agrícolas, podían implicar una amenaza para el Cono Sur. En el corto y mediano plazo era evidente que esos países tenían la capacidad para especializarse en bienes industriales. Éstos eran entonces los productos que el MERCOSUR debía atender si se concretaba el Acuerdo de Asociación Interregional MERCOSUR-UE el MERCOSUR podía competir en este rubro con Europa Central y del Este. En ese caso, el MERCOSUR se encontraría con un obstáculo para su necesidad de diversificar sus exportaciones, es decir, para que pudiera otorgar una mayor importancia a la exportación de productos manufacturados e industriales, y no tanto a los de origen agropecuario, que le otorgaría un mayor valor agregado.

En materia agrícola, los datos de los países de reciente incorporación –Bulgaria y Rumania- contrastan con las cifras del comercio agrícola de la UE y el MERCOSUR. Los siguientes datos lo ilustran: la balanza comercial de productos agrícolas de la UE fue deficitaria en relación con el comercio con el MERCOSUR (la cifra del *déficit* comercial total ascendió a 13.5 mil millones de euros en 2005). El 1.7% de los productos agrícolas de la UE se destinaron al MERCOSUR, mientras que el 16% de las importaciones agrícolas de la UE provinieron de él. Las exportaciones agrícolas del MERCOSUR se concentraron en un pequeño número de productos (los cuales no competían con los exportados por Rumania y Bulgaria). Tal como se ha mencionado anteriormente en esta tesis¹⁶⁰, los productos agrícolas exportados mayoritariamente por el MERCOSUR eran soya y sus derivados, oleaginosas, café, jugo de naranja, tabaco, carne, frutas, pieles y nueces. Más de la mitad del total de productos agrícolas exportados por la UE al MERCOSUR se ubicaba en tres grupos: bebidas alcohólicas, productos lácteos y otros comestibles de origen animal y derivados del cacao.

En cuanto a la IED, las inversiones europeas se habían incrementado considerablemente desde que entró en vigor el Acuerdo de Europa entre la UE y Rumania y Bulgaria en 1995. La IED con Rumania creció un 38% entre 1995 y 2002, mientras que los flujos hacia Bulgaria se incrementaron en un 95% en el mismo período. En 2002 la IED europea en Croacia creció hasta alcanzar los 600 millones de euros. Esta cifra era mucho menor al total invertido por la UE en el MERCOSUR. Por

¹⁶⁰ Ver Capítulo 2.

ejemplo, cabe citar las cifras de IED europea en Argentina: la UE representó su principal fuente de inversiones, las cuales ascendieron a los 52.3 mil millones de euros en 2002. Brasil por su parte recibió en 2002 un total de 78 mil millones de euros.

En el ámbito de la cooperación, especialmente en materia financiera, era evidente que la ayuda a Bulgaria y Rumania había sido superior que la otorgada al MERCOSUR. Asimismo, la cantidad de programas de cooperación económica con los países del Este europeo ha sido mucho más extensa que la concedida al MERCOSUR y la totalidad de los montos mucho más elevada. A continuación se compara la ayuda destinada por la UE al MERCOSUR, con la que ha brindado a los últimos Estados que se incorporaron.

Para el MERCOSUR, la UE además de ser el primer socio comercial y el primer inversor, era el primer donante de ayuda no reembolsable. La cooperación de la UE al MERCOSUR ha consistido en ayuda económica, financiera y técnica y se ha centrado en reforzar las instituciones del MERCOSUR, dinamizar las estructuras económicas y comerciales y apoyar a la sociedad civil, en especial en los aspectos relacionados con el sector de la información y del empleo.

Es importante destacar que para el período 2000-2006 la UE estableció un Memorando de Entendimiento a través del cual definió las prioridades de cooperación por un monto de alrededor de 250 millones de euros. Dicha cifra fue distribuida como indica la siguiente tabla.

Cuadro 2
Cooperación de la UE con el MERCOSUR (2000-2006)

<p>MERCOSUR: 48 millones de euros, para el fortalecimiento de instituciones (como el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias), de políticas sectoriales (como el apoyo a la coordinación de políticas macroeconómicas) y de integración física (Hidrovia Paraguay-Paraná), de estructuras económicas y comerciales (por ejemplo en el ámbito de la ciencia y tecnología, de las aduanas, del fortalecimiento del mercado único y las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), y al apoyo de la sociedad civil (sociedad de la información, educación y dimensión socio-laboral).</p> <p>Argentina: 65.7 millones de euros, para la reforma institucional (como la de la administración provincial y la de la política educativa), el comercio y la promoción económica (en sectores como el minero, alimentación, madera y tecnología de la información), la sociedad de la información, la promoción de inversiones, la política de consumidores y la mejora de la eficacia aduanera.</p> <p>Brasil: 64 millones de euros, para la reforma de la administración pública, la cooperación económica y comercial, el desarrollo social (en el Norte y Nordeste), la ciencia y tecnología y el medio ambiente (selva tropical y Amazonas).</p> <p>Paraguay: 51.7 millones de euros, para la modernización del Estado; la educación, la reforma social estructural y la atención a grupos marginados; los procesos productivos y la integración regional y el medio ambiente.</p> <p>Uruguay: 18.6 millones de euros, para la producción y servicios (agroindustria), la modernización del Estado (servicios públicos, descentralización, seguridad social y Parlamento), la integración regional (Comisión Sectorial para el MERCOSUR), el desarrollo social (jóvenes y mercado de trabajo), el medio ambiente, y la ciencia y la tecnología.</p> <p>Total (MERCOSUR + fondos bilaterales): 248 millones de euros.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Comisión Europea (mayo de 2002), *Unión Europea-MERCOSUR. Una Asociación para El Futuro*, Delegación de la Comisión Europea en Montevideo, Montevideo: 7.

Analizando la tabla anterior se puede destacar que Argentina, seguida por Brasil, concentraba el mayor porcentaje de la cooperación de la UE al MERCOSUR¹⁶¹. Es

¹⁶¹ Llama la atención que todos los países del MERCOSUR hayan recibido fondos destinados a la

interesante observar, además, cómo la UE poseía intereses diferentes en la ayuda que destinaba a cada país. Los montos de la cooperación eran considerables, sin embargo, habría que analizar cómo estaba instrumentando cada uno de los cuatro gobiernos del MERCOSUR la adjudicación de estos programas a sus beneficiarios.

Los países del MERCOSUR también se han beneficiado de programas que la UE concedía a toda la región latinoamericana. Ellos han sido: AL-INVEST (cooperación entre compañías de América Latina y de la UE), URB-AL (desarrollo local y urbano), ALFA (cooperación entre instituciones educativas), ALBAN (becas de estudios de posgrado), @LIS (alianza para la sociedad de la información) y ALURE (cooperación en el sector energético).

Por otra parte, cabe señalar que entre 2000 y 2006 los países candidatos a la adhesión a la UE que más dinero recibieron a través de los fondos europeos fueron Rumania y Bulgaria. El primero recibió asistencia a través de tres fuentes: 1) por medio del Programa PHARE, el cual proveía fondos para la creación de instituciones, para inversiones que reforzaran la infraestructura regulatoria necesaria para que el país pudiera asimilar el acervo (*acquis communautaire*) e inversiones enfocadas a la cohesión social y económica; 2) a través del programa ISPA, el cual se consideraba el instrumento de la pre-adhesión. Proveyó inversiones en transporte y en infraestructura medioambiental y 3) por medio del programa SAPARD, el cual significó un instrumento financiero de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural. El volumen total de la pre-adhesión recibido por Rumania, que incluía a los tres programas fue de 700 millones de euros anuales. Esta cifra fue muy considerable si se tiene en cuenta que representó el 1.4% del PIB de ese país.

Rumania, además, se benefició de fondos extra. En 2002, el Consejo Europeo reunido en Copenhague decidió incrementar la asistencia a este país en 20% por encima de los niveles estipulados para 2003, 30% más en 2005 y 40% más en 2006. También se benefició de otros programas, como el de Asistencia Técnica para la Aproximación a la Legislación Europea (TAIEX, por sus siglas en inglés) y del programa de Apoyo para el Mejoramiento de la Gobernabilidad y de la Administración (SIGMA, por sus siglas en inglés). Asimismo, Rumania recibió préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

El caso de Bulgaria es similar al de Rumania pero tiene sus particularidades. Este país también ha gozado de beneficios extra; por ejemplo, la UE aumentó en 30% los fondos para el período 2004-2006. Los fondos para la pre-adhesión, al igual que en el caso de Rumania, se distribuyeron a través de los tres programas: PHARE, ISPA y SAPARD. En 2002, la UE otorgó a Bulgaria a través de PHARE un total de 94.9 mil millones de euros, complementados con 28 mil millones para el programa de Cooperación Inter-Fronterizo (CBC, por sus siglas en inglés). En 2003 este programa fue renovado para las fronteras de Turquía, la ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro. En 2004 Bulgaria recibió un total de 36 mil millones de euros; el programa

cooperación política, en particular para la modernización del Estado. Es evidente que la UE han apoyado los regímenes democráticos de estos países, que han contrastado con los regímenes autoritarios del pasado, precisamente para consolidar sus democracias.

continuó hasta 2006. El país también se benefició del programa TAIEX y de facilidades financieras para sus PYMES. Los programas ISPA y SAPARD estuvieron vigentes en Bulgaria desde 2000. En 2004 recibió a través de ISPA un total de 135.4 mil millones de euros para transporte y medio ambiente y a través de SAPARD 68 mil millones de euros para la agricultura. Otras fuentes son las que recibió a través de los préstamos del BEI.

La diferencia entre los fondos recibidos por Rumania y Bulgaria radica en que este último país contaba con un desarrollo en materia de energía nuclear, lo cual preocupaba a la UE. Por ese motivo, Bulgaria recibió muchas compensaciones para desmantelarla. Así, para el período 2000-2009 la UE asignó un total de 550 mil millones de euros en compensación por decomisar los reactores de la planta nuclear de Kozloduy. Estos fondos fueron administrados por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD, por sus siglas en inglés).

La conclusión que se desprende de los datos anteriores es que los montos destinados por la UE al MERCOSUR y a los últimos dos países que se incorporaron a la UE son muy dispares y reflejan el interés europeo en cada país, a mayor monto de la cooperación, mayor ha sido el interés europeo. Queda de manifiesto, entonces, que el que más se ha beneficiado ha sido Bulgaria, porque la UE ha considerado que su uso de la energía atómica significa una amenaza. Finalmente, se puede argumentar que estas cifras sobre cooperación indican la diferente importancia que poseen estas dos regiones para la UE.

3.2 Relación con los países candidatos: UE-Turquía y Croacia

La relación con estos países resulta importante de analizar porque desde el 1° de enero de 2007 se han convertido en la nueva frontera del Este europeo¹⁶². Por lo tanto, resulta útil estudiar cuál era el peso relativo que tenían para la UE y compararlo con el que tenían los países del MERCOSUR para Europa.

El proceso de adhesión de Turquía comenzó en 1964, año en que entró en vigor el Acuerdo de Asociación entre este país y la CEE, también conocido como Acuerdo de Ankara. Desde entonces la candidatura turca ha pasado por diferentes altibajos. Un punto culminante fue el golpe de Estado en ese país en 1980, el cual congeló las relaciones. Casi dos décadas después se produjo un cambio: el Consejo Europeo de 1999 decidió otorgar a Turquía el estatus de candidato.

El 3 de octubre de 2005 la Comisión también aprobó las negociaciones de adhesión con Turquía (Comisión Europea, 9 de noviembre de 2005). Sin embargo, aún continúa el debate sobre su incorporación a la UE. Además del espinoso tema religioso, existen

¹⁶² A partir de 2005 también se consideró la eventual adhesión de la República Yugoslava de Macedonia. Los candidatos se agrupan en diferentes categorías: los que posiblemente ingresarán primero a la UE Croacia, Turquía y la República Yugoslava de Macedonia y le seguirían otros países balcánicos como Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro y Kosovo. La página web de la UE ofrece documentos actualizados sobre las negociaciones con estos países (Comisión Europea, 2007).

otras causas políticas que dificultan que Turquía acelere su adhesión a la UE. En particular porque Europa considera que este país todavía no cumple con los criterios comunes en política de derechos humanos. Cabe recordar que en Turquía está vigente la pena de muerte, política no aceptada por los países europeos. Por otra parte, la relación de Turquía con sus población minoritaria de origen kurdo no se ha estabilizado y, además, Turquía se ha considerado un rival histórico de Grecia, país con el cual mantuvo disputas sobre islas del Egeo¹⁶³ y sobre Chipre, el cual se encuentra dividido entre las comunidades turca y griega desde la ocupación del Norte por las tropas turcas en 1974. La llamada “línea verde” separa a la República Turca del Norte de Chipre (turcochipriota, autoproclamada y sólo reconocida por Turquía), que ocupa un tercio de la superficie, de la parte Sur, la República de Chipre (grecochipriota), la cual se adhirió sola a la UE el 1° de mayo de 2004¹⁶⁴.

Aunque Turquía negoció nuevamente su adhesión a la UE, hay que aclarar que el reinicio de las negociaciones no garantiza que Turquía se convierta en un miembro de la UE en el corto plazo. Estas negociaciones se reiniciaron, porque habían sido relanzadas el 6 de octubre de 2004, cuando, después de un minucioso estudio sobre la situación política en Turquía, la Comisión Europea recomendó a sus 25 miembros la apertura de las negociaciones. Es preciso aclarar que éstas poseen condiciones específicas, que se diferencian de las demás condiciones aplicadas a otros países. Entre ellas cabe citar las dos que aconsejó la Comisión: 1) la imposición de una “cláusula de suspensión” que se aplicaría a Turquía si los países que son miembros de la UE en la actualidad consideraran, por mayoría, que existe en ese país una persistente y grave violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y 2) una cláusula para suspender el libre movimiento y establecimiento de trabajadores turcos en la UE en caso de “dificultades extremas”, léase, en caso de una oleada migratoria masiva de Turquía hacia otros países¹⁶⁵. Asimismo, una de las condiciones que le imponía Bruselas a Ankara era el reconocimiento de la República de Chipre.

Otro de los requisitos que debe cumplir Turquía es de carácter económico. Se debe recordar que los datos macroeconómicos continuaron siendo débiles. Por ejemplo, como ya se ha mencionado, el PIB *per capita* de ese país estaba muy por debajo de la media comunitaria¹⁶⁶. La cantidad de habitantes de ese país generaba conflicto en la

¹⁶³ El conflicto entre ambos Estados en el Egeo por el islote llamado Imia/Kardak respectivamente por Grecia y Turquía comenzó el 27 de enero de 1996. Según Turquía, la isla de Kardak le pertenecía a partir de un acuerdo firmado en 1932 con Italia, según el cual los islotes situados a menos de 22 millas de la costa pertenecían al país más cercano. Según Grecia, el islote, que denomina Imia, le pertenecía porque le había sido cedido por Italia a través de los Tratados de Paz de París, en 1946. La disputa terminó con la mediación de la OTAN y del presidente estadounidense, Bill Clinton. Así, el 31 de enero de ese año, las tropas griegas y turcas finalmente se retiraron de la zona.

¹⁶⁴ La isla continúa dividida pero a lo largo de su historia han surgido proposiciones de reunificación. Una ha sido la de las Naciones Unidas, a través de una propuesta del Secretario General, Kofi Annan, que fracasó tras tres años, después de que los grecochipriotas se negaran en *referendum* para reunificar la isla. La consulta se produjo en abril de 2004.

¹⁶⁵ Estas condiciones no fueron del agrado del primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, quien exigió que se aplicaran los mismos criterios de adhesión que se establecían para los demás países. Ver: (Carreón, M. y Ortega, H., 2005: 33-34).

¹⁶⁶ Ver Tabla 3 en la página 7 de este capítulo.

UE y era uno de los motivos por los cuales muchos se oponían a su adhesión, ya que de convertirse en un miembro de la UE, representaría la mayor potencia demográfica de la Unión. De mantenerse el principio de la doble mayoría calificada en las votaciones (donde, para que una decisión se apruebe tiene que representar a la mitad más uno de los representantes y por lo menos al 60% de la población de la UE) entonces sumaría el mayor número de representantes en el Consejo Europeo y contaría con más diputados en el Parlamento que Alemania y Francia. También existían otros dos aspectos que los miembros de la UE no veían con agrado sobre Turquía: el ejército turco tenía la capacidad de enlistar alrededor de un millón de soldados, y representaba el segundo ejército de la OTAN después del de Estados Unidos. Otro asunto que atemorizaba tenía que ver con los límites de Europa¹⁶⁷: Turquía posee una frontera común con países problemáticos: Armenia, Azerbaiján, Georgia, Irak, Irán y Siria. Los escépticos han considerado que a la UE tal vez le convenga mantener a Turquía como Estado tapón, antes que compartir sus límites con esos países.

Todo lo anterior tendría un impacto en las relaciones entre la UE y el MERCOSUR si Turquía se convertía en miembro de la UE, no sólo por la entrada de nuevos productores agrícolas, sino porque nuevamente la UE tendría que concentrarse en ella misma. Sin embargo, es preciso estudiar detenidamente en qué medida afectaría al MERCOSUR la incorporación de Turquía.

Hay que tener en cuenta que desde 1963 la UE ha otorgado preferencias arancelarias a Turquía, gracias al Acuerdo de Asociación que suscribió con ese país. Esas facilidades eran mayores que las que encontraba el MERCOSUR cuando exportaba a la UE. En los años noventa, Turquía y la UE incrementaron su programa de liberalización comercial. Aunque en 1996 la unión aduanera que se acordó entre ambos excluyó los productos agrícolas y se mantuvieron las preferencias arancelarias, en 1998 se logró un avance porque ambas partes suscribieron preferencias recíprocas para todos sus productos agrícolas. Por otra parte, las exportaciones agrícolas de Turquía a la UE se concentraban en unos pocos productos, en particular frutas y verduras, que absorbían el 71% del total. Para Turquía la UE era un importante mercado donde colocar sus productos agrícolas, ya que representaban el 48% del total de sus exportaciones agrícolas, pero sólo importaba de la UE el 26% del total de sus importaciones agrícolas. Según Grethe, se podría prever que en el futuro se convertiría en un importador neto de productos animales, debido al aumento del ingreso y del crecimiento demográfico (Grethe, H., 15 de marzo de 2004). Por lo tanto, el MERCOSUR no sería un competidor de Turquía en este rubro; por el contrario, el MERCOSUR podía convertirse en un proveedor de Turquía y competir con la UE, especialmente con Irlanda que era un

¹⁶⁷ La discusión sobre hasta dónde se permitirá que lleguen los límites de Europa ha sido recurrente. Cabe destacar que el tema fue una constante dentro de las prioridades de la agenda de los Veintisiete. Así, vale la pena destacar que en diciembre de 2007, en el marco de la Cumbre de Lisboa, los líderes de la UE eligieron al ex jefe del gobierno español, Felipe González, para presidir el nuevo Grupo de Reflexión sobre el futuro de Europa. La tarea que se le asignó al grupo fue identificar y proponer respuestas a los retos que la UE afrontaría en el horizonte de los años 2020-2030 en cuanto a su modelo económico y social, el estado de derecho, el medio ambiente, la estabilidad global, la inmigración, la energía, el cambio climático, el crimen organizado y el terrorismo. Para más información ver: [La Nación](#) (14 de diciembre de 2007).

importante exportador de carnes.

En cuanto a Croacia las negociaciones para su adhesión se habían planeado para que concluyeran el 17 de marzo de 2005, pero a finales de 2007 se esperaba que se adhiriera a la UE en 2010¹⁶⁸. La fecha de 2005 se postergó porque Croacia no cumplió con una de las condiciones exigidas a este Estado y al resto de los Balcanes para su solicitud de adhesión: para poder ser considerado candidato era una obligación que cooperara con el Tribunal Penal Internacional de la ex Yugoslavia (ICTY, por sus siglas en inglés)¹⁶⁹. Este Tribunal le había demandado a Croacia la entrega del general en la reserva Ante Gotovina, al que acusaba de crímenes de guerra contra los serbios, cometidos en 1995¹⁷⁰. A pesar de estos inconvenientes, el 3 de octubre de 2005 Croacia comenzó sus negociaciones de adhesión con la UE.

En materia de cooperación, los 248 millones de euros otorgados al MERCOSUR para el período 2000-2006 podían parecer una cifra sustanciosa, sin embargo era muy pequeña si se la comparaba con las que la UE destinó a los países candidatos. Turquía recibió fondos a través de tres fuentes diversas: 1) parte de los fondos que recibió junto con los demás países que conformarán la Asociación Euro-Mediterránea; 2) por parte de la unión aduanera firmada con la UE, la cual otorgó asistencia y 3) asistencia financiera de pre-adhesión. A través de esta última Turquía recibió en el período 2002-2006 un total de 177 millones de euros anuales.

Croacia, también se benefició con cuantiosas sumas. Desde 1991 hasta 2003 la asistencia total obtenida por este país fue de 550.33 millones de euros repartidos en diferentes programas, entre los cuales cabe mencionar: 1) el programa de Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización (CARDS, por sus siglas en inglés) el cual comenzó a operar en 2000 y le otorgó al país 224.24 millones de euros; 2) ayuda humanitaria (292.30 millones de euros), 4) democracia y derechos humanos (5.18 millones de euros), entre otros. Entre 2002 y 2004 la UE estableció un presupuesto especial para Croacia de 189 millones de euros y lo complementó con 80 millones de euros para programas regionales de ese país.

Como conclusión se puede afirmar que a la UE le preocupa el desarrollo de su nueva vecindad que en cierto período de tiempo es probable que se incorpore como parte de la Unión. Es posible que en 2010 Croacia se convierta en el primer país de los Balcanes

¹⁶⁸ Para más información sobre la adhesión de Croacia a la UE se recomienda ver: Euractiv (6 de julio de 2007) y Comisión Europea (2007).

¹⁶⁹ El ICTY fue establecido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 25 de mayo de 1993. Con sede en La Haya, su objetivo ha sido juzgar a los responsables de graves violaciones al derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991. El estatuto define las competencias del Tribunal para perseguir cuatro grupos de delitos: 1) graves infracciones de las Convenios de Ginebra de 1949; 2) violaciones a las leyes o costumbres de la guerra; 3) genocidio y 4) crímenes contra la humanidad. Para mayor información sobre este Tribunal se sugiere ver: Tribunal Penal Internacional de la ex Yugoslavia (ICTY, por sus siglas en inglés); página institucional: <http://www.un.org/icty/>.

¹⁷⁰ Finalmente, Gotovina fue arrestado en Arona, al sur de Tenerife, España, el 8 de diciembre de 2005 y sería juzgado en el Tribunal de La Haya.

que se transforme en Estado Miembro. Aunque la situación de Ante Gotovina sigue siendo delicada en La Haya, este asunto político es menos complicado de resolver que las diferencias políticas entre Turquía y la UE. Mientras sigan vigentes: el problema kurdo, la pena de muerte y las violaciones a los derechos humanos en Turquía, la adhesión de ese país no se producirá¹⁷¹. A pesar de lo anterior, la relación de la UE con esos países seguirá considerándose prioritaria y mucho más importante que el MERCOSUR en términos de cooperación.

3.3 Relación con los vecinos más próximos: UE-Rusia y UE-Mediterráneo

3.3.1 UE-Rusia

Las relaciones entre la UE y Rusia no pueden dejar de considerarse cuando se trata de analizar los principales socios europeos. Desde la desintegración de la Unión Soviética la UE se preocupó por dar asistencia a Rusia. Así, ese país se ha beneficiado del programa comunitario TACIS desde 1991. La UE ha sido el mayor proveedor de asistencia económica y técnica a Rusia mediante ese programa y también a través de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos.

En 1994 la UE y Rusia suscribieron un Acuerdo de Asociación y Cooperación que entró en vigor en 1997. Este acuerdo regula las relaciones políticas, económicas y culturales entre ambas partes. Gracias a ese tratado las importaciones que la UE ha realizado a Rusia estuvieron en su mayoría libres de restricciones. Cabe señalar que en diciembre de 2006 ambas partes eliminaron todas sus cuotas.

El acuerdo de 1997 preveía que estaría vigente por un período de 10 años y creó un marco institucional de cooperación en materia comercial y económica, en materia de energía, medioambiente, ciencia y tecnología y otros sectores de orden civil, en materia de democracia y derechos humanos. Además, estableció un marco para el diálogo en materia de justicia y de lucha contra el crimen organizado. Por otra parte, estableció que se celebrarían dos cumbres anuales a nivel de presidentes (representantes comunitarios y de la Federación Rusa) y una reunión de Consejos de Cooperación a nivel ministerial, una vez al año.

Desde 2007 las partes han negociado la firma de un nuevo acuerdo, que se concretaría cuando Rusia ingrese a la OMC. La incorporación de Rusia a dicho organismo depende del apoyo que le brinden los miembros. Por eso la UE condicionó su apoyo a que Rusia ratifique el Protocolo de Kyoto. En 2004 Rusia aceptó esta petición y la UE le dio su consentimiento a formar parte de la OMC, por lo tanto en mayo de ese año las partes firmaron un protocolo confirmando el apoyo de los europeos para que Rusia se sume a la organización.

¹⁷¹ Un ejemplo que ilustra la controversia entre Europa y Turquía en el tema de la pena de muerte se vivió en 1999 cuando Abdullah Ocalan, líder del Partido de los Trabajadores del Kurdistan, fue capturado en la Embajada de Grecia en Nairobi, Kenya por agentes secretos de Turquía. Este hecho desató una polémica en Europa porque los kurdos protestaban por la extradición concedida a Turquía. Finalmente Ocalán fue sentenciado a muerte en junio de ese año en Turquía.

El tema más importante de la relación bilateral (o interregional en sentido amplio) se centra en la cuestión energética. Rusia ha suministrado la cuarta parte del gas y del petróleo que consumidos por la Unión Europea. En 2005 la Unión Europea importó 330 billones de metros cúbicos de gas y según los últimos estudios las proyecciones para 2015 sitúan las necesidades en 550 billones (El País, 11 de octubre de 2007).

La siguiente tabla analiza la relación comercial entre la UE y Rusia comparada con la que sostiene la UE con el MERCOSUR.

Tabla 6
Comercio de la UE con el MERCOSUR y Rusia (2002-2007)
 (en porcentajes y millones de euros)

Año	Importaciones	% del total de las importaciones de la UE	Exportaciones	% del total de las exportaciones de la UE	Balanza comercial
Argentina					
2002	6,334	0.67	2,168	0.24	-4,165
2003	6,311	0.67	2,679	0.30	-3,632
2004	6,208	0.60	3,670	0.38	-2,538
2005	6,388	0.54	4,036	0.38	-2,352
2006	7,258	0.54	4,852	0.42	-2,406
Enero-Marzo 2007	1,877	0.55	1,299	0.44	-578
Brasil					
2002	18,081	1.92	15,710	1.74	-2,371
2003	18,781	2.00	12,374	1.41	-6,407
2004	21,208	2.05	14,128	1.46	-7,080
2005	23,449	1.98	16,018	1.51	-7,431
2006	26,280	1.95	17,682	1.52	-8,598
Enero-Marzo 2007	7,256	2.11	4,636	1.58	-2,621
Paraguay					
2002	155	0.02	187	0.02	31
2003	291	0.03	140	0.02	-151
2004	315	0.03	156	0.02	-160
2005	269	0.02	170	0.02	-100
2006	300	0.02	176	0.02	-124
Enero-Marzo 2007	36	0.01	50	0.02	15
Uruguay					
2002	602	0.06	464	0.05	-139
2003	610	0.06	392	0.04	-218
2004	632	0.06	414	0.04	-218
2005	611	0.05	453	0.04	-158
2006	699	0.05	812	0.07	112
Enero-Marzo 2007	173	0.05	183	0.06	10
MERCOSUR					
2006	34,537	2.56	23,522	2.03	-11,015
Rusia					
2002	61,999	6.58	34,279	3.81	-27,719
2003	67,777	7.21	37,066	4.22	-30,711
2004	80,722	7.82	45,832	4.75	-34,891
2005	109,612	9.27	56,572	5.32	-53,040
2006	137,022	10.15	71,944	6.17	-65,078
Enero-Marzo 2007	31,650	9.21	18,723	6.39	-12,927

Fuente: Elaboración propia en base a: EUROSTAT (7 de agosto de 2007), Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Relaciones Bilaterales, en: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>.

Si se comparan los datos absolutos del total exportado por la UE en 2006, el número destinado a Rusia fue de 71,944 millones de euros, cifra superior a los 23,522 millones de euros que sumaron las exportaciones de la UE al MERCOSUR. Es decir que Rusia recibió tres veces más bienes procedentes de Europa que los Estados del MERCOSUR.

Una semejanza entre Rusia y los países del MERCOSUR en el rubro de las

importaciones indica que a estos últimos la UE les ha importado más de lo que les ha exportado, es decir que la balanza comercial de la UE con el MERCOSUR y con Rusia en 2006 fue deficitaria. Sin embargo, el déficit con Rusia fue muy superior al que la UE tuvo con el MERCOSUR: en 2006 la cifra del déficit alcanzó los 65 mil millones de euros, sin embargo, esta cantidad disminuyó en 2007. Según cifras de Eurostat de ese año, a mediados de 2007 ese déficit comercial sólo alcanzó los 25 mil millones, la cual fue sustancialmente menor al déficit de mediados de 2006: 40 mil millones.

En términos absolutos, las importaciones de la UE en 2006 desde Rusia muestran cifras más elevadas para Rusia que para el MERCOSUR. Los datos son: 137,022 millones de euros importados desde Rusia, *versus* 34,537 millones de euros desde el MERCOSUR. Lo anterior demuestra que el MERCOSUR ha poseído una importancia relativamente inferior que Rusia para Europa.

Otro punto de comparación entre Rusia y los países del MERCOSUR es que las relaciones de la UE con ambos son asimétricas. Aunque en 2006 Rusia representó el tercer socio comercial de la UE, después de Estados Unidos y China, Rusia sólo cubrió el 8.3% del total importado por la UE. En cambio, la UE ha sido el principal socio comercial de Rusia y representó más del 54% de su comercio total. La tendencia de la relación bilateral comercial ha sido positiva: se incrementó un 25.7% en 2006. La tabla anterior evidencia que en 2003 el comercio total entre la UE y Rusia totalizó los 105 mil millones de euros, mientras que en 2006 alcanzó los 209 mil millones (*versus* los 58 mil millones del comercio entre la UE y el MERCOSUR) (Comisión Europea, Dirección General de Comercio, 2007).

En relación con el tipo de productos comerciados, ha habido una gran diferencia entre Rusia y el MERCOSUR. Según datos de la Comisión Europea de 2007, los productos exportados por la UE a Rusia incluyeron: maquinaria y equipo de transporte: 46%, productos químicos: 15%, manufacturas clasificadas por material: 13%, alimentos y animales vivos: 7%. En cambio, la UE representó el primer mercado de las exportaciones agrícolas del MERCOSUR, que significaron el 38.5% del total de las importaciones agrícolas de la UE en 2006.

En cuanto a las importaciones de la UE desde Rusia, éstas fueron: energía y combustibles minerales: 67%, manufacturas clasificadas por material: 10%, productos primarios: 6%, materiales crudos, excepto los combustibles no comestibles: 3% y productos químicos: 3%.

La conclusión que se desprende de este apartado sobre la relación de la UE con Rusia comparada con la UE-MERCOSUR es que los europeos le asignan una importancia superior a la relación con su vecino. El tema de mayor interés para la UE es el vital suministro energético por parte de Rusia, derivado de la creciente dependencia en esta materia de la UE, y que queda de manifiesto en el hecho de que las importaciones de gas y petróleo se han triplicado desde 2000, tendencia que además, según los analistas, es probable continúe.

3.3.2 UE-Mediterráneo

La asociación entre la UE y los países del Mediterráneo está en proceso de negociación y se denomina "Proceso de Barcelona". Comenzó en 1995, cuando se suscribió la Declaración de Barcelona entre la UE-15 y doce países del Mediterráneo: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Palestina. El objetivo es culminar, en 2010, una asociación que incremente la cooperación y las relaciones económicas, políticas y de seguridad. A partir de 2004 dos de los países que formaban parte de este grupo son Miembros de la UE: Malta y Chipre; Turquía, por su parte, es un candidato a la adhesión (Comisión Europea, 2007).

Este proceso comenzó en el mismo año en que el MERCOSUR y la UE suscribieron el Acuerdo Marco de Cooperación, pero la diferencia estriba en que éste posee una fecha de concreción de largo plazo, lo cual no sucedió en el caso del acuerdo que están negociando la UE con el MERCOSUR. Los resultados se han manifestado a través de los años; por ejemplo, uno de los postulados del proceso era que la UE suscribiría Acuerdos de Asociación con cada uno de los Estados antes de concretar la asociación con los doce países. Este objetivo ya se ha cumplido en su totalidad -el único país que aún no había suscrito ese tipo de acuerdo era Siria, quien concluyó las negociaciones para el acuerdo con la UE en octubre de 2004-. Por lo tanto, los países de esta región se encuentran más avanzados que los del MERCOSUR en términos de su nivel de asociación con la UE.

Otra gran diferencia es su importancia geopolítica y estratégica. El Norte de África es su vecino, con quien comparte el Mar Mediterráneo y constituye una zona estratégica para Europa, debido a los distintos problemas que presenta, entre ellos la migración hacia Europa y los conflictos entre distintos Estados como Israel *versus* Palestina y Siria *versus* el Líbano. Por supuesto hay que resaltar que después del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, del 11 de marzo de 2004 en Madrid y de los acontecimientos en Londres en julio de 2005, este área reviste una importancia peculiar porque la zona se percibe como la cuna de los problemas que generaron el conflicto árabe-israelí y su consecuencia, el terrorismo, tema que se encuentra en la cima de la agenda no sólo europea, sino también internacional. Está claro que, hasta que no se resuelva el conflicto entre Israel y Palestina, difícilmente se logrará una integración plena entre estos doce países mediterráneos y los 27 de la UE. Lo mismo se puede afirmar sobre las disputas entre Siria y Líbano.

El MERCOSUR, en cambio, se encuentra a miles de kilómetros de distancia de Europa y no ha representado un problema de seguridad para la UE. Se podría argumentar que a partir de la crisis argentina de 2001-2002 y de la consecuente emigración de nacionales de ese país hacia Europa, podía empezar a acercarse a los niveles de emigración masiva de los países del Norte de África hacia Gran Bretaña, Alemania, España, Francia e Italia. Sin embargo, si se analiza el caso español, país atractivo tanto para los emigrantes del Norte de África (por la proximidad geográfica), como por los latinoamericanos (por la proximidad cultural), las cifras no indican que la emigración argentina se pueda equiparar con la de los países del Mediterráneo.

La siguiente tabla y el gráfico que se presenta a continuación ilustran esta afirmación.

Tabla 7
Principales nacionalidades de extranjeros residentes en España (2001)

País de origen	Extranjeros residentes	%
Marruecos	234,937	21.8
Ecuador	84,699	7.6
Reino Unido	80,183	7.2
Alemania	62,506	5.6
Colombia	48,710	4.4
Francia	44,798	4.0
Portugal	42,634	3.8
China	36,143	3.3
Italia	35,647	3.2
Perú	33,578	3.0
República Dominicana	29,134	3.0
Rumania	24,856	2.2
Cuba	21,467	1.9
Total	1,109,060	100

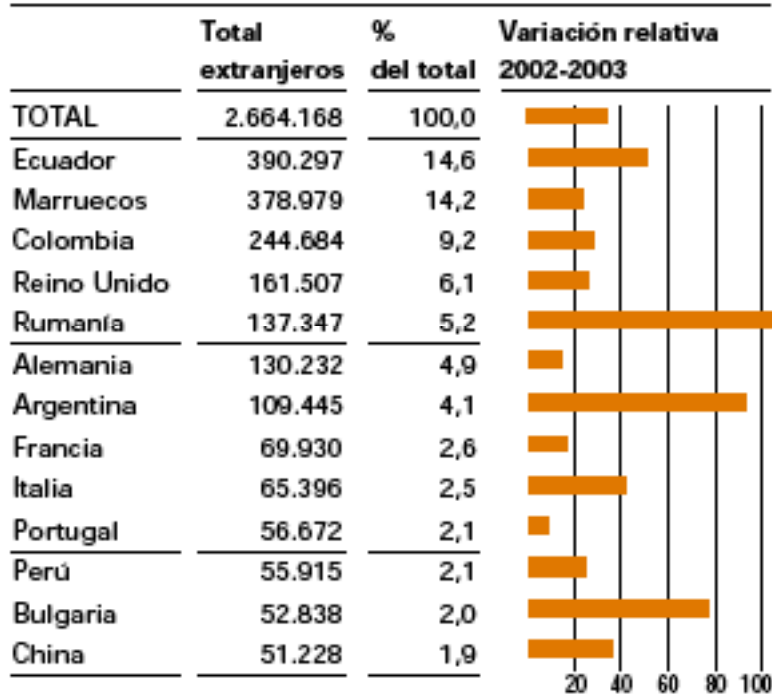
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de España (2002). Citados por Subirats, J. y Badosa, J.

Como se puede ver en la tabla anterior, ningún país del MERCOSUR se encontraba entre los principales grupos de extranjeros residentes en España en 2001. Las cifras demuestran que a finales de 2001 España recibió un alto porcentaje de inmigrantes provenientes de territorios fuera de Europa en estas proporciones: Norte de África: 22.7%, América Latina: 25.6%, resto de la UE: 29.4%, Asia y Oceanía: 8.3% (Subirats, J. y Badosa, J.). Aunque las cifras de América Latina superaban las del norte de África, los países del MERCOSUR no se registraban en esta categoría. La mayor proporción de inmigrantes del norte de África que emigraron a España en 2001 fue de origen marroquí. Es por eso que la UE ha dirigido a Marruecos un alto porcentaje de los fondos, los cuales se estudiarán más adelante, en el análisis sobre la cooperación de la UE hacia los países del Mediterráneo.

En el siguiente gráfico se puede observar que en el período 2002-2003, después del punto culminante de la crisis argentina, se produjo una importante migración de argentinos a España.

Gráfico 1
Origen de los extranjeros en España (2002-2003)

Nacionalidades más importantes



Fuente: Cifras INE. Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística de España (Marzo de 2004); en: http://www.ine.es/revistas/cifraine/cifine_ext0605.pdf.

Como indica el gráfico anterior, entre 2002 y 2003 se produjo un importante aumento de la migración argentina a España. Los argentinos fueron la segunda nacionalidad (seguidos por los rumanos) que más incrementaron su presencia en España en ese período. Sin embargo, si se analizan las cifras absolutas, se puede observar que los argentinos en España significaron sólo el 4.1% del total de extranjeros. Esta cifra es baja si se considera, por ejemplo, que en España los marroquíes representaron el 14.2% del total de extranjeros.

Por otra parte, en términos económicos, históricamente los doce (a partir de 2004 los diez miembros de este grupo, al no incluir a Chipre y Malta que ya son Miembros de la UE) poseen un alto nivel de intercambio con los Estados integrantes de la UE. Para ilustrar el comercio de los diez Estados de este grupo que más han comerciado con Europa se presentan la siguiente tabla que compara los datos del comercio UE-Mediterráneo con el comercio de la UE con los Estados Miembros del MERCOSUR.

Tabla 8
Comercio de la UE con el MERCOSUR y el Mediterráneo (2002-2007)
(en porcentajes y millones de euros)

Año	Importaciones	% del total de las importaciones de la UE	Exportaciones	% del total de las exportaciones de la UE	Balanza comercial
Argentina					
2002	6,334	0.67	2,168	0.24	-4,165
2003	6,311	0.67	2,679	0.30	-3,632
2004	6,208	0.60	3,670	0.38	-2,538
2005	6,388	0.54	4,036	0.38	-2,352
2006	7,258	0.54	4,852	0.42	-2,406
Enero-Marzo 2007	1,877	0.55	1,299	0.44	-578
Brasil					
2002	18,081	1.92	15,710	1.74	-2,371
2003	18,781	2.00	12,374	1.41	-6,407
2004	21,208	2.05	14,128	1.46	-7,080
2005	23,449	1.98	16,018	1.51	-7,431
2006	26,280	1.95	17,682	1.52	-8,598
Enero-Marzo 2007	7,256	2.11	4,636	1.58	-2,621
Paraguay					
2002	155	0.02	187	0.02	31
2003	291	0.03	140	0.02	-151
2004	315	0.03	156	0.02	-160
2005	269	0.02	170	0.02	-100
2006	300	0.02	176	0.02	-124
Enero-Marzo 2007	36	0.01	50	0.02	15
Uruguay					
2002	602	0.06	464	0.05	-139
2003	610	0.06	392	0.04	-218
2004	632	0.06	414	0.04	-218
2005	611	0.05	453	0.04	-158
2006	699	0.05	812	0.07	112
Enero-Marzo 2007	173	0.05	183	0.06	10
MERCOSUR					
2006	34,537	2.56	23,522	2.03	-11,015
Mediterráneo					
2002	67,638	7.18	76,781	8.53	9,143
2003	67,926	7.22	78,107	8.89	10,181
2004	75,365	7.30	91,625	9.50	16,260
2005	88,679	7.50	101,821	9.58	13,142
2006	98,554	7.30	106,343	9.12	7,789
Enero-Marzo 2007	25,216	7.33	26,818	9.16	1,602

Fuente: Elaboración propia en base a: EUROSTAT (7 de agosto de 2007), Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Relaciones Bilaterales, en: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>.

Si se comparan los datos absolutos del total exportado por la UE en 2006, el número destinado al Mediterráneo fue de 106,343 millones de euros, cifra superior a los 23,522 millones de euros que sumaron los montos de las exportaciones de la UE al MERCOSUR. En otras palabras, los países del Mediterráneo recibieron casi cinco veces más exportaciones procedentes de Europa que los Estados del MERCOSUR. Por otra parte, hay una diferencia entre lo exportado a estos dos grupos: la UE exportó a sus vecinos mediterráneos el 9.1% del total y el 2.0% al MERCOSUR.

Una divergencia entre los países del Mediterráneo y el MERCOSUR en el rubro de las importaciones indica que a estos últimos la UE les importa más de lo que les exporta, es decir que la balanza comercial de la UE con el MERCOSUR en 2006 fue deficitaria, pero fue superavitaria con sus vecinos mediterráneos. En términos absolutos las importaciones de la UE en 2006 desde los países del Mediterráneo también mostraron cifras más positivas para los vecinos, ya que casi triplicaron las importaciones que la UE realizó desde el MERCOSUR: los datos fueron: 98,554 millones de euros importados desde el Mediterráneo, *versus* 34,537 millones de euros desde el MERCOSUR. Lo anterior demuestra que el MERCOSUR ha poseído una importancia relativamente inferior a la de estos diez países, en términos comerciales.

Otro punto de comparación entre los diez países del Mediterráneo y los del MERCOSUR es que las relaciones de la UE con estos dos grupos de países han sido asimétricas. En conjunto el Mediterráneo no superó el 7.5% del total importado por la UE. En cambio, cada uno de los diez países mediterráneos y de los Estados del MERCOSUR le otorgaron una importancia muy superior a la UE.

Es primordial ser muy cuidadosos con el análisis de las cifras sobre el intercambio comercial. Tanto el MERCOSUR como los países del Mediterráneo han exportado una cantidad considerable de productos agrícolas a la UE, los cuales han enfrentado la barrera proteccionista de la PAC. En el caso del Mediterráneo, la Declaración de Barcelona propuso la creación de un área de libre comercio entre ambas partes para el año 2010, pero sólo para bienes industriales. En ella no estableció la apertura del mercado agrícola y tampoco se consideraron cláusulas que fomenten el desarrollo industrial en el Mediterráneo. Es por esta razón que desde Europa ha visto con buenos ojos la negociación de la Asociación Euro-Med; sin embargo, desde el Mediterráneo los comentarios no serían tan favorables, porque argumentaban que los que más se beneficiarían serían los europeos (Marsh, S. y Mackenstein, H., 2005: 187).

En relación con los préstamos que otorgaba la UE al MERCOSUR y al Mediterráneo, también se encuentran diferencias. La oficina encargada de otorgarlos ha sido el Banco Europeo de Inversiones (BEI). En 2003 el BEI lanzó el Foro Euro-Mediterráneo de Inversiones y Asociación (FEMIA) para promover el desarrollo económico en la región. El FEMIA tenía como objetivo aumentar el volumen de los préstamos anuales del BEI en la zona, de 1.4 a 2 mil millones de euros¹⁷². Su foco estaba puesto en el desarrollo del sector privado, la cohesión social, la protección del medio ambiente y la infraestructura para las comunicaciones. Cabe destacar que el MERCOSUR no contaba con una estructura como el FEMIA. En el Mediterráneo la UE parecía tener mayores incentivos para prestar dinero. De hecho, el interés era creciente. El FEMIA posee una oficina central en Luxemburgo; dos regionales, una para el Magreb y otra para Medio Oriente. En 2004 el FEMIA firmó un acuerdo con el Banco Mundial y con la Comisión Europea para reforzar la cooperación entre el FEMIA y las instituciones financieras de la región (BEI, mayo de 2004). Por todo esto se puede afirmar que este Foro estaba muy activo y que consideraba que el Mediterráneo era una región importante para

¹⁷² Según datos de EuropeAid de junio de 2005, el BEI desembolsó un total de 7,424 millones de euros para actividades relacionadas con el desarrollo en el Mediterráneo entre 1995 y 2005.

Europa.

Los fondos que otorgó el BEI al MERCOSUR fueron mucho menos significativos. Los préstamos hacia los cuatro países sudamericanos se enmarcaron dentro del Programa para Asia y América Latina III (ALA III, por sus siglas en inglés). Para el período desde el 1º de febrero de 2000 hasta el 31 de enero de 2007 el BEI destinó un total de 2,480 millones de euros para ambas regiones. Cabe señalar que el programa era regional, no existían partidas por países. Sin embargo, algunos países recibieron préstamos y otros no. La siguiente tabla ilustra los fondos que recibieron Brasil y Argentina en los últimos años. Es interesante resaltar que los socios menores del MERCOSUR no recibieron este tipo de ayuda.

Tabla 9
Desglose de los préstamos del BEI para el MERCOSUR 1994-2005
(en euros)

País	1994-2004	2005
Argentina	270,855,761	0
Brasil	0	94,034,320
Paraguay	0	0
Uruguay	0	0
MERCOSUR	270,855,761	94,034,320

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: BEI (15 de junio de 2005); en: <http://www.eib.org/projects/loans/regions/countries.asp?region=19>.

Los préstamos al MERCOSUR se destinaron a proyectos del sector público y privado en infraestructura, industria, agro-industria, minería y servicios. La lista anterior es mucho más limitada que la gran variedad de aspectos que financió el BEI al Mediterráneo. En cambio, los destinos de los fondos que priorizó el BEI en América Latina y Asia se centraron en filiales de compañías europeas, *joint ventures* entre compañías europeas y locales, empresas privadas con concesiones para invertir en servicios públicos, transferencia de tecnología europea y mejora de los objetivos de los acuerdos de cooperación de la UE (BEI, 2005).

Otro tema interesante de comparar es la relación que estableció el empresariado europeo con sus contrapartes del MERCOSUR y del Mediterráneo. Los sectores empresariales de los países del Mediterráneo no han participado de la misma manera que los del MERCOSUR en las negociaciones que mantenían sus gobiernos con la UE. Por ejemplo, el Foro Empresarial MERCOSUR-UE (MEBF, por sus siglas en inglés) se ha reunido desde 1999 y desde entonces redactó informes, entre los cuales se destacan: el Seminario de Facilitación de Negocios, en diciembre de 2001; la Declaración de Madrid, en mayo de 2002 y la Declaración de Brasilia en octubre de 2003. El MEBF no era el único en su tipo, ya que la UE estableció foros empresariales con otras regiones como: el Diálogo Empresarial Transatlántico (TABD, por sus siglas en inglés), la Mesa Redonda de industriales de Rusia y la UE, la Mesa Redonda de Diálogo de Negocios entre Japón y la UE y el Diálogo de Negocios de la India y la UE.

Con el Mediterráneo, en cambio, las negociaciones relacionadas con las inversiones no han recibido recomendaciones de ningún foro o mesa redonda, sino que se limitaron a las reuniones de los Ministros de Industria de los diferentes países. En ese sentido, el MERCOSUR ha contado con un espacio privilegiado para que los empresarios expresaran sus recomendaciones, del cual sólo se beneficiaron los empresarios de algunos países, la gran mayoría desarrollados (MEBF, 2005).

3.3.3 La cooperación financiera de la UE dirigida al Mediterráneo comparada con la destinada al MERCOSUR

El Programa MEDA ha sido el principal instrumento de cooperación financiera y técnica de la UE con los países del Mediterráneo. Durante el período 1995-1999 el programa desembolsó un total de 3,435 millones de euros. En 2000 se creó el programa MEDA II para el período 2000-2006 cuyo presupuesto sumó la cantidad de 5,350 millones de euros. Esta cifra superó ampliamente el monto que la UE destinó al MERCOSUR, el cual, como ya se ha señalado anteriormente, para el mismo período fue de 248 millones de euros. Esta disparidad indica que el MERCOSUR ha sido mucho menos prioritario que el Mediterráneo para la UE (Comisión Europea, 2005).

Una similitud que se encuentra entre la ayuda al desarrollo que la UE destinó al MERCOSUR y al Mediterráneo es que ambos programas se han instrumentado por medio de dos vías: a través de la ayuda a países y a regiones. La diferencia entre ambos ha sido que los montos se invirtieron en sectores diferentes. Tal como se mencionó en la tabla sobre la cooperación que destinó la UE al MERCOSUR, los 48 millones de euros enviados a esos países sudamericanos se utilizaron para el fortalecimiento de las instituciones, de las políticas sectoriales, de la integración física, de las estructuras económicas y comerciales y de la sociedad civil. Otros 200 millones se agregaron a los fondos destinados a cada uno de los cuatro Estados. Por otra parte, el MERCOSUR recibió otras partidas específicas, financiadas por *EuropeAid*. Los principales sectores donde se destinó la cooperación a través de *EuropeAid* fueron: economía, apoyo institucional, infraestructura y apoyo a la sociedad civil, tal como lo ilustran las siguientes tablas (EuropeAid, 2005).

Cuadro 3
Cantidad de proyectos de cooperación de la UE hacia el MERCOSUR
(2000-2006)

Destino del presupuesto	Número de proyectos	Millones de euros
Cooperación financiera y técnica	4	25
Cooperación económica	5	14.83
Género	1	0.44
Total	10	30.27

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EuropeAid (2005).

De la tabla anterior se puede inferir que la UE prioriza la cooperación económico-financiera hacia el MERCOSUR. Los montos para el período 2000-2006 fueron bajos si se los compara con otras regiones, especialmente con el Mediterráneo.

En contraste, los más de 5,000 millones de dólares que destinó la UE al Mediterráneo a nivel regional en su mayoría se dividieron en dos grandes campos: el apoyo a las reformas económicas y el desarrollo del sector privado. Los programas de desarrollo que la UE ha brindado al Mediterráneo tuvieron como objetivo brindar asistencia técnica tanto a las instituciones del sector público como al sector privado. Para el período 2000-2006 se instrumentaron 26 programas de este tipo, que sumaron un total de 714 millones de euros.

Los datos anteriores demuestran el interés europeo en estabilizar las economías de su región vecina. Para la UE ha sido vital que se lograra esa estabilidad, para preparar a esos diez países para la asociación y para evitar conflictos económicos y sociales. Sin embargo, desde el punto de vista de los países del Mediterráneo, se escucharon voces preocupadas por el condicionamiento de los acuerdos de asociación a las reformas económicas. Según Hani Habeeb, las reformas sólo constituían el primer paso que deseaba instrumentar la UE para luego intervenir en otros aspectos del Mediterráneo, como la política, lo social o lo cultural. En la opinión de este autor, los países árabes deberían evitar repetir los errores del pasado, cuando las reformas se realizaron sin tener en cuenta las realidades de esos países (Habeeb, H., 2002: 128-129). En este aspecto, como ya se ha mencionado anteriormente, la relación de la UE con sus vecinos del Sur y con el MERCOSUR es similar en términos de asimetrías entre ambos.

Como conclusión se puede afirmar que han existido similitudes y diferencias en la relación de la UE con el Mediterráneo y con el MERCOSUR. La semejanza fue que la UE ha considerado a ambas como regiones en desarrollo, a las cuales les ha otorgado fondos de cooperación financiera. De ambas ha recibido migrantes y con las dos poseía una relación asimétrica, ya que la mayoría de los países en desarrollo de ambas regiones consideraban que la Unión era su principal socio comercial, mientras que esos países representaban un porcentaje muy bajo del comercio total de la UE. Por otro lado, las diferencias eran marcadas: el Mediterráneo ha sido una zona más estratégica que el MERCOSUR para la UE, ya que se la ha considerado sensible en términos de seguridad y de migración. Por este motivo la UE le ha otorgado un monto mucho más considerable de fondos para el desarrollo, de cooperación y de comercio.

4. Relación con los países en desarrollo

La UE ha sido uno de los grandes proveedores de ayuda para el desarrollo, sin embargo, este apoyo se ha repartido por áreas geográficas y en función de los intereses europeos. Los países más beneficiados han sido los denominados Asia, Caribe y Pacífico (ACP), todos ellos ex colonias europeas que lograron su independencia, en su mayoría, en la década de 1960. Resulta interesante, entonces, comparar la relación comercial y de cooperación de la UE hacia distintas regiones en vías de desarrollo, para poder determinar en qué situación relativa se encontraba el MERCOSUR. A continuación se analiza la relación con los países latinoamericanos, con énfasis en la relación de la UE con México, Chile y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y su comparación con los países ACP.

3.4.1 UE-América Latina

3.4.2 UE-México y UE-Chile

México y Chile son los únicos dos Estados de América Latina con quienes la UE ya ha suscrito un acuerdo de asociación. Estos acuerdos se suscribieron, con México en 2000 y con Chile en 2002. De la tabla sobre el comercio de la UE con México y Chile se pueden extraer varias conclusiones.

Tabla 10
Comercio de la UE con el MERCOSUR, Chile y México (2002-2007)
(en porcentajes y millones de euros)

Año	Importaciones	% del total de las importaciones de la UE	Exportaciones	% del total de las exportaciones de la UE	Balanza comercial
Argentina					
2002	6,334	0.67	2,168	0.24	-4,165
2003	6,311	0.67	2,679	0.30	-3,632
2004	6,208	0.60	3,670	0.38	-2,538
2005	6,388	0.54	4,036	0.38	-2,352
2006	7,258	0.54	4,852	0.42	-2,406
Enero-Marzo 2007	1,877	0.55	1,299	0.44	-578
Brasil					
2002	18,081	1.92	15,710	1.74	-2,371
2003	18,781	2.00	12,374	1.41	-6,407
2004	21,208	2.05	14,128	1.46	-7,080
2005	23,449	1.98	16,018	1.51	-7,431
2006	26,280	1.95	17,682	1.52	-8,598
Enero-Marzo 2007	7,256	2.11	4,636	1.58	-2,621
Paraguay					
2002	155	0.02	187	0.02	31
2003	291	0.03	140	0.02	-151
2004	315	0.03	156	0.02	-160
2005	269	0.02	170	0.02	-100
2006	300	0.02	176	0.02	-124
Enero-Marzo 2007	36	0.01	50	0.02	15
Uruguay					
2002	602	0.06	464	0.05	-139
2003	610	0.06	392	0.04	-218
2004	632	0.06	414	0.04	-218
2005	611	0.05	453	0.04	-158
2006	699	0.05	812	0.07	112
Enero-Marzo 2007	173	0.05	183	0.06	10
MERCOSUR					
2006	34,537	2.56	23,522	2.03	-11,015
Chile					
2002	4,886	0.52	3,162	0.35	-1,724
2003	4,946	0.53	2,959	0.34	-1,987
2004	7,207	0.70	3,118	0.32	-4,088
2005	8,015	0.68	3,904	0.37	-4,112
2006	12,079	0.89	4,256	0.36	-7,823
Enero-Marzo 2007	3,262	0.95	1,082	0.37	-2,179
México					
2002	6,540	0.69	15,296	1.70	8,756
2003	6,512	0.69	14,371	1.64	7,860
2004	6,872	0.67	14,705	1.52	7,833
2005	9,167	0.78	16,801	1.58	7,634
2006	10,567	0.78	19,022	1.63	8,455
Enero-Marzo 2007	2,609	0.76	4,938	1.69	2,329

Fuente: Elaboración propia en base a: EUROSTAT (7 de agosto de 2007), Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Relaciones Bilaterales, en: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>.

Si se compara esa relación con las exportaciones de la UE a Brasil, las de México son relativamente similares. En contraste en 2006 la UE importó desde México 10,567 millones de euros mientras que desde Brasil la cifra fue más del doble, a pesar de no tener un acuerdo de libre comercio con ese país: un total de 26,280 millones de euros. Las cifras de Chile son interesantes: la UE importó más desde ese país que desde México: un total de 12,079 millones de euros.

Si se comparan los datos absolutos del total exportado por la UE en 2006, el número destinado a Chile y México fue de 4,256 y 19,022 millones de euros respectivamente, cifras inferiores a los 23,522 millones de euros que sumaron las exportaciones de la UE al MERCOSUR. Si se observan los porcentajes correspondientes a 2006, casi no existe diferencia entre lo exportado a estos dos grupos: la UE exportó a Chile y México el 0.36% y el 1.63% del total respectivamente y el 2.03% al MERCOSUR. Por otra parte, en términos absolutos las importaciones de la UE a Chile y México en 2006 sumaron 34,725 millones de euros, *versus* 34,537 millones de euros al MERCOSUR. Lo anterior demuestra que el MERCOSUR ha tenido para la UE una importancia relativamente similar a la de la suma de estos dos países, en términos comerciales.

Otro punto de comparación entre los países latinoamericanos que ya cuentan con un acuerdo de asociación con la UE y los del MERCOSUR es que las relaciones de la UE con estos dos grupos de países son asimétricas. Todos ellos, incluyendo a México que ha tenido una fuerte dependencia comercial con su vecino del Norte, a nivel individual han representado para la UE un mínimo porcentaje de sus importaciones y exportaciones. Chile y México en 2006 significaron el 1.67% de sus importaciones, y el MERCOSUR el 2.56%. En cambio, Chile, México y el MERCOSUR le han otorgado una importancia superior a la UE.

Para Chile la UE ha significado su principal socio comercial (según datos de la Comisión Europea en 2007 la UE representó el 22.9% de las exportaciones y el 15.7% de las importaciones chilenas) y la principal fuente de inversiones. En cambio Chile representó el socio comercial número 36 y sólo le destinó a ese país el 0.4% del total. La asimetría con México ha sido diferente porque, como ya se mencionó, ese país ha tenido una fuerte dependencia comercial con Estados Unidos.

Mucho se ha debatido acerca de cómo se puede hacer para que México aproveche la gran cantidad de Tratados de Libre Comercio (TLCs) que ha suscrito con varios países del mundo y que pueda disminuir en parte la enorme dependencia con su vecino; en este contexto, el TLCUEM no es una excepción. Las cifras demuestran que ese Tratado no se ha aprovechado desde que entró en vigor en 2000. Según Dupuis, (Dupuis, 2004) a partir de la ampliación europea México ha tenido muchas oportunidades de aprovechar el Tratado porque la UE pasó de 370 millones de habitantes a 455 millones, lo cual la convierte en el mercado más grande del mundo. Si se toma por ejemplo el caso de Polonia, que en 2004 dispuso de alrededor de 9,500 dólares *per capita*, se observa que representaba un poder de compra importante si se lo comparaba con México, cuyo PIB ascendía a 6,200 dólares *per capita*. Aunque a finales de los años ochenta los países del Este estaban en una situación precaria en comparación con

Europa Occidental, al mismo tiempo constituían mercados no saturados, lo cual indicaba que existían oportunidades para los mexicanos, particularmente en los ramos de productos de consumo, electrónica, alimentos o construcción. Otra de las ventajas de la ampliación europea para México, según este funcionario, era que los productos mexicanos tendrían mayores oportunidades de distribución porque el acuerdo entre México y la UE había incorporado a partir del 1° de mayo de 2004 y del 1° de enero de 2007 a los nuevos Estados miembros de la UE, es decir que se ampliaban para ellos las preferencias arancelarias acordadas. Según cálculos europeos, se ahorrarían unos 50 millones de dólares de aranceles anualmente, lo cual implicaba un gran potencial para el comercio de ambas partes.

Además Dupuis consideraba que a las ventajas del mercado común que permitían un libre tránsito por la UE se les podía ver como ventajas comunes para todos los operadores económicos pero sobre todo para México, gracias al TLCUEM, con relación a otras regiones, que aún no habían suscrito un acuerdo similar. Finalmente, reiteró que Europa podría representar una posibilidad real de diversificarse; para Dupuis era conveniente que México se diversificara, ya que el acceso al mercado estadounidense sería cada vez más difícil por el desplazamiento que representaba la entrada de China. Por otro lado, si se llevaba a cabo el ALCA, las ventajas que poseía México con Estados Unidos y Canadá se erosionarían y habría más competencia para los productos mexicanos en el Norte. Era paradójico que México no estuviera utilizando el potencial del TLC con la UE porque Brasil, por ejemplo, que todavía no lo concretaba, estaba exportando a Europa dos veces y media más que México.

La visión del sector privado latinoamericano era diferente. En México, los empresarios habían estado siguiendo el proceso de ampliación con una mezcla de expectación y preocupación: expectación ante las oportunidades de negocios que se abrían para un país como México, que ya, reiteraban, contaba con un TLC con Europa; y preocupación ante la posibilidad de que las relaciones europeas con América Latina se volvieran menos importantes en comparación con otros mercados (Dupuis, 2004).

Desde México también se escuchaban otras voces críticas. Por ejemplo Manuel Pérez Rocha explica que el TLCUEM no había sido aprovechado y presenta cifras reveladoras (Pérez Rocha, M., 3 de agosto de 2004). Durante los primeros tres años del TLCUEM el déficit comercial de México con la UE aumentó y pasó de 7,438 millones de dólares en 1999 a una cifra record de 13,169 millones de dólares en 2003, es decir que en tres años el déficit casi se había duplicado. Tampoco se cumplió el objetivo de diversificar los mercados del país porque la concentración de las exportaciones de México se mantuvo, ya que más del 50% de las que se dirigían a la UE eran productos petroleros, vehículos y maquinaria. Las importaciones también se concentraron en más de un 50% en: maquinaria, vehículos y aparatos para el sector eléctrico. Un dato que llama la atención es que sólo las exportaciones petroleras de México mostraban superávits con respecto a las importaciones desde la UE. Otro problema era que al igual que en el TLCAN, México exportaba a la UE principalmente petróleo y bienes manufacturados, predominaba el comercio intra-firmas, es decir que las mismas empresas europeas exportaban a Europa. El autor analiza que este comercio no benefició a las PYMES

mexicanas. En cuanto a las inversiones, el panorama no era más alentador: aunque en 2001 se alcanzó una cifra de IED europea de 3,967 millones de dólares, sólo superó levemente los montos de 1997 y 1999 (3,168 y 3,623 respectivamente).

Una diferencia entre Chile y México es que, al igual que las cifras de comercio, la relación del sector empresarial chileno con los europeos era más fluida que la de los empresarios mexicanos. Cabe destacar la labor de la Fundación Empresarial EuroChile, destinada a promover la cooperación económica, comercial y tecnológica entre empresarios e instituciones de Chile y la UE. Esta fundación ha funcionado a través de la promoción de negocios, la transferencia de *know-how* y el desarrollo de proyectos de mejora del ambiente.

A pesar de las divergencias, hay que recordar que Chile y México poseían algo en común: Estados Unidos era su primer socio comercial y principal inversionista extranjero. No es casual, entonces que la UE haya firmado primero un acuerdo con estos dos países latinoamericanos, ya que una de sus motivaciones fue garantizarse un acceso privilegiado para luego poder re-exportar a Estados Unidos, con quien, como se verá más adelante, no poseía una relación de carácter preferencial.

La primera conclusión que se desprende del análisis anterior sobre la relación entre la UE con el MERCOSUR comparada con la UE-Chile y México es que el MERCOSUR no era tan atractivo como esos países para Europa porque éste no poseía un TLC con Estados Unidos. En el caso de México era evidente que uno de los grandes incentivos europeos para suscribir un acuerdo con ese país fue la triangulación que podía obtener como resultado de la pertenencia de México al TLCAN. También cabe preguntarse por qué Chile y México sí pudieron concretar un acuerdo con la UE y el MERCOSUR, conformado por países de la misma región, sigue sin lograrlo. En el caso de México es pertinente recordar que el principal nudo de la negociación con la UE fue el artículo 1º, es decir, la cláusula democrática. Durante las negociaciones del TLCUEM la piedra en el zapato era el caso de Chiapas, donde la UE alegaba que no se respetaba ni la democracia ni los derechos humanos. En el caso del MERCOSUR la negociación era más compleja porque el nudo principal, tal como se analizó en el capítulo 2, era la cuestión agrícola. México, en cambio, no producía en gran cantidad de productos agrícolas sensibles para la UE.

El caso chileno era distinto al mexicano; ese país poseía una estructura exportadora más similar al MERCOSUR. Sin embargo, el total agrícola exportado por Chile no se podía comparar con el potencial de los cuatro socios del MERCOSUR, en particular de la zona agrícola-ganadera del Sur de Brasil y de la Pampa Húmeda argentina.

Otro aspecto relevante que vale la pena destacar en cuanto a la comparación entre Chile y el MERCOSUR era que en el momento en el cual Chile suscribió el acuerdo con la UE, ese país se encontraba en una situación de estabilidad política y económica que contrastaba con la de sus vecinos del MERCOSUR, en particular con la crisis argentina que se encontraba en su punto culminante. Este aspecto económico y político y la habilidad de los negociadores chilenos hizo posible que Chile se desligara de las

negociaciones conjuntas con el MERCOSUR y pudiera suscribir el acuerdo.

En suma, el MERCOSUR se presentaba como un competidor potencial para la UE, en particular en el rubro agropecuario. Esta situación, aunada a la ausencia de un TLC con Estados Unidos implicaron las desventajas mayores del MERCOSUR en comparación con sus pares chilenos y mexicanos.

3.4.3 UE-CAN

El comercio de la UE con los países individuales que conforman la CAN¹⁷³ no se ha encontrado dentro de los primeros 50 lugares prioritarios para la UE. Sin embargo, es importante destacar que se ha incrementado en los últimos años. Según datos de la UE, el total comercializado en 1980 fue de 9,000 millones de euros, cifra que casi se triplicó en 2006, cuando la suma entre importaciones y exportaciones entre estas dos regiones alcanzó los 23,279 millones de euros. La siguiente tabla ilustra estas cifras (Comisión Europea, 2007).

¹⁷³ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Este último país integró la CAN hasta 2006, cuando decidió retirarse de dicho organismo y solicitar su ingreso al MERCOSUR.

Tabla 11
Comercio de la UE con el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (2002-2007)
(en porcentajes y millones de euros)

Año	Importaciones	% del total de las importaciones de la UE	Exportaciones	% del total de las exportaciones de la UE	Balanza comercial
Argentina					
2002	6,334	0.67	2,168	0.24	-4,165
2003	6,311	0.67	2,679	0.30	-3,632
2004	6,208	0.60	3,670	0.38	-2,538
2005	6,388	0.54	4,036	0.38	-2,352
2006	7,258	0.54	4,852	0.42	-2,406
Enero-Marzo 2007	1,877	0.55	1,299	0.44	-578
Brasil					
2002	18,081	1.92	15,710	1.74	-2,371
2003	18,781	2.00	12,374	1.41	-6,407
2004	21,208	2.05	14,128	1.46	-7,080
2005	23,449	1.98	16,018	1.51	-7,431
2006	26,280	1.95	17,682	1.52	-8,598
Enero-Marzo 2007	7,256	2.11	4,636	1.58	-2,621
Paraguay					
2002	155	0.02	187	0.02	31
2003	291	0.03	140	0.02	-151
2004	315	0.03	156	0.02	-160
2005	269	0.02	170	0.02	-100
2006	300	0.02	176	0.02	-124
Enero-Marzo 2007	36	0.01	50	0.02	15
Uruguay					
2002	602	0.06	464	0.05	-139
2003	610	0.06	392	0.04	-218
2004	632	0.06	414	0.04	-218
2005	611	0.05	453	0.04	-158
2006	699	0.05	812	0.07	112
Enero-Marzo 2007	173	0.05	183	0.06	10
MERCOSUR					
2006	34,537	2.56	23,522	2.03	-11,015
Comunidad Andina de Naciones					
2002	8,852	0.94	7,085	0.79	-1,767
2003	7,910	0.84	5,586	0.64	-2,324
2004	8,915	0.86	5,987	0.62	-2,928
2005	10,996	0.93	7,389	0.70	-3,607
2006	14,775	1.09	8,504	0.73	-6,271
Enero-Marzo 2007	3,938	1.15	2,146	0.73	-1,792

Fuente: Elaboración propia en base a: EUROSTAT (7 de agosto de 2007), Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Relaciones Bilaterales, en: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>.

La tabla anterior demuestra que en 2006 las exportaciones europeas a la CAN sumaron 8,504 millones de euros y las importaciones de la UE a CAN representaron 14,775 millones de euros. Si se comparan estas cifras solamente con el comercio de la UE con el MERCOSUR en 2006 se percibe que son muy bajas: cabe recordar que el comercio de la UE con MERCOSUR en ese año alcanzó los 58,059 millones de euros. Es decir que el comercio de la UE con el MERCOSUR en 2006 fue más del doble del que mantuvo la UE con la CAN.

Según datos de la UE, para la CAN la UE constituyó en 2005 el segundo socio comercial después de Estados Unidos, y representó el 14.5% del total del comercio de la CAN, es decir, el 17.4% de sus importaciones y el 12.8% de sus exportaciones. Si se

considera a la CAN como conjunto, en 2005 se ubicó en el puesto 29 entre los principales socios comerciales de la UE, pero su participación en el comercio de la UE fue muy pequeño, ni siquiera llegó al 1%, la cifra sólo alcanzó el 0.7% del comercio total de la UE. Además, existe una gran asimetría entre los productos comerciados. Con la excepción de Venezuela que durante su participación en la CAN exportó petróleo y sus derivados, la UE importó de la CAN básicamente materias primas, especialmente productos agrícolas, otros derivados de la agro-industria y de la minería (estos tres sectores representaron el 90% de las importaciones de la UE a la CAN), mientras que la UE exportó básicamente productos manufacturados (el 85% del total exportado), especialmente maquinaria y productos químicos. Cabe preguntarse, entonces, si la CAN podría avanzar en las negociaciones agrícolas y concluir el acuerdo (como el caso de Chile) o si éstas se dilatarán en el tiempo (como en el caso del MERCOSUR) (Comisión Europea, 2007).

Por otra parte, hay que resaltar que la UE ha otorgado a los países de la CAN un acceso preferencial a sus productos bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Entre 1990 y 2005, los países de la Comunidad Andina se beneficiaron de este sistema que aplicó un arancel cero al 80% de las exportaciones de la CAN, como una forma de contribuir a la lucha contra el narcotráfico.

La preferencia a los países andinos se ha ampliado aún más. Desde enero de 2006, el SGP Droga fue sustituido por el SGP-PLUS. Este último sistema se ha aplicado a países en desarrollo que se consideraban vulnerables por su falta de diversificación y su integración insuficiente en el comercio mundial. Los países receptores, a cambio, se comprometían a ratificar y aplicar los convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, proteger el medio ambiente y alcanzar niveles altos de gobernanza. Si estos países cumplían con lo anterior recibían preferencias adicionales, destinadas a fomentar el crecimiento económico. Ésta es una de las grandes diferencias que existen entre la CAN y el MERCOSUR porque este último no goza de esas preferencias.

La similitud entre ambas uniones aduaneras sudamericanas es que, al igual que los países del MERCOSUR, los que conforman la CAN han demostrado interés en suscribir un acuerdo de asociación con la UE. La diferencia entre ambos ha sido que el MERCOSUR comenzó las negociaciones birregionales en julio de 1999 y la CAN recién en junio de 2007. Una vez que el acuerdo CAN-UE se firme afectaría al MERCOSUR porque los productos que exportan ambas subregiones sudamericanas son similares.

La conclusión sobre la comparación entre la relación UE-CAN y UE-MERCOSUR es que han existido cuatro diferencias fundamentales y dos similitudes. Las disparidades son las siguientes: 1) la UE ha sido el primer socio comercial del MERCOSUR y el segundo de la CAN; 2) el MERCOSUR ha exportado en 2006 el doble que la CAN a la UE, es decir que los volúmenes de bienes comerciados son diferentes; 3) la UE otorgado preferencias arancelarias a la CAN que no ha brindado al MERCOSUR, porque no consideraba que esa subregión ameritara un SGP PLUS. Estos tres puntos indican que, a pesar de que el vínculo económico entre la UE y el MERCOSUR ha sido

más fuerte que el CAN-UE, la CAN ha recibido mayores preferencias; 4) Es evidente que el interés de la UE por la CAN no sólo se ha limitado a la relación estrictamente birregional. Es probable que la firma del TLC entre Perú y Estados Unidos despierte un mayor interés por parte de la UE para acelerar las negociaciones con la CAN. Hay que recordar que Perú no ha sido el único miembro de la CAN que ha suscrito un TLC con Estados Unidos: otro Estado es Colombia, y existe la posibilidad de que en un futuro también lo suscriban Bolivia y Ecuador. La diferencia con el MERCOSUR es que en el Cono Sur no hay ningún Estado que haya logrado el TLC con Estados Unidos. Uruguay ha sido el único en demostrar su interés, pero finalmente desistió de la idea.

Por otra parte, las similitudes entre la CAN y el MERCOSUR radican en el hecho de que ambas subregiones han implicado un bajo porcentaje del comercio total de la UE (1 y 2% respectivamente). A pesar de lo anterior, otra coincidencia ha sido que ambas uniones aduaneras se han encontrado negociando un acuerdo de asociación interregional.

3.4.4 UE-ACP

Es importante comparar la relación de la UE con el MERCOSUR y con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) porque todos ellos son países en desarrollo. Sin embargo, como se verá más adelante, el trato que han recibido por parte de la UE a lo largo de su historia ha sido diferente al de sus pares.

Los ACP fueron los primeros Estados extraeuropeos en suscribir un acuerdo con la Unión: en 1973 se firmó la primera Convención de Lomé entre los miembros de la entonces CEE y los 46 ACP, en Togo. En esa oportunidad también se firmó un acuerdo de cooperación para el comercio y las finanzas y la asistencia técnica, que marcó el inicio de la política de cooperación al desarrollo de la UE (Marsh, S. y Mackenstein, H., 2005: 227).

Más tarde, se realizaron otras tres Convenciones de Lomé: Lomé II en 1979, con 58 países ACP; Lomé III en 1984, con 65 ACP y Lomé IV, en 1989, con 70 ACP. A finales de 2007, la UE mantenía relaciones con 77 ACP, con los cuales, a partir de febrero de 2000, finalizó la etapa de la IV Convención de Lomé.

Lomé IV fue importante porque entre 1989 y 2000 la UE garantizó a los países ACP el libre acceso al mercado europeo para el 99% de sus productos; aunque ciertos bienes sensibles quedaron excluidos, en particular los que pertenecían a la PAC. Por su parte, los ACP pudieron imponer aranceles a las importaciones provenientes de Europa, siempre y cuando así lo autorizaran las reglas de la Nación Más Favorecida (NMF), es decir, mientras no discriminaran a la UE a favor de otros países industriales. Es importante destacar que para el MERCOSUR la UE no estableció este alto nivel de preferencias.

En relación con la cooperación para el desarrollo, Lomé IV marcó un parteaguas porque creó la base para fomentar el comercio entre Europa y esos países, manteniendo al

mismo tiempo un objetivo primordial: la promoción del desarrollo. El instrumento que se creó para tal fin fue un sistema llamado STABEX, el cual aseguraba a los ACP un ingreso mínimo para alrededor de 40 productos agropecuarios, los cuales representaban los principales productos de exportación de esos países en desarrollo. Si los ingresos provenientes de esas exportaciones resultaban ser menores a la media de los años anteriores, entonces la UE equilibraba esta caída, ya sea a través de un préstamo temporario o brindándoles un subsidio no reembolsable. Sin embargo, lo anterior sólo aplicaba con cantidades máximas y bajo ciertas condiciones. Por otra parte, también se estableció un sistema similar para las exportaciones de minerales, denominado SYSMIN (Marsh, S. y Mackenstein, H., 2005: 228)¹⁷⁴. El MERCOSUR, en cambio, nunca gozó de un trato similar por parte de la UE.

Asimismo, la Convención de Lomé IV incluyó capítulos sobre temas relacionados con la deuda externa, medio ambiente y derechos humanos. Llama la atención que se hayan incluido estas cuestiones desde 1989, ya que con el MERCOSUR la cláusula democrática y de protección a los derechos humanos apareció por primera vez en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1995. En cuanto a los montos otorgados por la UE a los países ACP bajo Lomé IV, estos sumaron la totalidad de 27,000 millones de ecus entre 1990 y 2000 (Lister, M., 1997: 134). A pesar de todas estas grandes ventajas otorgadas por la UE a los ACP, las convenciones de Lomé no fueron aprovechadas totalmente. El total del comercio entre ambas regiones disminuyó a la mitad en 20 años: en 1975 los ACP representaban el 7% del comercio europeo, pero a mediados de los noventa la cifra pasó a ser del 3 y 4%. Por otro lado, los problemas se agravaron para los ACP debido a la caída del precio de las materias primas y al incremento de su deuda externa. Además, de acuerdo con un informe de la Corte Europea de Auditores de 1995, ninguno de los pagos anuales de STABEX de los tres primeros años de Lomé IV fueron suficientes para cubrir la brecha que dejó la caída de las ganancias de las exportaciones respecto a los niveles de los años anteriores (Marsh, S. y Mackenstein, H., 2005: 228).

Por todo lo anterior, se decidió buscar alternativas para la relación UE-ACP. Así, entre diciembre de 1999 y febrero de 2000 se llevaron a cabo reuniones interregionales que dieron como resultado el acuerdo de asociación firmado en Cotonou, Benin en junio de 2000. A partir de entonces el objetivo ha sido lograr el libre comercio total entre la UE y diferentes subregiones de los ACP para 2008. Hasta finales de 2007, las relaciones preferenciales entre la UE y ACP estaban amparadas en la OMC.

Se prevé que los Acuerdos de Cotonou estén vigentes durante 20 años. Sus cláusulas incluyen un total de 13,500 millones de euros de cooperación para el desarrollo para los primeros 5 años, adicionales a los 9,000 millones que continuarán vigentes de programas anteriores (Marsh, 2005: 229). Estas cifras han sido considerables si se comparan con la ayuda al desarrollo de la UE al MERCOSUR¹⁷⁵. Otra diferencia entre

¹⁷⁴ Para más información sobre STABEX y SYSMIN, ver: (Dinan, D., 2000: 445).

¹⁷⁵ Ver montos de la cooperación de la UE al MERCOSUR en el período 2000-2006 en el apartado sobre las relaciones UE-Mediterráneo del presente capítulo.

Cotonou y el acuerdo que estaba negociando el MERCOSUR con la UE era que el de los países ACP ha incluido 5 pilares: 1) la dimensión política, 2) la participación, 3) la estrategia de reducción de la pobreza, 4) el nuevo marco de cooperación económica y comercial y 5) la reforma de la cooperación financiera. El acuerdo con el MERCOSUR ha excluido los puntos 2 y 3.

3.4.5 Comparación de los intercambios comerciales y la IED entre UE-ACP y UE-MERCOSUR

Los principales productos intercambiados por la UE y ACP han sido diferentes a los del MERCOSUR. En relación con las exportaciones de los ACP, el 30% del total ha correspondido a petróleo, le seguían los diamantes con el 10%. Las exportaciones europeas a ACP se concentraban principalmente en maquinaria y equipo mecánico (25%) y le seguían los barcos y embarcaciones con el 10%. En cambio, en 2004, el MERCOSUR exportó principalmente productos agrícolas, por un total de 14,904 millones de euros (e importó 557 millones de euros de los mismos productos a la UE, con lo cual el MERCOSUR tuvo un superávit de 14,904 millones de euros en ese rubro). Las principales exportaciones de la UE al MERCOSUR se registraron en maquinaria (5,819 millones de euros) y en productos químicos (4,125 millones de euros) (Eurostat, 2005).

La siguiente tabla ilustra el nivel de intercambio comercial entre UE-ACP comparado con la relación comercial UE-MERCOSUR. Allí se puede apreciar que, si se comparan los datos absolutos del total exportado por la UE en 2006, el número destinado a los países ACP era de 34,033 millones de euros, cifra superior a los 23,522 millones de euros que sumaron las exportaciones de la UE al MERCOSUR. Sin embargo, si se consideraban los porcentajes, no había una diferencia importante entre lo exportado a estos dos grupos: la UE exportó a los países ACP el 2.92 % del total y el 2.03% al MERCOSUR.

Una similitud entre los países ACP y el MERCOSUR en el rubro de las importaciones indica que a estos últimos la UE les importaba más de lo que les exportaba, es decir que la balanza comercial de la UE con el MERCOSUR en 2006 fue deficitaria, y lo mismo sucedió con el MERCOSUR. En términos absolutos las importaciones de la UE en 2006 desde los países ACP y desde el MEROSUR no eran muy dispares; los datos son: 39,851 millones de euros importados desde los países ACP, *versus* 34,537 millones de euros desde el MERCOSUR. Lo anterior demuestra que el MERCOSUR poseía una importancia relativamente inferior a la de los países ACP, en términos comerciales.

Tabla 12
Comercio de la UE con el MERCOSUR y los países ACP (excluyendo a Sudáfrica)* (2002-2007)
(en porcentajes y millones de euros)

Año	Importaciones	% del total de las importaciones de la UE	Exportaciones	% del total de las exportaciones de la UE	Balanza comercial
Argentina					
2002	6,334	0.67	2,168	0.24	-4,165
2003	6,311	0.67	2,679	0.30	-3,632
2004	6,208	0.60	3,670	0.38	-2,538
2005	6,388	0.54	4,036	0.38	-2,352
2006	7,258	0.54	4,852	0.42	-2,406
Enero-Marzo 2007	1,877	0.55	1,299	0.44	-578
Brasil					
2002	18,081	1.92	15,710	1.74	-2,371
2003	18,781	2.00	12,374	1.41	-6,407
2004	21,208	2.05	14,128	1.46	-7,080
2005	23,449	1.98	16,018	1.51	-7,431
2006	26,280	1.95	17,682	1.52	-8,598
Enero-Marzo 2007	7,256	2.11	4,636	1.58	-2,621
Paraguay					
2002	155	0.02	187	0.02	31
2003	291	0.03	140	0.02	-151
2004	315	0.03	156	0.02	-160
2005	269	0.02	170	0.02	-100
2006	300	0.02	176	0.02	-124
Enero-Marzo 2007	36	0.01	50	0.02	15
Uruguay					
2002	602	0.06	464	0.05	-139
2003	610	0.06	392	0.04	-218
2004	632	0.06	414	0.04	-218
2005	611	0.05	453	0.04	-158
2006	699	0.05	812	0.07	112
Enero-Marzo 2007	173	0.05	183	0.06	10
MERCOSUR					
2006	34,537	2.56	23,522	2.03	-11,015
Países ACP (excluyendo a Sudáfrica)*					
2002	30,668	3.26	28,387	3.15	-2,281
2003	29,842	3.17	27,628	3.14	-2,214
2004	29,437	2.85	26,859	2.78	-2,577
2005	36,976	3.13	30,664	2.89	-6,313
2006	39,851	2.95	34,033	2.92	-5,818
Enero-Marzo 2007	10,043	2.92	9,142	3.12	-901

* Sudáfrica es un país miembro del grupo de países que conforma ACP. Firmó el Acuerdo de Asociación en Cotonou en junio de 2000 pero su membresía a este acuerdo está sujeta a algunas reservas (no aplican las disposiciones sobre comercio y sobre cooperación financiera para el desarrollo).

Fuente: Elaboración propia en base a: EUROSTAT (7 de agosto de 2007), Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Relaciones Bilaterales, en: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>.

En cuanto a las inversiones, la participación europea en los ACP se incrementó considerablemente durante los últimos años. En 1996 la UE invirtió sólo 1,922 millones de euros, mientras que en 2002 la cifra ascendió a 4,319 millones, lo cual representó el 3.3% del total de las exportaciones europeas. En cambio, las cifras del MERCOSUR sufrieron una caída durante ese año, en particular debido a la crisis argentina. En 2001 la UE invirtió 16,100 millones de euros en el MERCOSUR, y esa cifra decayó a 4,100 en 2002, la cual es más baja que la invertida en ACP en el mismo año. En 2003 la situación fue todavía más preocupante para el MERCOSUR, ya que la inversión europea fue negativa, es decir que hubo una desinversión de -600 millones de euros. (Comisión Europea, Dirección General de Comercio, 30 de marzo de 2005).

La relación de la UE con los países ACP ha sido, en particular desde el proceso de descolonización, privilegiada. La UE le ha dado a estos Estados un trato preferencial, priorizando su relación en distintos ámbitos: político, económico y de cooperación. El MERCOSUR, en cambio, es considerado un competidor de la UE en materia agropecuaria, por eso no ha gozado de los mismos beneficios. Por lo tanto aquí queda comprobado que los países ACP se han encontrado en un nivel de prioridad alta para la Unión, mientras que el MERCOSUR no lo ha estado, en relación con ese grupo.

3.5 Relaciones con Asia

3.5.1 UE-ANSEA y ASEM

La UE se ha relacionado con los países de Asia de varias maneras, ya sea a nivel bilateral, interregional y multilateral en el marco de la OMC. Con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), la UE ha estado profundizando sus lazos porque ha considerado que esta región era importante por su peso económico, no sólo como destino de las exportaciones, sino también como lugar atractivo para invertir. Los países que la forman son diez: Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Birmania/Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

La siguiente tabla indica las relaciones comerciales de la UE con ANSEA y MERCOSUR entre 2002 y 2006.

Tabla 13
Comercio de la UE con el MERCOSUR y la ANSEA (2002-2007)
(en porcentajes y millones de euros)

Año	Importaciones	% del total de las importaciones de la UE	Exportaciones	% del total de las exportaciones de la UE	Balanza comercial
Argentina					
2002	6,334	0.67	2,168	0.24	-4,165
2003	6,311	0.67	2,679	0.30	-3,632
2004	6,208	0.60	3,670	0.38	-2,538
2005	6,388	0.54	4,036	0.38	-2,352
2006	7,258	0.54	4,852	0.42	-2,406
Enero-Marzo 2007	1,877	0.55	1,299	0.44	-578
Brasil					
2002	18,081	1.92	15,710	1.74	-2,371
2003	18,781	2.00	12,374	1.41	-6,407
2004	21,208	2.05	14,128	1.46	-7,080
2005	23,449	1.98	16,018	1.51	-7,431
2006	26,280	1.95	17,682	1.52	-8,598
Enero-Marzo 2007	7,256	2.11	4,636	1.58	-2,621
Paraguay					
2002	155	0.02	187	0.02	31
2003	291	0.03	140	0.02	-151
2004	315	0.03	156	0.02	-160
2005	269	0.02	170	0.02	-100
2006	300	0.02	176	0.02	-124
Enero-Marzo 2007	36	0.01	50	0.02	15
Uruguay					
2002	602	0.06	464	0.05	-139
2003	610	0.06	392	0.04	-218
2004	632	0.06	414	0.04	-218
2005	611	0.05	453	0.04	-158
2006	699	0.05	812	0.07	112
Enero-Marzo 2007	173	0.05	183	0.06	10
MERCOSUR					
2006	34,537	2.56	23,522	2.03	-11,015
ANSEA					
2002	67,731	7.19	40,513	4.50	-27,218
2003	65,770	6.99	39,247	4.47	-26,523
2004	69,105	6.69	42,880	4.45	-26,224
2005	71,137	6.02	45,012	4.24	-26,125
2006	78,190	5.79	48,422	4.15	-29,768
Enero-Marzo 2007	20,031	5.83	12,423	4.24	-7,608

Fuente: Elaboración propia en base a: EUROSTAT (7 de agosto de 2007), Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Relaciones Bilaterales, en: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>.

Si se comparan los datos absolutos del total exportado por la UE en 2006, el número destinado a la ANSEA fue de 48,422 millones de euros, cifra superior a los 23,522 millones de euros que sumaron las exportaciones de la UE al MERCOSUR. Es decir que los países que conforman la ANSEA recibieron el doble de exportaciones procedentes de Europa que los Estados del MERCOSUR: hay una diferencia entre lo exportado a estos dos grupos: la UE exportó a ANSEA el 4.15 % del total y el 2.03% al MERCOSUR.

Una divergencia entre la ANSEA y el MERCOSUR en el rubro de las importaciones indica que a estos últimos la UE les importó más de lo que les exportó, es decir que la balanza comercial de la UE con el MERCOSUR en 2006 fue deficitaria, y lo mismo sucedió con la ANSEA. En términos absolutos las importaciones de la UE en 2006

desde la ANSEA también muestran cifras más positivas para la ANSEA, ya que más que duplicaron las importaciones que la UE realizó desde el MERCOSUR: los datos fueron: 78,190 millones de euros importados desde la ANSEA, *versus* 34,537 millones de euros desde el MERCOSUR. Lo anterior demuestra que el MERCOSUR ha tenido una importancia relativamente inferior a la de la ANSEA, en términos comerciales.

Un dato que vale la pena destacar sobre las relaciones comerciales y las inversiones entre la UE y ANSEA es que se han debatido en foros interregionales desde 2000 en las reuniones entre Ministros de Economía. Cabe señalar que para los intercambios comerciales se creó un nuevo marco de relaciones, la Iniciativa Comercial Trans-Regional UE-ANSEA (TREATI, por sus siglas en inglés). El objetivo de TREATI ha sido negociar un acuerdo preferencial en el futuro y fue creada a partir de un comunicado de la Comisión Europea de julio de 2003, denominado: “Una nueva Asociación con el Sudeste Asiático”. Bajo TREATI se decidió que han existido áreas prioritarias para fomentar la cooperación con esta región, entre las cuales se destacan: la integración económica, las medidas sanitarias y fitosanitarias de los productos agropecuarios y pesqueros, los estándares industriales y las barreras técnicas al comercio.

Por otra parte, ha habido otro mecanismo de diálogo entre la UE y algunos de estos países asiáticos. Se trata del ASEM (por sus siglas en inglés). El ASEM es la Reunión Asia-Europa, que se puso en marcha en 1996 como foro para establecer diálogos informales para discutir temas de cooperación. En ella se reúnen los Estados europeos, la Comisión Europea y diez Estados asiáticos: Brunei, China, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. La quinta Reunión de ASEM tuvo lugar en Vietnam en octubre de 2004; en ella se incorporaron los nuevos diez Estados de la UE y otros asiáticos: Camboya, la República Democrática Popular de Laos y Birmania/Myanmar. La sexta reunión tuvo sede en Finlandia en 2006. Cabe destacar que además de organizar diálogos birregionales, los asiáticos y europeos también han convocado reuniones ministeriales periódicas. Estas reuniones no han existido entre la UE y el MERCOSUR.

Un aspecto interesante que vale la pena comparar entre la relación de la UE con ASEM y con el MERCOSUR es que con ambas regiones se ha establecido un Foro Empresarial. En el caso del MERCOSUR, se trata del MEBF, y en el de los países asiáticos del Foro Empresarial Asia-Europa (AEBF, por sus siglas en inglés). La diferencia entre ambos es que el MEBF se ha involucrado en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Interregional, en cambio el AEBF ha tenido como objetivo fortalecer las relaciones de cooperación entre los sectores empresariales de ambas regiones. El AEBF también ha participado y emitido recomendaciones en las reuniones intergubernamentales, como por ejemplo en las Cumbres de Ministros de Economía entre la UE y ASEM.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar que, a nivel teórico, Asia ha sido la primera región en la cual los académicos han comenzado a analizar el interregionalismo. Esto se debe al amplio nivel de intercambio entre ambas regiones, superior al interregionalismo entre la UE y el MERCOSUR.

La conclusión que se desprende de todo lo analizado anteriormente es que ANSEA ha sido una región más prioritaria para la UE que el MERCOSUR. Esto se ha debido a varios factores. No sólo por el dinamismo de los Estados asiáticos a nivel individual, sino también por el volumen de comercio intercambiado (casi 10 veces más con Asia que con el MERCOSUR en 2004), por el nivel de diálogo político y por los montos de cooperación. Asimismo, ASEM ha sido un diálogo interregional muy institucionalizado si se lo compara con, por ejemplo, las Cumbres entre la UE y América Latina, las cuales en los últimos años, y en particular desde la de Viena en 2006, no ha arrojado resultados sustanciales.

3.5.2 La relación de la UE con China

Es indiscutible que China se ha convertido en un gigante comercial y un polo interesante que atrae inversiones¹⁷⁶. Mucho se ha hablado de la competencia que implica este país para América Latina en general y el MERCOSUR en particular. En este apartado se estudia cuál es la relación que ha establecido la UE con China, comparada con la que ha mantenido con el MERCOSUR.

Tal como señala María Cristina Rosas en su reciente libro sobre China: "...China se estaría ubicando en la cima respecto a las naciones o conglomerados de países considerados como los más poderosos a nivel mundial -como Rusia, la Unión Europea, Japón e India- de cara a Estados Unidos, hoy por hoy la superpotencia del planeta. En este sentido, la RP China compite con Moscú, Bruselas, Tokio y Nueva Delhi para definir su supremacía, lo cual le permitiría presumiblemente desafiar a Washington con mayor solidez. Para ello, Beijing ha creado una red de alianzas con los rusos, los europeos, los japoneses y los indios, en el entendido de que sólo a través del desarrollo de relaciones de cooperación es que la RP China puede asegurar la consolidación de su poder económico, político, militar e inclusive cultural" (Rosas, MC, 2007":98). Esta cita es muy importante para comprender la estrategia china actual. Así, China ha deseado resolver todas las controversias que posee con sus aliados y establecer relaciones de cooperación. Con la UE este accionar es claro, como se ilustra a continuación.

Las cifras de la relación UE-China han crecido de manera impresionante en los últimos años. Desde 1978 hasta 2006 el comercio bilateral se multiplicó más de 60 veces y alcanzó los 254,000 millones de euros en 2006. Esta cantidad, como se verá más adelante, es muy superior a la del MERCOSUR. En 2006 China representó para la UE su segundo socio comercial, después de Estados Unidos, pero desplazó a ese país como la principal fuente de importaciones europeas. En ese año la UE significó el principal socio comercial de China. En cambio el MERCOSUR en 2006 representó el

¹⁷⁶ Según cifras del Banco Mundial (2004), China ha tenido un crecimiento medio anual superior al 8% a lo largo de los últimos 25 años, lo que explica que haya pasado de un PIB *per capita* de 410 dólares en 1980 a 4,580 en 2002 y que se pueda estimar una clase media con capacidad de consumo de alrededor de los 60 millones de personas. Todo lo anterior es una mala noticia para los competidores sudamericanos; sin embargo, una ventaja para el MERCOSUR ha sido que el Índice de Desarrollo Humano del PNUD ha ubicado a China por debajo de la media latinoamericana.

octavo socio comercial de la UE, con sólo el 2.7% de participación en el comercio total europeo.

Si se comparan los datos absolutos del total exportado por la UE en 2006, el número destinado a China es de 63,361 millones de euros, cifra superior a los 23,522 millones de euros que suman las cifras de las exportaciones de la UE al MERCOSUR. Es decir que China recibió casi tres veces más exportaciones procedentes de Europa que los Estados del MERCOSUR por otra parte, hay una diferencia entre lo exportado a China y el MERCOSUR: la UE exportó a China el 5.43 % del total y el 2.03 % al MERCOSUR.

La siguiente tabla ilustra las cifras del intercambio comercial de la UE con China comparadas con las del MERCOSUR.

Tabla 14
Comercio de la UE con el MERCOSUR y la China (2002-2007)
(en porcentajes y millones de euros)

Año	Importaciones	% del total de las importaciones de la UE	Exportaciones	% del total de las exportaciones de la UE	Balanza comercial
Argentina					
2002	6,334	0.67	2,168	0.24	-4,165
2003	6,311	0.67	2,679	0.30	-3,632
2004	6,208	0.60	3,670	0.38	-2,538
2005	6,388	0.54	4,036	0.38	-2,352
2006	7,258	0.54	4,852	0.42	-2,406
Enero-Marzo 2007	1,877	0.55	1,299	0.44	-578
Brasil					
2002	18,081	1.92	15,710	1.74	-2,371
2003	18,781	2.00	12,374	1.41	-6,407
2004	21,208	2.05	14,128	1.46	-7,080
2005	23,449	1.98	16,018	1.51	-7,431
2006	26,280	1.95	17,682	1.52	-8,598
Enero-Marzo 2007	7,256	2.11	4,636	1.58	-2,621
Paraguay					
2002	155	0.02	187	0.02	31
2003	291	0.03	140	0.02	-151
2004	315	0.03	156	0.02	-160
2005	269	0.02	170	0.02	-100
2006	300	0.02	176	0.02	-124
Enero-Marzo 2007	36	0.01	50	0.02	15
Uruguay					
2002	602	0.06	464	0.05	-139
2003	610	0.06	392	0.04	-218
2004	632	0.06	414	0.04	-218
2005	611	0.05	453	0.04	-158
2006	699	0.05	812	0.07	112
Enero-Marzo 2007	173	0.05	183	0.06	10
MERCOSUR					
2006	34,537	2.56	23,522	2.03	-11,015
China					
2002	89,610	9.51	34,869	3.87	-54,740
2003	105,389	11.21	41,170	4.69	-64,219
2004	127,463	12.35	48,189	5.00	-79,275
2005	158,481	13.40	51,646	4.86	-106,834
2006	191,769	14.20	63,361	5.43	-128,408
Enero-Marzo 2007	54,967	15.99	15,838	5.41	-39,129

Fuente: Elaboración propia en base a: EUROSTAT (7 de agosto de 2007), Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Relaciones Bilaterales, en: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>.

La tabla anterior evidencia que existe una similitud entre China y el MERCOSUR en el rubro de las importaciones: a estos últimos la UE les ha importado más de lo que les ha exportado. Pero existe una diferencia importante: en términos absolutos las importaciones de la UE en 2006 desde China fueron cinco veces y media superiores a las importaciones que la UE realizó desde el MERCOSUR; los datos fueron 191,769 millones de euros importados desde China, *versus* 34,537 millones de euros desde el MERCOSUR. Lo anterior demuestra que el MERCOSUR poseía una importancia relativamente muy inferior a la de China, en términos comerciales.

En este aspecto, la UE fue prioritaria tanto para China como para el MERCOSUR. Como ya se ha mencionado, China y el MERCOSUR poseían un superávit comercial con la UE, sólo que la cifra era diferente: en el caso de la relación UE-China fue de 128,408 millones de euros en 2006 a favor de China, lo cual representa el mayor déficit comercial de la UE. En cambio el déficit de la relación comercial MERCOSUR-UE en 2006 fue de sólo 9,900 millones de euros.

Asimismo, China en 2005 fue el segundo mayor beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) por medio del cual la UE garantiza preferencias comerciales unilaterales a las importaciones de ciertos países en desarrollo. China es un país privilegiado, porque se ha beneficiado de más del 10.3% de todas las importaciones preferenciales bajo el SGP de la UE. Otros países latinoamericanos también se beneficiaron del SGP europeo, como fue el caso de Venezuela que recibió un SGP Plus con una excepción de derechos del 85% de sus exportaciones. Sin embargo, como ya se ha mencionado en el apartado sobre la relación UE-CAN, los países del MERCOSUR no han recibido el mismo trato que otros países en desarrollo (Laborde, D. y Ramos, M.P., October, 2006: 6).

El MERCOSUR se ha beneficiado de manera muy limitada porque el SGP europeo ha tenido una cobertura muy pequeña para productos agrícolas –que compiten con los de la Unión--. Para los países muy poco desarrollados el SGP de la UE sí ha cubierto la totalidad de los productos, pero para el MERCOSUR sólo algunos productos agrícolas se han beneficiado (grasas, pescados y frutas) y sólo han gozado de reducciones limitadas de las tarifas y no otorgaba aranceles cero (Laborde, D. y Ramos, M.P., October, 2006: 6).

Hay que tener presente que las preferencias en la medida que la UE las otorga de manera unilateral, también las revisa unilateralmente y cuando lo considera conveniente para sus intereses. En este contexto, la Comisión Europea modificó la aplicación del SGP para el período 2006-2015 (Comisión Europea, 2004, Resolución IP/04/860). Este sistema implicó modificaciones perjudiciales para los países del MERCOSUR porque profundizó las preferencias para los países denominados menos desarrollados (LDCS) y extendió el SGP para los países en vías de desarrollo más vulnerables en detrimento de los países del Cono Sur (Cámara de Industrias del Uruguay, 2004).

Por otra parte, no se puede dejar de resaltar que el estatus de China como potencia comercial ha cambiado durante los últimos años, en especial desde su entrada a la

OMC en diciembre de 2001. La UE ha sido uno de los grandes patrocinadores de la incorporación del gigante asiático a esta organización, en particular porque a partir de ese momento China se comprometió a mejorar el acceso de las compañías europeas a su inmenso mercado. Asimismo, el país se comprometió a reducir los aranceles a las importaciones y otras barreras no arancelarias. Por lo tanto, las inversiones europeas a partir de entonces han tenido mayores atractivos para invertir, ya que el ambiente empresarial se ha vuelto más predecible y más abierto. Otra de las buenas noticias para los europeos es que la entrada de China a la OMC permitirá que las compañías extranjeras puedan invertir en sectores de servicios claves, tales como los seguros y las telecomunicaciones, los cuales habían permanecido restringidos. Pero no todo era perfecto aún para los ojos europeos, quienes todavía reclamaban que China respetara los derechos de propiedad intelectual, que reformara las políticas industriales que todavía discriminaban a las compañías extranjeras (por ejemplo en el sector automotor), que dismantelara las barreras al acceso al mercado en ciertos sectores de servicios (como el de la construcción, el bancario, el de las telecomunicaciones y el de mensajería) (Comisión Europea, Dirección General de Comercio, 2007).

Una mención aparte merece la controversia entre China y la UE por el comercio de textiles. El conflicto surgió por causa de la liberación de las cuotas permanentes impuestas a China el 1º de enero de 2005 y por el incremento de las exportaciones textiles chinas a la UE, las cuales aumentaron en 16,000 millones de dólares durante el año 2004. Solamente el número de playeras aumentó en un 187% en relación con el año anterior. A mediados de 2005, China ya había cubierto el límite que la UE le imponía para ese año, lo cual preocupó a los productores europeos y, por lo tanto, la UE frenó la importación de textiles chinos. El 12 de junio de 2005 la UE y China llegaron a un acuerdo por el cual decidieron que China limitará el aumento del volumen de sus exportaciones en diez productos a un máximo entre el 8 y el 12.5% por año entre 2005 y 2007 (Wielaard, R., 26 de agosto de 2005) y (EurActiv, 13 de junio de 2005). Este caso demuestra que China no sólo se ha estado convirtiendo en un gigante exportador que amenaza a los grandes poderes comerciales del mundo, entre ellos la UE. La pregunta que surge de este problema es hasta cuándo la UE y Estados Unidos continuarán aplicando barreras arancelarias para protegerse. Esta situación plantea un gran debate que debería ser tratado no sólo entre China y la UE, sino en foros multilaterales como la OMC.

A pesar de sus disputas, la UE ha considerado a China como su socio estratégico. En septiembre de 2006, en la Cumbre UE-China, ambas partes acordaron comenzar las negociaciones para suscribir un Acuerdo de Cooperación y Asociación el cual, para los europeos, podría proveer un marco para mejorar las relaciones comerciales y las inversiones. Asimismo, la UE ha continuado otorgando ayuda a China. Desde mediados de los años noventa la UE ha apoyado a China con asistencia técnica, destinada a las reformas económicas. Con la entrada de ese país a la OMC, el interés europeo, como ya se ha señalado, se ha incrementado. Por lo tanto, la UE instrumentó un Programa de Cooperación UE-China dentro del marco de la OMC, el cual se lanzó por cinco años en febrero de 2004 para acelerar la integración china al comercio mundial. La UE le

destinó 15 millones de euros y China cooperó con 5 millones de euros. Los sectores a los que se han estado aplicando son seis: 1) aduanas y el sistema regulatorio de importaciones y exportaciones, 2) agricultura e industria alimenticia, 3) barreras técnicas al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias, 4) servicios, 5) aspectos legislativos y legales que se implementarían en China y 6) desarrollo de políticas, cooperación y transparencia (Comisión Europea, Dirección General de Comercio, 2007). Todos estos sectores que han recibido apoyo reflejan los principales temas de interés de la UE en China.

Todo lo analizado anteriormente se centró en la relación de Bruselas con Beijing. Sin embargo, tal como señala Rosas, no sólo se debe tener en cuenta esta relación bilateral (o, en términos de Hänggi, cuasi-interregional en sentido amplio). Cada uno de los 27 Estados de la UE ha poseído intereses diferentes en relación con este país, que se debían considerar teniendo presente la relación histórica entre ellos (Rosas, 2007: 195-224).

Otro aspecto que no puede faltar en el estudio de las relaciones entre China y la UE es el ámbito político. Como ya se ha mencionado anteriormente, la UE se ha dedicado, desde los años noventa, no sólo a suscribir acuerdos comerciales con sus socios, sino que también incluye una cláusula democrática y capítulos sobre cooperación. Sin embargo, el énfasis que ha hecho la UE sobre el artículo 1, donde se incluye la mención sobre la democracia y los derechos humanos, no parecería ser igual para todos sus socios. Hay que recordar que en el caso del TLCUEM entre México y la UE el tema Chiapas fue una piedra en el zapato que demoró la redacción de dicha cláusula. Otro ejemplo es la ya mencionada relación con Turquía, país criticado por la UE por no respetar los derechos humanos (en particular de los kurdos) y por aplicar la pena de muerte. En cambio con China el tema político no parecería ser un impedimento para considerar a este país un socio estratégico. A pesar de las declaraciones del Parlamento Europeo, aparentemente la institución más preocupada por el tema, la UE no ha tomado medidas prácticas contra el país asiático. Consecuentemente, se puede argumentar que la política europea ha sido pragmática hacia China.

3.5.3 Las ventajas de China que opacan al MERCOSUR

Existen ciertas áreas en las cuales China se presenta más atractiva para los inversores europeos. En relación con las libertades políticas y civiles, los países del MERCOSUR presentan ventajas; sin embargo, China ha ofrecido mayores atractivos económicos, de ahí su pragmatismo. Por ejemplo, al investigar dónde es más fácil establecer un negocio, China aparece estar mejor posicionada que los cuatro países del MERCOSUR. Según datos del Banco Mundial (Banco Mundial, DoingBusiness, 2005), el procedimiento ha sido más ágil en China que en la media de los países de América Latina (41 días frente a 76, respectivamente); los obstáculos para contratar trabajadores son considerablemente menores (un índice de 17 frente a 66, en una escala de 0-100); las condiciones laborales son favorables a los intereses del empresario (67 versus 81, escala 0-100); la complejidad de los procedimientos para exigir el cumplimiento de los contratos es menor (52 frente a 71, escala 0-100) y la media de años para liquidar un

negocio también fue inferior (2.6 contra 4).

Por todo lo anterior, las cifras sobre inversiones europeas en China no deberían sorprender. Según datos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio español, en el primer semestre de 2004 las inversiones catalanas, por ejemplo, triplicaron el total de las que se realizaron en el conjunto del 2003, y representaron el 70% de las inversiones españolas. Cuando les preguntaron a los empresarios por los motivos del auge inversor, la mayoría mencionó el bajo costo de la mano de obra china. En algunos casos, producir en China les resultó hasta un 50% más barato (Barbens, S., 1º de febrero de 2005). Es evidente que el MERCOSUR no podría competir con China bajo estas condiciones; mientras China siguiera ofreciendo costos tan bajos de mano de obra, el MERCOSUR debería pensar estrategias para agregarle valor a sus productos para hacerlos atractivos a las preferencias europeas. También debería tener en cuenta que como no puede competir en mano de obra, entonces debe poseer otra cualidad para atraer inversiones. Tal vez una buena idea fuera invertir en educación y especializarse en mano de obra altamente calificada.

Varias conclusiones se desprenden de la relación UE-China contrastada con la relación UE-MERCOSUR. En primer lugar, queda claro que la UE ha estado consciente que China se ha convertido en uno de los grandes poderes del mundo y por lo tanto su presencia no le es indiferente. Si se compara a China con los países del MERCOSUR estos últimos poseen una mayor afinidad genealógica, cultural y política con la UE. Ya se ha comentado que el establecimiento y el reconocimiento de sólidas relaciones políticas era un prerrequisito para que la UE sostenga acuerdos económicos y de cooperación con terceros. Sin embargo, el caso chino ha parecido ser una excepción a la regla por la dimensión de los intereses económicos detrás del vínculo sino-europeo (los cuales tienen un mayor peso que la preocupación europea por las dudas acerca del respeto chino a los derechos humanos). La diferencia entre el peso económico que significan China y el MERCOSUR para la UE es enorme: China es considerado su segundo socio comercial y el MERCOSUR el octavo. Asimismo, aunque ambos socios de la UE comparten el hecho de que sus relaciones comerciales con Europa han sido superavitarias, el déficit de la UE con China ha sido muy superior: en términos absolutos en 2006 estas cifras fueron: 11,015 millones de euros de déficit con el MERCOSUR y 128,408 millones con China, es decir casi 12 veces superior. Si se comparan las cifras de las balanzas comerciales de 2005 y 2006 de la UE con Brasil y China, ambas fueron deficitarias para la UE y este déficit se incrementó en ese período un 14% en el caso de Brasil y un 17% en el caso de China, es decir que la cifra china fue levemente superior en términos porcentuales a la brasileña, pero muy superior en números absolutos. Por otra parte, una gran diferencia entre el MERCOSUR y China ha sido que este último país se ha beneficiado ampliamente del SGP europeo, mientras que los países del Cono Sur no gozaron de esos privilegios, debido a su posición competitiva en agricultura. En suma, la UE ha visto a China como un par, ha reconocido su poderío económico y lo ha considerado un socio estratégico; pero al mismo tiempo le otorgó concesiones como si fuera un país de menor peso económico, ya que le otorgó importantes sumas de cooperación y privilegios a través de su SGP. El MERCOSUR, entonces, ofrecía menos incentivos económicos y por lo tanto era mucho menos

prioritario para la UE que China.

3.5.4 UE-Japón

Japón ha sido un mercado importante para la UE. No hay que olvidar que este país, junto con la UE y Estados Unidos, ha formado durante muchos años la Tríada, conformada por los tres polos industriales más poderosos del mundo. Desde la última década, sin embargo, la economía japonesa ha estado en recesión, lo cual se ha visto reflejado en el intercambio con la UE. Según datos de la Comisión Europea, durante el período 2000-2004, las exportaciones europeas de bienes a Japón disminuyeron un 1.3% en promedio por año. Sin embargo, entre 2003 y 2004 las exportaciones de la UE crecieron un 5.2% y continuaron incrementándose hasta 2006, en términos absolutos (Comisión Europea, 2005).

En 2005 Japón representó el 4.1% del total de las exportaciones europeas y se posicionó como el quinto destino de las exportaciones (el cuarto en 2003), después de Estados Unidos, China, Suiza y Rusia. Japón, además, representó el 7.36% de las exportaciones agrícolas europeas, el 5.46% de las textiles, el 5.39% de los productos químicos y el 4.21% de los materiales de transporte. Asimismo, participó del 6.2% del total de las importaciones europeas, convirtiéndose en 2005 en el cuarto principal mercado de importaciones de la UE, después de Estados Unidos, China y Rusia (el tercero en 2003). De este país la UE importó materiales de transporte y maquinaria (45.1%) y productos químicos (15.4%), por lo tanto se puede afirmar que las importaciones no están muy diversificadas. Un dato curioso que hay que tener presente es que si se tiene en cuenta la producción japonesa en China, en ese caso Japón debería considerarse el segundo socio comercial europeo después de Estados Unidos. La UE también ha sido importante para Japón: ocupó el tercer puesto en las importaciones y el segundo en las exportaciones niponas. Si se considera, además, el comercio en servicios, la relación bilateral fue aún más importante: en 2004 las importaciones europeas desde Japón sumaron 10,200 millones de euros y las exportaciones hacia ese país totalizaron 18,900 millones de euros, es decir que representaron el 0.85% y el 1.36% del comercio mundial en servicios respectivamente (Comisión Europea, 2007).

La siguiente tabla ilustra la relación comercial de la UE con Japón, comparada con el MERCOSUR, entre 2002 y el primer trimestre de 2007.

Tabla 15
Comercio de la UE con el MERCOSUR y Japón (2002-2007)
(en porcentajes y millones de euros)

Año	Importaciones	% del total de las importaciones de la UE	Exportaciones	% del total de las exportaciones de la UE	Balanza comercial
Argentina					
2002	6,334	0.67	2,168	0.24	-4,165
2003	6,311	0.67	2,679	0.30	-3,632
2004	6,208	0.60	3,670	0.38	-2,538
2005	6,388	0.54	4,036	0.38	-2,352
2006	7,258	0.54	4,852	0.42	-2,406
Enero-Marzo 2007	1,877	0.55	1,299	0.44	-578
Brasil					
2002	18,081	1.92	15,710	1.74	-2,371
2003	18,781	2.00	12,374	1.41	-6,407
2004	21,208	2.05	14,128	1.46	-7,080
2005	23,449	1.98	16,018	1.51	-7,431
2006	26,280	1.95	17,682	1.52	-8,598
Enero-Marzo 2007	7,256	2.11	4,636	1.58	-2,621
Paraguay					
2002	155	0.02	187	0.02	31
2003	291	0.03	140	0.02	-151
2004	315	0.03	156	0.02	-160
2005	269	0.02	170	0.02	-100
2006	300	0.02	176	0.02	-124
Enero-Marzo 2007	36	0.01	50	0.02	15
Uruguay					
2002	602	0.06	464	0.05	-139
2003	610	0.06	392	0.04	-218
2004	632	0.06	414	0.04	-218
2005	611	0.05	453	0.04	-158
2006	699	0.05	812	0.07	112
Enero-Marzo 2007	173	0.05	183	0.06	10
MERCOSUR					
2006	34,537	2.56	23,522	2.03	-11,015
Japón					
2002	73,328	7.79	43,432	4.82	-29,896
2003	72,005	7.66	40,948	4.66	-31,057
2004	74,204	7.19	43,343	4.49	-30,861
2005	73,417	6.21	43,631	4.11	-29,786
2006	76,483	5.66	44,656	3.83	-31,827
Enero-Marzo 2007	19,876	5.78	11,366	3.88	-8,510

Fuente: Elaboración propia en base a: EUROSTAT (7 de agosto de 2007), Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Relaciones Bilaterales, en: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>.

Si se comparan los datos absolutos del total exportado por la UE en 2006, el número destinado a Japón fue de 44,656 millones de euros, cifra superior a los 23,522 millones de euros que sumaron las exportaciones de la UE al MERCOSUR. Es decir que Japón recibió casi el doble de exportaciones procedentes de Europa que los Estados del MERCOSUR. Pero si se tienen en cuenta los porcentajes, se puede apreciar que ambos recibieron una baja participación de las exportaciones Europeas: la UE exportó a Japón el 3.83 % del total y el 2.03% al MERCOSUR.

Una similitud entre Japón y el MERCOSUR en el rubro de las importaciones indica que a estos últimos la UE les ha importado más de lo que les ha exportado, es decir que la balanza comercial de la UE con el MERCOSUR en 2006 fue deficitaria, y lo mismo sucedió con Japón. En términos absolutos las importaciones de la UE en 2006 desde

Japón también mostraron cifras más positivas para Japón, ya que duplicaron las importaciones que la UE realizó desde el MERCOSUR: las cifras han sido 76,483 millones de euros importados desde Japón, *versus* 34,537 millones de euros desde el MERCOSUR. Lo anterior demuestra que el MERCOSUR poseía una importancia relativamente inferior a la de Japón, en términos comerciales.

Por otra parte, las inversiones japonesas en la UE aunque han sido importantes, han decaído durante los últimos años. En 2003 el 4.1% de las inversiones en la UE fueron de origen nipón. En el mismo año, el 0.6% de las inversiones europeas se dirigieron a Japón. Este bajo porcentaje se debió a las políticas internas japonesas, que fueron restrictivas para la inversión extranjera. A pesar de las reformas en los sectores financiero y de comunicaciones, la inversión extranjera en Japón continuó siendo muy baja comparada con la de otros países industriales, sólo representó el 2.08% del PIB.

La siguiente tabla ilustra la comparación entre la IED de la UE en Japón y el MERCOSUR.

Cuadro 4
IED de la UE-25 hacia y desde Japón y el MERCOSUR en 2004
(en millones de euros)

IED de la UE con sus socios	IED de Japón y el MEROSUR en la UE	IED europea en Japón y el MERCOSUR
Japón	81,900	76,100
MERCOSUR	7,300	104,300

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Comercio (24 de agosto de 2007).

La tabla anterior indica que la UE ha invertido más en el MERCOSUR que en Japón por las razones expuestas anteriormente: lo cerradas que permanecen para los extranjeros las regulaciones en materia de inversiones en el país asiático. Pero lo que también indica la tabla es que Japón ha invertido mucho más que el MERCOSUR en la UE, y además, registraba un superávit en la balanza de inversiones extranjeras directas con la UE, mientras que el MERCOSUR mostró un pronunciado déficit. Es preciso recordar que para el MERCOSUR la UE constituyó su principal fuente de inversiones.

Es evidente que Japón ha sido un socio privilegiado para la UE en comparación con el MERCOSUR debido a su gran peso económico, a pesar haber atravesado una etapa de recesión. La UE ha exportado e importado el doble a Japón que al MERCOSUR, sin embargo el MERCOSUR significó un mercado más atractivo para invertir, debido al proteccionismo nipón en esta materia.

3.6. Relaciones con Estados Unidos o “relaciones trasatlánticas”

La relación económica de la UE con Estados Unidos se encontró en la cima de las prioridades, no sólo de la UE, sino de ambos, porque cada uno representó el principal socio comercial y la principal fuente de inversiones del otro. Por otra parte hay que resaltar que este intercambio ha implicado la relación comercial bilateral más importante del mundo, no sólo por el volumen comercializado, sino porque los actores eran las dos principales potencias comerciales del planeta. Está claro, entonces, que esta relación merece un análisis detallado.

El comercio bilateral UE-Estados Unidos representó un quinto del comercio total de cada uno, lo cual sumó aproximadamente 1700 millones de euros diarios. En 2006, las exportaciones de bienes de la UE a Estados Unidos representaron el 22.97% del total de las exportaciones europeas, mientras que las importaciones desde Estados Unidos representaron el 13.07 % del total de las importaciones de la UE. (Comisión Europea, Dirección General de Comercio, 2007). Las inversiones fueron todavía más importantes: en este rubro la UE y Estados Unidos también constituyeron el principal socio del otro. Más del 52% de las inversiones europeas se han dirigido a Estados Unidos, mientras que más del 61% de la IED de Estados Unidos se ha destinado a la UE. Las cifras anteriores demuestran que ha existido una fuerte interdependencia entre estas dos potencias económicas mundiales (Comisión Europea, Dirección General de Comercio, 2005).

La siguiente tabla indica la diferencia entre el comercio de la UE con su principal socio comercial (Estados Unidos) y con el octavo (el MERCOSUR), entre 2000y el primer trimestre de 2007.

Tabla 16
Comercio de la UE con el MERCOSUR y Estados Unidos (2002-2007)
(en porcentajes y millones de euros)

Año	Importaciones	% del total de las importaciones de la UE	Exportaciones	% del total de las exportaciones de la UE	Balanza comercial
Argentina					
2002	6,334	0.67	2,168	0.24	-4,165
2003	6,311	0.67	2,679	0.30	-3,632
2004	6,208	0.60	3,670	0.38	-2,538
2005	6,388	0.54	4,036	0.38	-2,352
2006	7,258	0.54	4,852	0.42	-2,406
Enero-Marzo 2007	1,877	0.55	1,299	0.44	-578
Brasil					
2002	18,081	1.92	15,710	1.74	-2,371
2003	18,781	2.00	12,374	1.41	-6,407
2004	21,208	2.05	14,128	1.46	-7,080
2005	23,449	1.98	16,018	1.51	-7,431
2006	26,280	1.95	17,682	1.52	-8,598
Enero-Marzo 2007	7,256	2.11	4,636	1.58	-2,621
Paraguay					
2002	155	0.02	187	0.02	31
2003	291	0.03	140	0.02	-151
2004	315	0.03	156	0.02	-160
2005	269	0.02	170	0.02	-100
2006	300	0.02	176	0.02	-124
Enero-Marzo 2007	36	0.01	50	0.02	15
Uruguay					
2002	602	0.06	464	0.05	-139
2003	610	0.06	392	0.04	-218
2004	632	0.06	414	0.04	-218
2005	611	0.05	453	0.04	-158
2006	699	0.05	812	0.07	112
Enero-Marzo 2007	173	0.05	183	0.06	10
MERCOSUR					
2006	34,537	2.56	23,522	2.03	-11,015
Estados Unidos					
2002	181,867	19.31	247,022	27.43	65,155
2003	157,385	16.74	226,432	25.78	69,046
2004	158,364	15.34	234,615	24.32	76,251
2005	162,545	13.75	251,699	23.69	89,153
2006	176,514	13.07	267,895	22.97	91,381
Enero-Marzo 2007	45,501	13.23	64,007	21.85	18,506

Fuente: Elaboración propia en base a: EUROSTAT (7 de agosto de 2007), Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Relaciones Bilaterales, en: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>.

Si se comparan los datos absolutos del total exportado por la UE en 2006, el número destinado a Estados Unidos fue de 267,895 millones de euros, cifra muy superior a los 23,522 millones de euros que sumaron las exportaciones de la UE al MERCOSUR; es decir que Estados Unidos recibió once veces más bienes procedentes de Europa que los Estados del MERCOSUR. Por otra parte, ha habido una diferencia entre lo exportado a ambos socios: como ya se ha mencionado anteriormente, la UE destinó a Estados Unidos el 22.97 % del total y el 2.03% al MERCOSUR.

Una divergencia entre Estados Unidos y los países del MERCOSUR en el rubro de las importaciones indica que a estos últimos la UE les ha importado más de lo que les ha exportado, es decir que la balanza comercial de la UE con el MERCOSUR en 2006 fue deficitaria, pero fue superavitaria con Estados Unidos. En términos absolutos las

importaciones de la UE en 2006 desde Estados Unidos también mostraron cifras más positivas para Estados Unidos, ya que quintuplicaron las importaciones que la UE realizó desde el MERCOSUR: los datos fueron: 176,514 millones de euros importados desde Estados Unidos, *versus* 34,537 millones de euros desde el MERCOSUR. Lo anterior demuestra que el MERCOSUR ha poseído una importancia muy inferior a la de Estados Unidos, en términos comerciales.

La relación bilateral UE-Estados Unidos también se ha conocido como relación trasatlántica. El término se institucionalizó en una cumbre celebrada en Londres en mayo de 1988 que creó la Asociación Económica Transatlántica (Comisión Europea, *The transatlantic economic partnership*, 2001). Años más tarde, en 1995, ambos firmaron la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunta, en los que se determinó la eliminación de barreras al comercio y a las inversiones, a través del establecimiento de nuevas reglas de cooperación. En la actualidad la Asociación Económica Transatlántica ha permitido localizar áreas de interés mutuo, por ejemplo al detectar mercados financieros y promover la convergencia y el reconocimiento mutuo de reglas y estándares.

En 2002 la UE y Estados Unidos lanzaron la llamada Agenda Económica Positiva (AEP), a través de la cual se propusieron reforzar el comercio y las inversiones bilaterales. Durante las cumbres anuales que se realizaron desde entonces, la AEP se revisó. Así, durante la cumbre de junio de 2004, se redactó una declaración donde se indicó el progreso del diálogo sobre mercados financieros y se establecieron reglas para la cooperación en cuatro sectores prioritarios: cosméticos, seguridad de los automóviles, etiquetado de productos alimenticios y metrología. También se revisaron las negociaciones que habían estado llevando a cabo la UE y Estados Unidos para crear un Espacio Aéreo Abierto. Por otra parte, en la cumbre de abril de 2007, ambas partes firmaron el acuerdo "Marco de trabajo para avanzar en la integración económica trasatlántica entre los Estados Unidos y la Unión Europea". A partir de ese momento se adoptó de un programa de trabajo de cooperación y se estableció el Consejo Económico Transatlántico (TEC, por sus siglas en inglés), el cual ha sido considerado la guía para la implementación del programa de trabajo. El TEC ha sido un órgano político que ha tenido como objetivo la profundización de la cooperación y la integración entre los gobiernos de las partes. Ha estado dirigido por el vicepresidente de la Comisión Europea, por el asistente del presidente de Estados Unidos en Economía Política y por el director del Consejo Nacional Económico de Estados Unidos. Asimismo, el TEC ha reunido a los miembros de la Comisión Europea y a los del gabinete de Estados Unidos encargados de las políticas incluidas en este marco.

Los temas anteriores reflejan las prioridades de la relación bilateral, las cuales han sido muy diferentes a las que ha establecido la UE con otros países, especialmente con los que no son desarrollados. La UE y Estados Unidos no sólo han negociado acuerdos sobre bienes industriales o servicios; hay que recordar que en materia agrícola también lograron un consenso, a pesar de todas las disputas en esta materia, el cual fue muy evidente en el acuerdo conjunto que presentaron ante la OMC, que se revisará en el apartado siguiente.

Está claro que la unión de la UE con Estados Unidos ha dado como resultado un fuerte poder a nivel global, el cual se ha visto reflejado no sólo en la OMC, sino también en otros foros multilaterales. Por ejemplo, dentro del G-8 cinco de los ocho han sido miembros de esta alianza; dentro del FMI poseían un voto combinado del 46.95% y su posición en el Banco Mundial no se diferenciaba demasiado: constituían el 41.99% de los votos (Marsh, 2005:114). De lo anterior se puede afirmar que el poder que ejercen ambos en el mundo es muy considerable, ya que su acción conjunta puede ejercer una influencia decisiva en una variedad de temas no sólo bilaterales, sino también globales.

A pesar de todo lo anterior, la relación bilateral no siempre ha estado coordinada, ya que ambos han vivido varias disputas comerciales. Una de las desaveniencias ha sido en materia agrícola, debido al proteccionismo que ambos ejercían a nivel interno. Por el lado europeo, la PAC ha afectado a Estados Unidos de la misma manera que lo ha hecho al resto del mundo; por parte de Estados Unidos, este país ha otorgado altos subsidios a sus agricultores. Por ejemplo, Estados Unidos ha subsidiado fuertemente a sus productores de cítricos y de algodón, producto del cual ha sido el principal exportador mundial y el que más subsidios ha otorgado, los cuales ascendieron a 3,000 millones de dólares anuales (Marsh, 2005: 116). La UE, por su parte, ha mantenido altos subsidios a una gran variedad de productos agrícolas a través de la PAC, y en cuanto a los textiles, a partir de 2004 se vio afectada por la finalización del Acuerdo Multifibras, el cual durante décadas permitió que los gobiernos determinaran el curso del comercio de textiles, mediante acuerdos con países en vías de desarrollo.

Las disputas comerciales no se han debatido en un foro bilateral porque la asociación trasatlántica no ha sido una relación contractual como las que ha establecido la UE con el MERCOSUR, por ejemplo, por lo tanto no posee un mecanismo de solución de controversias propio. Las disputas bilaterales se han llevado a la OMC. Desde enero de 1995 hasta diciembre de 2007 la OMC ha registrado 31 casos de disputas comerciales entre la UE con Estados Unidos. Un aspecto interesante de las disputas bilaterales es que la mayoría fueron controversias sobre productos agrícolas (OMC, 2007).

La controversia más famosa surgió en los años noventa sobre el plátano (banano), en la cual Estados Unidos, junto con otros países, reclamó a la UE que su régimen de importaciones de ese producto era discriminatorio. La UE producía el 20% de sus plátanos, los cuales recibían un subsidio por parte de la PAC; los países productores eran: España, Portugal, Grecia y Francia. El resto de la demanda se cubría principalmente con las importaciones provenientes de dos fuentes: 1) los países ACP, a quienes se les garantizaba el acceso libre de aranceles para casi la totalidad de sus cosechas y 2) los países latinoamericanos, a quienes se les imponía una cuota, que era el doble de la que recibían los ACP pero la diferencia fue que los latinoamericanos debían pagar un arancel de 100 euros por tonelada, el cual se redujo a 75 euros en 1994.

En 1996 Estados Unidos se unió al reclamo de Honduras, Guatemala, Ecuador y México. La compañía estadounidense que tenía intereses involucrados era la Chiquita

Brands International, la cual quería incrementar sus exportaciones a la UE. Un año más tarde el sistema de solución de controversias de la OMC (DSB, por sus siglas en inglés) determinó que el régimen de importaciones de plátanos de la UE violaba las reglas de la OMC. La controversia siguió vigente y en 1999 Estados Unidos, además de mantener firme su reclamo en la OMC junto con los países latinoamericanos, utilizó la Sección 301 e impuso sanciones aleatorias a 15 productos europeos. Por otra parte, en abril de 1999 la OMC reconoció las pérdidas de Estados Unidos y determinó que ese país podría iniciar medidas compensatorias a través de la imposición de aranceles a bienes de lujo importados de Europa equivalentes a un costo anual de 191.4 millones de dólares (Marsh, 2005:119). La guerra comercial terminó cuando Chiquita Brands International estuvo de acuerdo con las disposiciones adoptadas por la OMC en julio de 2001¹⁷⁷.

La controversia sobre el plátano no fue la única en la relación trasatlántica, también existieron otros casos famosos de larga data. Por ejemplo, el de la carne estadounidense tratada con hormonas, restringida por la UE; el de los organismos genéticamente modificados (OGMs), de los cuales Estados Unidos ha sido el mayor exportador mundial y que encuentran fuertes barreras en la UE; el del acero estadounidense que ha recibido altos subsidios y que ha impuesto barreras a las importaciones europeas y el de la disputa entre Airbus y Boeing, en la cual la Comisión Europea decidió que se produjera el Airbus 380 con préstamos gubernamentales que le darían a los europeos ventajas sobre los estadounidenses; para citar sólo algunos casos.

Las tensiones entre la UE y Estados Unidos no sólo se han producido en el ámbito comercial, también se manifestaron en otros, como en el monetario. Así, el tipo de cambio dólar-euro ha sido motivo de desencuentros entre ambos a través de los años. Desde 1999 hasta 2007 ha ido fluctuando, pero a nivel general el euro se ha apreciado frente al dólar desde 2002.

El siguiente gráfico ilustra esta tendencia.

¹⁷⁷ Según Stephan Bieling, Trent Lott, líder de la mayoría republicana en el Senado estadounidense, le otorgó a Chiquita Brands International un poder de veto *de facto* para llegar a un acuerdo con la UE. Ver: Bierling, S., citado por (Marsh, 2005: 132-133).

Gráfico 2
Fluctuación del tipo de cambio euro-dólar (Enero de 1999- enero de 2008)



Fuente: Banco Central Europeo (2008); en: <http://www.ecb.int/stats/exchange/eurofxref/shared/img/USDall.png?>.

Hay que recordar que en el momento en que el euro fue lanzado, el 1º de enero de 1999, el tipo de cambio era de 1.17 dólares por euro. En noviembre de 2000 el euro se depreció y decayó a un valor de 0.84 dólares por euro. Esta depreciación fue criticada internamente en Europa, porque la moneda única no estaba cumpliendo el papel internacional que se suponía que tendría. Fuera de Europa las críticas eran diferentes: para Estados Unidos la depreciación del euro significaba que los productos europeos eran más baratos, con lo cual a Estados Unidos se le hacía más difícil exportar a la UE. A finales de 2000 la relación euro-dólar comenzó a revertirse y a finales de 2003 era totalmente opuesta a la anterior a 2000. Los primeros signos de recuperación del valor del euro se vieron en 2001, sin embargo, esta situación cambió momentáneamente ese año debido a los sucesos del 11 de septiembre. A principios de 2002 ya era evidente que el valor del euro se incrementaba, lo cual se reforzó durante ese año y a lo largo de 2003. La invasión estadounidense a Irak apreció todavía más al euro contra el dólar, alcanzando la siguiente ecuación el 29 de diciembre de 2003: 1 euro=1.25 dólares. Aunque ese fue un pico importante, no significó el más alto del período 1999-2005. Si se observa el gráfico anterior, se puede observar que el mínimo del período se alcanzó el 26 de octubre de 2000 cuando el euro valía 0.82 dólares y el máximo se verificó el 27 de noviembre de 2007, cuando el euro alcanzó los 1.49 dólares. Con este panorama, los europeos fueron los que se han quejado que el valor del dólar no les permite incrementar sus exportaciones a Estados Unidos.

Ahora bien, cabe preguntarse en este contexto ¿cómo ha afectado la volatilidad del tipo de cambio euro-dólar al MERCOSUR? Como lo sugirieron Marsh y Mackenstein (Marsh S. y Mackenstein, H., 2005: 128), ha podido incidir negativamente en el empleo y en las inversiones de Estados Unidos y la UE en Brasil y Argentina. Por lo tanto, se podía inferir de lo anterior, que a los países del MERCOSUR les hubiera convenido que hubiera una estabilidad entre el tipo de cambio del dólar y del euro, para poder recibir

inversiones de ambas partes.

La relación entre la UE y Estados Unidos no sólo ha pasado por los números. En cuanto al aspecto político, no ha existido una UE unificada en su relación con Estados Unidos. Un ejemplo de esto ha sido la diferente percepción que ha tenido cada uno de los 27 miembros de la UE frente a la guerra en Irak. Aquí hay que destacar, por ejemplo, el apoyo brindado por Polonia y la República Checa a Estados Unidos en 2002-2003, justo antes de que estos países se incorporaran como Estados Miembros a la UE. Desde 2004 hasta 2007 ambos también han tenido una relación cercana a Estados Unidos. No se puede dejar de mencionar que Estados Unidos ha debatido la posibilidad de instalar escudos antimisiles en esos dos Estados ex socialistas, lo cual ha provocado la ira de Rusia.

Asimismo, hay que aclarar que dentro de un miembro han existido discrepancias entre lo que la sociedad ha opinado y lo que el gobierno ha decidido en materia de política exterior, tal como se vio en el caso de España y el Reino Unido durante los gobiernos de Aznar y Blair, respectivamente. Los acontecimientos de Madrid en marzo de 2004 y los de Londres en julio de 2005 demostraron que la opinión pública europea en general no apoyaba la intervención en Irak y no vinculaba los actos terroristas con la presencia de tropas militares de sus países en Irak.

Por todo lo anterior, se puede concluir que la alianza entre la UE y Estados Unidos ha sido la relación económica que se ha encontrado en la cima de las prioridades de la UE. Queda claro, entonces, que el MERCOSUR se ha encontrado en desventaja frente a Estados Unidos. Los números lo demuestran: la UE importó cinco veces más (y exportó once veces más) a Estados Unidos que al MERCOSUR. Sin embargo, la privilegiada relación económica entre la UE y Estados Unidos no implicó que esté libre de altibajos. Los temas controversiales se han generado básicamente en torno a dos cuestiones: el alto proteccionismo que impuso una de las partes, como en el caso de la guerra del banano, y en el aspecto financiero y comercial, relacionado con el tipo de cambio euro-dólar. Aunque hay que destacar que en estos dos asuntos de potencial conflicto a veces se lograba el consenso y en otras oportunidades la inconformidad surgía de una de las partes. Un ejemplo de acuerdo fue el que lograron la UE y Estados Unidos en materia agrícola ante la OMC, el cual será analizado más en profundidad en el siguiente apartado. Llama la atención que ambos se pusieran de acuerdo en un foro multilateral cuando a nivel bilateral encontraban diferencias. Esta situación no ha sucedido entre la UE y el MERCOSUR en materia agrícola, que ha sido también uno de los temas que mayor desencuentro ha provocado entre ambos procesos de integración. Al final de cuentas, la UE y Estados Unidos han sido más socios que rivales, al menos en lo relacionado con el aspecto meramente económico. El MERCOSUR, en cambio, siguió considerándose un competidor para la UE.

En cuanto al aspecto político, todo lo analizado anteriormente indica que cada Estado europeo poseía actitudes diferentes en su relación con Estados Unidos. A partir de la decisión estadounidense de intervenir militarmente en Irak en 2003, algunos países europeos se mostraron más solidarios que otros con Washington. En algunos casos

quienes apoyaron a la administración Bush fueron ciertos gobiernos de Estados europeos, como fue el caso de Blair en el Reino Unido, Aznar en España o Berlusconi en Italia, cuyas sociedades no apoyaban mayoritariamente la guerra en Irak. Una vez que esos tres mandatarios dejaron el poder a sus sucesores (Brown, Rodríguez Zapatero y Prodi) retiraron sus efectivos de Irak. Sin embargo, lo que sí ha sido un hecho fue que a partir de los ataques a Madrid y a Londres, la lucha contra el terrorismo se ha convertido también en una prioridad de los gobernantes europeos (aunque no de todos los sectores de sus sociedades), con lo cual el tema opacó a los demás, como por ejemplo las relaciones económicas internacionales, y entre ellas la negociación del Acuerdo UE-MERCOSUR.

3. 7. UE-Canadá

Canadá ha tenido una relación histórica con la UE. Hay que recordar que la mayor parte de la población de ese país posee orígenes ingleses y franceses. A pesar de los vínculos económicos y culturales con el viejo continente, Canadá ha estado más ligada a América del Norte.

Estados Unidos ha sido el principal socio comercial de Canadá y la UE el segundo. Pero la diferencia entre ambos ha sido considerable: en 2004, Estados Unidos ocupó el 74% del total del comercio canadiense. La asociación con Estados Unidos se reforzó en 1989 cuando ambos suscribieron un acuerdo de libre comercio y en 1994 cuando firmaron el TLCAN con México. Además, a Canadá también le interesaba relacionarse con el resto de los países americanos: ha firmado un acuerdo de libre comercio con Chile y Costa Rica, ha estado negociando otro con los países centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y ha estado en negociaciones con Perú, Colombia y la República Dominicana (Comisión Europea, Dirección General de Comercio, 2007).

En relación con las negociaciones para conformar el ALCA, su posición ha sido similar a la de Estados Unidos y otros países que han deseado continuarlas. Es llamativo que en el ámbito regional Canadá, que poseía un vínculo comercial fuerte con Estados Unidos, no haya hecho frente con países como los del MERCOSUR, que han solicitado a Estados Unidos la eliminación de sus subsidios que distorsionan el comercio en las Américas¹⁷⁸. Es evidente que la relación Canadá-Estados Unidos ha ido más allá de los lazos comerciales.

Durante los últimos años Canadá redujo su relación económica con la UE y en 2007 fue su décimo socio comercial (Comisión Europea, Dirección General de Comercio, 2007). La siguiente tabla compara la evolución del comercio entre Canadá y la UE con la relación comercial entre la UE y el MERCOSUR.

¹⁷⁸ Canadá ataca a Estados Unidos en foros multilaterales como la OMC y critica su política de subsidios, pero en el ámbito regional su posición no es coherente con la anterior porque no se une al MERCOSUR que solicita a Estados Unidos que los elimine antes de negociar el ALCA, tal como se vivió en la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005.

Tabla 17
Comercio de la UE con el MERCOSUR y Canadá (2002-2007)
(en porcentajes y millones de euros)

Año	Importaciones	% del total de las importaciones de la UE	Exportaciones	% del total de las exportaciones de la UE	Balanza comercial
Argentina					
2002	6,334	0.67	2,168	0.24	-4,165
2003	6,311	0.67	2,679	0.30	-3,632
2004	6,208	0.60	3,670	0.38	-2,538
2005	6,388	0.54	4,036	0.38	-2,352
2006	7,258	0.54	4,852	0.42	-2,406
Enero-Marzo 2007	1,877	0.55	1,299	0.44	-578
Brasil					
2002	18,081	1.92	15,710	1.74	-2,371
2003	18,781	2.00	12,374	1.41	-6,407
2004	21,208	2.05	14,128	1.46	-7,080
2005	23,449	1.98	16,018	1.51	-7,431
2006	26,280	1.95	17,682	1.52	-8,598
Enero-Marzo 2007	7,256	2.11	4,636	1.58	-2,621
Paraguay					
2002	155	0.02	187	0.02	31
2003	291	0.03	140	0.02	-151
2004	315	0.03	156	0.02	-160
2005	269	0.02	170	0.02	-100
2006	300	0.02	176	0.02	-124
Enero-Marzo 2007	36	0.01	50	0.02	15
Uruguay					
2002	602	0.06	464	0.05	-139
2003	610	0.06	392	0.04	-218
2004	632	0.06	414	0.04	-218
2005	611	0.05	453	0.04	-158
2006	699	0.05	812	0.07	112
Enero-Marzo 2007	173	0.05	183	0.06	10
MERCOSUR					
2006	34,537	2.56	23,522	2.03	-11,015
Canadá					
2002	16,625	1.77	22,830	2.54	6,205
2003	15,836	1.68	21,513	2.45	5,678
2004	16,267	1.58	22,015	2.28	5,748
2005	17,170	1.45	23,768	2.24	6,598
2006	19,565	1.45	26,521	2.27	6,956
Enero-Marzo 2007	5,438	1.58	6,346	2.17	908

Fuente: Elaboración propia en base a: EUROSTAT (7 de agosto de 2007), Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Relaciones Bilaterales, en: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>.

Si se comparan los datos absolutos del total exportado por la UE en 2006, el número destinado a Canadá fue de 26,521 millones de euros, cifra superior a los 23,522 millones de euros que sumaron las exportaciones de la UE al MERCOSUR. Es decir que Canadá recibió 3,000 millones de euros más en bienes exportados procedentes de Europa que los Estados del MERCOSUR. Sin embargo, si se observan los porcentajes, las cifras fueron similares: la UE exportó a Canadá el 2.27% del total y el 2.03% al MERCOSUR (Comisión Europea, 2005).

Una divergencia entre Canadá y los países del MERCOSUR en el rubro de las importaciones indica que a estos últimos la UE les ha importado más de lo que les ha exportado, es decir que la balanza comercial de la UE con el MERCOSUR en 2006 fue

deficitaria, pero tuvo superávit con Canadá. En términos absolutos las importaciones de la UE en 2006 desde Canadá muestran cifras más positivas para el MERCOSUR. Los datos fueron: 19,565 millones de euros importados desde Canadá, *versus* 34,537 millones de euros desde el MERCOSUR. Lo anterior demuestra que el MERCOSUR ha poseído una importancia relativamente superior a la de Canadá en cuanto a las importaciones europeas, pero ha sido superado por Canadá, que ha recibido más bienes desde Europa.

Otro punto de comparación entre Canadá y los países del MERCOSUR es que las relaciones de la UE con ambos fueron asimétricas. En 2006 Canadá sólo representó el 1.45% del total importado por la UE. En cambio, en 2004 la UE representó el 12% de las importaciones totales de Canadá y el 5% de sus exportaciones (Comisión Europea, Dirección General de Comercio, 2005-2007).

En relación con el tipo de productos comerciados, como ha sucedido en las relaciones entre países desarrollados en general, en el intercambio comercial entre la UE y Canadá un alto porcentaje ha estado representado por productos con alto valor agregado. Aquí reside la gran diferencia entre Canadá y el MERCOSUR. Según datos de la Comisión Europea de 2007, alrededor del 77% de los productos exportados por la UE a Canadá y el 58% de los productos importados por la UE a Canadá fueron manufacturas (como maquinaria y equipo de transporte y productos químicos). En cambio, la UE representó el primer mercado de las exportaciones agrícolas del MERCOSUR, que significaron el 38.5% del total de las importaciones agrícolas de la UE en 2006. La UE exportó a su vez, básicamente productos industrializados: maquinaria y equipo de transporte (37% del total exportado, químicos: 19%). En cambio, los productos agrícolas comerciados entre Canadá y la UE representaron el 7.8% del total de las exportaciones de la UE a Canadá en 2006. En cuanto a los intereses canadienses en esta materia, cabe recordar que Canadá ha pertenecido al Grupo Cairns¹⁷⁹, que se ha enfrentado al proteccionismo europeo. Es evidente que si la UE liberalizara más su comercio agrícola, Canadá estaría en condiciones de exportarle más bienes¹⁸⁰.

A pesar de las restricciones europeas, ambas partes suscribieron acuerdos comerciales. A finales de 2007 continuaba vigente el Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial, al cual le siguieron declaraciones bilaterales, entre las cuales vale la pena destacar el Plan de Acción Conjunta de 1996 y la Iniciativa de Comercio Canadá-UE (ECTI, por sus siglas en inglés). Asimismo, ambos han suscrito acuerdos sectoriales, como el de Vinos y Bebidas Espirituosas de 2003. También vale la pena citar el diálogo entre los sectores empresariales de ambos lados del Atlántico que institucionalizaron la Mesa Redonda Empresarial Canadá-Europa (CERT, por sus siglas

¹⁷⁹ El Grupo Cairns ha sido una coalición de países exportadores agrícolas que fue creada en 1986. La han conformado los cuatro países del MERCOSUR más: Australia, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paquistán, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Ver: Grupo Cairns (2007); en: <http://www.cairnsgroup.org/map/index.html>.

¹⁸⁰ Para mayor información sobre el choque de intereses entre la UE y Canadá en el comercio agrícola se recomienda ver: (Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, 28 de octubre de 2005).

en inglés). Entre 2005 y 2006 Canadá y la UE negociaron el Acuerdo de Mejoramiento del Comercio y las Inversiones, sin embargo las negociaciones se suspendieron en mayo de 2006 debido a que no ha habido avances en la Ronda de Doha, a la cual ha estado sujeto el acuerdo entre Canadá y la UE. En este aspecto la relación de Canadá con la UE se podría comparar con la que se lleva a cabo entre la UE y el MERCOSUR, que también ha estado condicionada por lo que ha sucedido (o no) en el ámbito de la OMC.

Es pertinente hacer una mención a las cifras sobre inversiones. Según datos de la Comisión Europea, en 2006 la UE fue el segundo mayor inversor en Canadá, después de Estados Unidos; y Canadá fue el tercer inversor en la UE, después de Estados Unidos y Suiza). Aquí se encuentra una gran diferencia entre Canadá y el MERCOSUR. Este último no está conformado por Estados desarrollados como sí es el caso canadiense y las inversiones del MERCOSUR en la UE han sido mucho menores.

En resumen, la relación entre Canadá y la UE a finales de 2007 tenía potencial pero en ese momento no se estaba aprovechando al máximo. Al igual que México, Canadá ha tenido una alta dependencia no sólo económica, sino también estratégica con Estados Unidos. En un escenario post 11 de septiembre de 2001, era lógico que a Estados Unidos le interesara afianzar aún más sus vínculos de cooperación con su vecino del Norte. Para Canadá esto podía traer consecuencias positivas: hay que recordar que para la UE han sido atractivos los Estados que ya hubieran suscrito un TLC con Estados Unidos. Sin embargo, era llamativo que Canadá posea una dependencia comercial tan marcada con Estados Unidos, cuando en el pasado su vínculo con Europa era mayor. Tal vez en el futuro, si la UE finalmente decidiera eliminar, o al menos disminuir, sus subsidios internos, la UE le sea más atractiva como socio comercial para Canadá. En este último aspecto Canadá compartía el mismo interés con el MERCOSUR, ya que ambos tenían intereses agrícolas y han sido miembros del Grupo Cairns.

Por todo lo analizado anteriormente se puede concluir que la UE le ha atribuido una mayor importancia a su relación con Canadá que con el MERCOSUR. Esto se ha debido a que la UE ha visto a Canadá como a un país desarrollado, que poseía importantes inversiones en su territorio y porque intercambiaba una mayoría de bienes industrializados. Aunque Canadá poseía importantes intereses agrícolas, como se ha mencionado, esta situación no ha implicado una traba en las negociaciones bilaterales. El MERCOSUR exportó un mayor número de bienes a Europa en comparación con Canadá, pero este último país era más atractivo para los ojos europeos, con quien comercia más bienes industrializados.

3.8. UE-OMC

La UE ha participado de manera activa en foros multilaterales. En la OMC se ha destacado por sostener su posición¹⁸¹. Durante la Conferencia Ministerial de Cancún de

¹⁸¹ La UE ha participado en la OMC de manera unificada y ha sido la entidad más grande. La posición europea primero se ha consensado en Bruselas y en Ginebra y la Comisión Europea ha sido la que ha

2003, la UE unió sus intereses a los de sus socios trasatlánticos en contra de una propuesta del G-20 que proponía eliminar en paralelo subsidios y créditos a la exportación. Los países desarrollados sólo aceptaron parcialmente esta propuesta, y se comprometieron a eventualmente eliminar estos subsidios en determinados sectores, y simplemente reducir los demás, sin abolirlos totalmente.

El “nudo” en las negociaciones multilaterales, en especial en el tema agrícola, ha generado una gran frustración en los países en desarrollo. Las posturas en este tema han estado muy polarizadas. En 2003 la UE argumentó, para defenderse de las críticas de los países en vías de desarrollo, que era el primer importador mundial de productos agrícolas, el 63% de los cuales procedían de los países en vías de desarrollo, mientras que el 36% de las importaciones totales estaban afectadas por acuerdos preferenciales con estos países. Según la UE estos datos demuestran que ésta ha importado más bienes procedentes de los países pobres que Estados Unidos, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Australia juntos (Aquí Europa, 17 de septiembre de 2003). Sin embargo, este argumento no ha convencido a los países menos desarrollados, los cuales han argumentado que las barreras proteccionistas de la UE han generado un alto porcentaje de pobreza en el mundo.

Otro de los grandes fracasos de la Conferencia Ministerial en Cancún fue que no hubo avances sustanciales en la negociación de otros temas importantes como: servicios, bienes no agrícolas, propiedad intelectual, reglas de comercio, solución de controversias, comercio y medio ambiente, entre otros. Finalmente la Conferencia Ministerial terminó sin consenso el 14 de septiembre de 2003 cuando los Miembros permanecían aferrados a sus posiciones, en particular con respecto a los “Temas de Singapur” (comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio).

En 2004 continuaron las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Agenda de Doha para el Desarrollo. En julio de ese año se decidió convocar a una Reunión Ministerial de la OMC en Hong Kong para diciembre de 2005, cuyos resultados se analizan más adelante.

En mayo de 2005 Pascal Lamy fue nombrado para ocupar el cargo de director general de la OMC, puesto que ha ocupado desde septiembre de ese año. La elección de Lamy fue significativa porque hay que recordar que anteriormente se desempeñó como Comisario de Comercio de la Comisión Europea. Tampoco hay que dejar de tener en cuenta que Lamy es un socialista que colaboró con Jacques Delors y, ante todo, es francés. Aunque su origen no debería influir en su trabajo para lograr un buen funcionamiento del comercio mundial, el hecho es que tal vez se podría haber visto presionado por sus connacionales para que defienda sus intereses: no sólo los de la UE, sino de los productores agrícolas de su país. Según fuentes europeas, Lamy fue elegido porque se considera que podía lograr consensos. Asimismo, fue apoyado por Estados Unidos, en un momento en que las relaciones entre Francia y ese país eran mínimas (*Corriere della Sera*, miércoles 31 de agosto de 2005: 21). De todas maneras,

representado a la UE en casi todas las reuniones.

si se recuerdan las palabras de George W. Bush durante la 60ª Reunión de la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2005, cuando afirmó que su país estaría dispuesto a eliminar los subsidios siempre y cuando otras naciones lo hicieran, estaba claro que Estados Unidos consideraba que era muy difícil que Lamy “traicionara” a los productores privilegiados de Francia, por lo tanto Estados Unidos seguramente apoyó su candidatura porque sabía que no los defraudaría y que al no hacerlo también estaría beneficiando su propia política de apoyos a los agricultores.

En diciembre de 2005 se realizó una reunión ministerial en Hong Kong. No era un foro más, sino que en él la UE y el MERCOSUR tenían la oportunidad de lograr consensos, que podían ser muy benéficos para destrabar las negociaciones bilaterales, en especial en los dos temas conflictivos: servicios y comercio agrícola¹⁸².

Aunque la cuestión agrícola y los servicios representaron los grandes nudos de Doha, no fueron los únicos. La siguiente tabla gráfica los temas problemáticos.

Cuadro 5
Nudos de la negociación de la Ronda de Doha antes de Hong Kong y sus causas

Nudos	Causas de los nudos
Agricultura	Los países en vías de desarrollo se oponían a los subsidios que Estados Unidos, la UE y Japón han otorgado a sus agricultores.
Industria	De no haber un acuerdo en materia agrícola, los países en vías de desarrollo no estarían dispuestos a reducir las barreras contra la industria de los países desarrollados.
Servicios	Los países desarrollados deseaban obtener un mayor acceso al mercado de los países en vías de desarrollo, en especial en servicios financieros.
Medio ambiente	Los países en vías de desarrollo no deseaban suscribir parámetros de tutela ambiental que limitaran el desarrollo.
Reglas de la OMC	Todavía no se había llegado a un acuerdo sobre cómo hacer funcionar un organismo conformado por tantos países.
Subvenciones estatales	Estados Unidos y la UE se encontraban enfrentados en relación con las subvenciones de Estados Unidos a Boeing y por los apoyos de Francia, el Reino Unido, Alemania y España a Airbus.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: *(Corriere della Sera*, miércoles 31 de agosto de 2005: 21).

La tabla anterior demuestra que antes, y en algunos rubros también después de Hong Kong quedaban muchos retos por resolver dentro de la OMC. Como se puede apreciar, no sólo se han percibido enfrentamientos entre países desarrollados y en desarrollo, también han existido diferentes posiciones entre los desarrollados: un ejemplo de ello han sido las subvenciones estatales.

Ahora bien, ¿cómo se podría calificar el resultado de la reunión ministerial en Hong Kong? Han existido dos posturas diferentes: algunos analistas, como Elvio Baldinelli, argumentaban que allí se lograron “modestos progresos”. Este autor los atribuye al hecho de que al final de la negociación Estados Unidos y la UE se comprometieron a eliminar de manera progresiva sus subsidios agrícolas, los cuales quedarían totalmente

¹⁸² Para más información se recomienda ver la Declaración Ministerial, adoptada el 18 de diciembre de 2005 (WT/MIN(05)/DEC, 22 de diciembre de 2005).

desmantelados en 2013. Por otra parte, sostuvo que además de los subsidios, los países industrializados se han comprometido a eliminar la protección arancelaria para el algodón. Con esta última medida, países exportadores de ese producto, netamente Bangladesh, Burkina Faso, Chad y Malí, se beneficiarían. (Baldinelli, E., martes 10 de enero de 2006: 5)¹⁸³.

Otros han sido más críticos. Para Walden Bello¹⁸⁴, el reproche iba dirigido principalmente a dos países en desarrollo que, según argumenta, finalmente fueron cooptados por los desarrollados y no presionaron por sus intereses: Brasil y la India. Este autor explicó que esos países llegaron a Hong Kong dispuestos a aceptar la fórmula Suiza para tratar el Acceso a los Mercados No Agrícolas (NAMA) y el enfoque plurilateral en servicios¹⁸⁵. Según Bello: “la aprobación de dicha fórmula implicará un recorte proporcionalmente más profundo de los aranceles altos que de los aranceles bajos, penalizará principalmente a los países en desarrollo, ya que estos países, con el propósito de fortalecer sus sectores industriales mediante la sustitución de importaciones, han aplicado aranceles industriales y sobre las manufacturas más elevados que los de los países desarrollados... Lo que el Sur obtuvo a cambio fue básicamente un plazo para la eliminación progresiva y definitiva de los subsidios a las exportaciones en la agricultura, pero de todas maneras se mantuvo prácticamente intacta la estructura de subsidios agrícolas de la UE y Estados Unidos. Incluso, a pesar de que se eliminen los subsidios formalmente definidos como subsidios a las exportaciones, la UE podrá mantener otras formas de ayuda a las exportaciones, lo que le permitirá continuar subsidiando sus exportaciones después de 2013 con una cifra del entorno de los 55 mil millones de euros. En suma, éste fue un acuerdo con garra, pero la mordida la sentirán principalmente los países en desarrollo.” (Bello, W., sábado 31 de diciembre de 2005).

Es evidente que los argumentos que, como los de Bello, han enfatizado que la reunión de Hong Kong, a pesar del acuerdo obtenido a última hora, podía considerarse un fracaso, son convincentes. Otra de las críticas de Bello hacia Brasil fue que ese país se

¹⁸³ Se puede discutir esta afirmación optimista porque en el caso de los países del MERCOSUR (excepto Paraguay) el algodón no ha sido su producto agrícola más sensible, de hecho no ha sido uno de los principales productos agrícolas que el MERCOSUR pretende exportar a la UE. Asimismo, algunas voces críticas, como la de Martin Khor, afirmaron que el acuerdo sobre el algodón no ha sido un éxito absoluto. Khor explica: “Sobre el tema del algodón, hubo poco consuelo para los productores de África, cuya organización, presente en Hong Kong, criticó la decisión por considerar que no logró ningún avance. La Declaración ofrece la eliminación de los subsidios a la exportación en 2006, pero estos constituyen apenas una pequeña porción de los casi 4,000 millones de subsidios que Estados Unidos ofrece cada año a sus productores de algodón” (Khor, 31 de diciembre de 2005).

¹⁸⁴ Director Ejecutivo del instituto de investigación, análisis y trabajo de incidencia con sede en Bangkok de la organización *Focus on the Global South* (Enfoque en el Sur Global).

¹⁸⁵ El enfoque plurilateral en servicios incorporaría también enfoques sectoriales y modales. Para más información sobre los resultados de la negociación en servicios, se recomienda ver los puntos 25-27 de la Declaración Ministerial, adoptada el 18 de diciembre de 2005 (WT/MIN(05)/DEC, 22 de diciembre de 2005). Según la ONG Aporrea dicho enfoque: “dispone ahora no sólo a “complementar” sino a reemplazar el enfoque bilateral de peticiones y ofertas como el principal método de negociaciones. Esto amenaza los mecanismos de flexibilidad vigentes en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) y tiende a acelerar el proceso de liberalización en el Sur” (Khor, M., 31 de diciembre de 2005).

conformó con la fecha que propuso la UE para dismantelar los subsidios: 2013. Ese año se veía realmente lejano, y mientras tanto, no habría avances sustanciosos para el MERCOSUR en la materia. Lo cierto es que si Estados Unidos y la UE no cumplían con sus compromisos de eliminar su proteccionismo en el asunto más problemático, la agricultura, era probable que no se destrabara el nudo principal y que no se lograra una mayor armonía en el comercio mundial. Tal situación incidiría negativamente en las negociaciones del acuerdo entre el MERCOSUR y la UE.

En octubre de 2007 el Director General de la OMC, Pascal Lamy, en su Informe de la Ronda de Doha señaló que no era conveniente convocar a una nueva Reunión del Consejo de Ministros, lo cual en la práctica significaba aceptar que todavía no se estaba en condiciones de lograr un consenso sobre los puntos más problemáticos (OMC, 2007).

Conclusiones

Al inicio de este capítulo se indicó que uno de los argumentos implícitos en este apartado es que han existido diferentes obstáculos en la relación UE-MERCOSUR, entre ellos: (1) las dificultades de estudiar las relaciones exteriores que han sido de diferente naturaleza dependiendo de la forma de integración regional y (2) el contexto internacional e interno. Tal como se vio en el capítulo anterior, el MERCOSUR se ha encontrado mucho menos integrado que la UE, por lo tanto ha sido más complejo para este último lograr un consenso en áreas donde la UE ya poseía una figura institucionalizada. Por ejemplo, en el tema comercial, en las reuniones birregionales ha existido un Comisario de Comercio del lado europeo y cuatro Ministros (Secretarios) de Comercio de cada uno de los Estados parte del MERCOSUR.

El segundo obstáculo mencionado, que explica el contexto interno y externo de las partes también ha estado presente a lo largo de este tercer capítulo. Así, por ejemplo, ha quedado claro que a partir de 2001-2002 la relación entre la UE y el MERCOSUR comenzó a presentar mayores dificultades no sólo por causa de la relación interregional propiamente dicha, sino porque sucedieron acontecimientos internos y externos que condicionaron la relación. En ese período el estallido de la crisis argentina desaceleró las inversiones europeas en el MERCOSUR y disminuyó el nivel de intercambio comercial, a pesar de las devaluaciones del peso argentino en 2002 y del real en 1999, que hicieron que las exportaciones de los socios mayores del MERCOSUR fueran más competitivas en términos de precios. Del lado europeo, el gran condicionamiento interno fue la eminente ampliación a diez y luego doce países europeos. Estas dos cuestiones internas a las partes condicionaron negativamente el avance de las negociaciones entre ambas.

Asimismo, el 11 de septiembre de 2001 marcó un parteaguas en las relaciones internacionales: a partir de ese momento la lucha contra el terrorismo opacó otros temas que hasta entonces se consideraban relevantes en la agenda mundial, como las relaciones comerciales internacionales. Es importante resaltar que Estados Unidos no ha sido el único país que ha estado obsesionado con el tema. Dos países europeos

vivieron ataques terroristas en 2004-2005 y otros temían ser los próximos blancos. Por lo tanto, las negociaciones de la UE con el MERCOSUR evidentemente han quedado opacadas por cuestiones que se consideraban más prioritarias, como la lucha contra el terrorismo.

A lo largo del presente capítulo, además, se ha realizado el estudio de las relaciones de la UE con una serie de países y regiones y se las comparó con la que la UE ha mantenido con el MERCOSUR. El objetivo principal de estas comparaciones fue determinar cuál ha sido la importancia relativa que les otorgaba la UE a los cuatro países sudamericanos respecto a otras regiones del mundo.

Después de haber estudiado las cifras que ilustran las relaciones comerciales, las inversiones, los montos de cooperación y el diálogo político, se puede afirmar, como ya se ha analizado en el capítulo anterior, que la relación de la UE con el MERCOSUR pasó por dos etapas diferenciadas a lo largo del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Interregional. Una primera fase muy positiva, de mucho entusiasmo y optimismo, en la cual comenzaron las negociaciones de manera conjunta con las que se llevaban a cabo con Chile y que duró hasta la sexta ronda de negociaciones, es decir, hasta finales de 2001. Esta fecha coincidió con el estallido de la crisis argentina y con la separación de Chile de la negociación conjunta con el MERCOSUR. A partir de 2002, año en el cual Chile suscribió su Acuerdo de Asociación Interregional con la UE y la UE se concentró en atender su propio proceso de ampliación.

Es evidente que la relación intrazona tanto del MERCOSUR como de la UE es prioritaria para ambos y que este hecho ha generado consecuencias, además, para la relación MERCOSUR-UE. Pero hay que tener en cuenta que, como ya se ha señalado anteriormente, esta relación birregional ha sido asimétrica en lo que se refiere al grado de importancia que se otorgaron mutuamente las partes. La conclusión que se desprende de esta situación es que la nueva relación intrazona de la UE en el contexto de su reciente ampliación ha tenido una gran influencia en el MERCOSUR. En otras palabras, la ampliación europea ha reducido aún más la baja importancia que le ha atribuido la UE al MERCOSUR.

Esta preocupación no ha sido nueva para el MERCOSUR en particular, ni para América Latina en general. Ya en el año 1989, a partir de la caída del Muro de Berlín, América Latina temía que Europa Occidental se concentrara en los países de Europa Central y del Este y que diera la espalda a América Latina, especialmente en lo que respecta a las inversiones. Los años noventa, sin embargo, marcaron una década de grandes inversiones europeas en América Latina en un contexto de apertura económica. En los países del MERCOSUR los europeos se beneficiaron de las políticas de apertura económica que favorecían la IED. Así, como se analizó en este capítulo, la IED europea en Argentina casi se duplicó entre 1992 y en 1998; en Brasil el crecimiento de la IED fue todavía más espectacular: en 1992 era de 1,220 millones de ecus y en 1998 la cifra creció hasta alcanzar los 23,338 millones de ecus (Comisión Europea, 2000). Esta tendencia también continuó entre 2000 y 2002. Según cifras de la UE, el capital total

Europeo invertido en América Latina pasó de 176,500 millones de euros en 2000 a 206,100 millones de euros en 2002. Las cifras del comercio también se incrementaron en los noventa. Según datos de la propia UE, entre 1990 y 2002 el intercambio comercial entre América Latina y la UE se duplicó. El valor de las importaciones de la UE procedentes de América Latina pasó de 26,700 a 53,700 millones de euros y el de las exportaciones hacia América Latina de 17,100 a 57,500 millones de euros. Según la misma fuente, además, la UE ha sido el principal donante de ayuda al desarrollo de América Latina. El presupuesto comunitario hacia la región latinoamericana desde 1996 ascendió a más de 500 millones de euros anuales. La tendencia también continuó después de 2000: entre 2000 y 2003 el Banco Europeo de Inversiones (BEI) invirtió 1,104 millones de euros en proyectos de interés común entre la UE y América Latina (Comisión Europea, 2004).

A partir de 2004 la situación ha sido diferente. En primer lugar, porque ya se privatizó la mayoría de las compañías latinoamericanas y por otra parte porque ya no imperan a ultranza los preceptos del liberalismo económico. Además, la mayor parte de los países del Este europeo ya son parte de la misma Unión. Ahora tienen voz y voto. Por lo tanto, la UE se ha enfrentado a un gran reto para integrar a esos doce nuevos miembros. Nuevamente ha surgido el temor que América Latina sea aún menos prioritaria para Europa. Para poder comprobarlo hará falta esperar unos años, para estar en condiciones de evaluar las cifras sobre el comercio, las inversiones y los montos destinados a la ayuda para el desarrollo. Sin embargo, hoy es posible proyectar las implicaciones puntuales que podría tener la ampliación para diferentes subregiones de América Latina. En este sentido, se puede argumentar que el MERCOSUR ha sido la zona más afectada porque ha sido quien más importancia relativa le otorgó a la UE. Para México, por ejemplo, el impacto ha sido diferente.

Las proyecciones sobre los efectos de la ampliación en América Latina desde uno y otro lado del Atlántico han sido distintas. La visión europea ha sido optimista y la latinoamericana en general fue más pesimista. La visión oficial europea ha argumentado que no ha existido razón para que América Latina se preocupara por las implicaciones de la ampliación, porque la integración se fue llevando a cabo durante los últimos años (Dupuis, Ph., 2004). La visión desde el MERCOSUR estuvo diferenciada por países. En general todos los miembros del MERCOSUR consideraron que los nuevos doce Miembros eran competidores. El principal temor era el caso de Rumania y Polonia, donde, según cifras de Eurostat de 2007, el 30.6% y el 15.8% respectivamente de la población estaba empleada en la agricultura. Por otra parte, era un hecho que la ampliación tendría efectos en la PAC: a partir de mayo de 2004 hubo más tierra cultivable y más agricultores. Asimismo, una de las preocupaciones del MERCOSUR era que todavía no cuenta con un Acuerdo de Asociación Interregional, por lo tanto competía con Chile y México que sí lo habían suscrito. Por este motivo se ha considerado que la ampliación le afectaría más a esta subregión sudamericana.

Otro problema que indica la baja prioridad otorgada al MERCOSUR ha sido que la UE ha tenido muy poco diversificado su comercio y que, a pesar de que contaba con muchos socios comerciales, sólo unos pocos les destinó un porcentaje considerable de

sus exportaciones, y lo mismo sucedió con sus importaciones. Esta situación, además, se vio agravada por el hecho de que la relación MERCOSUR-UE era asimétrica, ya que la importancia que le otorgaba el MERCOSUR a la UE era superior, tal como se argumentará con detalle en el siguiente capítulo. La tabla que se presenta a continuación grafica la posición relativa que le asignaba la UE al MERCOSUR. Esto es importante para explicar la rapidez o el retardo con que la UE decidió negociar con otras naciones como las del MERCOSUR.

Tabla 18
Comercio de la UE con regiones y países seleccionados en 2006
(en millones de euros y porcentajes)

Regiones y países seleccionados	Importaciones + Exportaciones	%	Nº de socio comercial*
Mundo	2,513,036	100.00	
TLCAN	519,006	20.65	
Estados Unidos	443,486	17.65	1
China	254,590	10.13	2
Rusia	208,638	8.30	3
Mediterráneo	204,897	8.15	
Japón	157,214	6.26	4
ANSEA	126,612	5.04	
Turquía	84,838	3.37	7
ACP (excluyendo a Sudáfrica)	73,884	2.94	
MERCOSUR	58,059	2.31	
Canadá	45,991	1.83	10
Rumania	44,796	1.78	11
Brasil	43,829	1.74	12
México	29,529	1.17	21
CAN	23,279	0.93	
Croacia	16,803	0.67	32
Chile	16,328	0.65	33
Bulgaria	15,423	0.61	36
Argentina	12,106	0.48	37
Venezuela	9,510	0.38	39

Notas: **Ranking* por Estados, no por regiones; Mediterráneo: excluye a Turquía e incluye a: Argelia, Gaza, Cisjordania, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez; ANSEA: Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Birmania/Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam; MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Comisión Europea, Dirección General de Comercio (7 de agosto de 2007: datos de regiones y 28 de agosto de 2007: datos de países).

La tabla anterior demuestra el bajo nivel de participación del MERCOSUR en el comercio total de la UE. En 2006 sólo representó el 2.03% de la exportaciones y el 2.56% de las importaciones europeas (el comercio total implicó sólo el 2.31% del total europeo). Estas cifras son bajas si se las compara con la participación de otras regiones en el comercio de la UE. Como se puede apreciar en la tabla, la única región que aparecía peor posicionada que el MERCOSUR fue la CAN. Sin embargo, hay que recordar que a la región andina la UE le otorgaba preferencias adicionales a través del SGP Plus, que no le brindó al MERCOSUR, lo cual puso al MERCOSUR en desventaja frente a sus competidores andinos.

La tabla anterior comprueba las afirmaciones que se presentaron al inicio del presente capítulo: la UE no ha tenido muy diversificado su comercio. Estas cifras demuestran que más allá de Estados Unidos, China, Rusia y Japón, el resto de los países del mundo no han sido relevantes para el comercio europeo. La región más importante para la UE (después de ella misma) ha sido América del Norte, según las cifras de 2006. Sin embargo, hay que notar que Estados Unidos representaba más del 85% del total de la relación de la UE con el TLCAN, es decir que ni Canadá ni México eran relevantes para Europa, en términos comerciales.

Al inicio de este capítulo se afirmó cuál era el orden de prioridades de la UE y se señaló que lo más importante para la UE era ella misma, con sus nuevos doce Miembros. En términos comerciales no se cumplió lo que se afirmó al principio, cuando se indicó que la segunda prioridad es su relación con los países de Europa Central y Oriental que son candidatos a la adhesión. Los doce ya son Estados Miembros y los otros tres, Turquía, Croacia y Macedonia, no poseían una gran relevancia comercial. Es posible que las negociaciones con Turquía y Macedonia sean largas, debido a la cuestión política: no sólo se cuestionaba el trato que le ha dado Turquía a los derechos humanos; la ampliación de esos dos países es sensible porque detrás de ella se plantea cuál será el límite y la identidad de Europa. Ya se ha analizado en este capítulo que para algunos sectores de Italia, España y Polonia la herencia cristiana ha sido uno de los valores de Europa que quedaría amenazado con la incorporación de un país musulmán (Turquía) y otro con mayoría de población ortodoxa. La inclusión de Croacia, que es un país mayoritariamente católico, puede ser más fácil.

La tabla anterior demuestra que la máxima prioridad comercial y de inversiones extraeuropeas de la UE fue Estados Unidos, como país, y América del Norte como región. Esta relación seguirá siendo crucial en los próximos años, no sólo por su peso económico, sino por la importancia de ambos en la escena mundial. Es indiscutible que Estados Unidos necesita a Europa y viceversa. Un solo ejemplo que ilustra tal situación ha sido el interés de Estados Unidos en la República Checa y Polonia, donde se ha encontrado con aliados que le han brindado su apoyo indiscutible en las negociaciones sobre una posible base de escudos antimisiles (y además hay que recordar que esos países apoyaron a Estados Unidos en la guerra en Irak). Aquí se observa que estos países que estuvieron bajo la órbita soviética durante muchos años, han sido cruciales en las negociaciones entre Rusia y Estados Unidos.

Un comentario aparte merecen los países del Mediterráneo, ya que en términos comerciales en 2006 sólo implicaron el 8.15% del comercio total europeo. Sin embargo, aunque han representado un nivel bajo de la relación comercial, su importancia estratégica ha sido indiscutible. Lo mismo se puede afirmar sobre Rusia, su tercer socio comercial y con el cual la UE ha mantenido una relación comercial muy similar a la de sus vecinos del Mediterráneo, no sólo a nivel económico, sino porque ese Estado también forma parte de la frontera con Europa. La relación con ese país ha sido estratégica en cuanto al suministro de energéticos, por eso la UE la ha tenido muy en cuenta.

En cuanto a los países ACP, en términos comerciales la relación con ellos no ha representado un volumen significativo, sin embargo, el hecho de que sean ex colonias le ha otorgado un privilegio especial, por lo tanto, han continuado recibiendo subsidios en detrimento de los demás países que compiten con ellos, netamente los demás del Sur.

La relación entre la UE y China ha crecido de manera acelerada a lo largo de los últimos años, y es previsible que la tendencia continuará. El MERCOSUR se ha encontrado en amplia desventaja frente a ese país, que cada vez mas ha ido captando un mayor número de inversiones, comercio y cooperación por parte de Europa. Es de notar que la UE ha mantenido una política pragmática; a pesar de las preocupaciones que expresó el Parlamento Europeo acerca de varios asuntos políticos sensibles en la relación con ese país, parecería que el peso económico de China fue tal que la UE estuvo dispuesta a hacer una excepción con el gigante asiático.

Ante este panorama, el MERCOSUR que se encontraba en una situación relativamente poco satisfactoria, debía apostar por aumentar la calidad de sus exportaciones o el valor agregado de las mismas, si es que no podía aumentar el volumen. Si las negociaciones agrícolas estaban trabadas, entonces hubiera sido recomendable que hubiera un debate entre diferentes fuerzas internas al MERCOSUR para saber qué modelo de países y de región se deseaba construir para el futuro, dadas las condiciones. Es decir, si su principal socio comercial, que además era su principal fuente de IED y de cooperación, no le asignaba una prioridad importante, sino más bien marginal, el MERCOSUR tendría cuatro caminos posibles por recorrer: 1) mantener el *statu quo*, aceptando el estancamiento de las de las negociaciones agrícolas; 2) esforzarse por sacar provecho a la negociación y presentar una oferta consensuada y creíble, pero al mismo tiempo hacer valer sus intereses; o 3) debería pensar en fortalecer su relación con otro actor, como Estados Unidos o China¹⁸⁶; o 4) reforzar el propio proceso de integración del MERCOSUR. Lo ideal sería esta última opción, para poder afianzar la unión aduanera y poder, así, pasar a nuevas fases de integración. Si el mayor interés debería ser la relación intrazona, la segunda prioridad debería ser su principal socio, es decir, la UE. Sin embargo, dada la baja importancia relativa que le asignaba la UE, ésta no pareció ser la vía en la cual el MERCOSUR habría debido canalizar todos sus esfuerzos. La conclusión que se desprende a partir de este capítulo, es que el MERCOSUR debía concentrarse en fortalecer su propio proceso de integración.

¹⁸⁶ En el siguiente capítulo se analizará la relación del MERCOSUR con esos dos países donde se alertará sobre las implicaciones del avance chino para el fortalecimiento del proceso de integración en el Cono Sur.

Capítulo 4. El contexto de las negociaciones del acuerdo frente a las alternativas de las partes. Enfoque desde el MERCOSUR

"Ya que ambos mecanismos (UE y MERCOSUR) se encuentran en etapa de proyección internacional, una eventual asociación interregional ayudaría a incrementar el peso político de la subregión latinoamericana en el ámbito internacional y a fortalecer la presencia de la UE en la región de más rápido crecimiento en América Latina"...

..."Se ha gestado en MERCOSUR una dinámica ideología socialista, que puede buscar fortalecer todos los lazos diferentes a Estados Unidos. Si se prioriza el aspecto político, se corre el riesgo de desatender la negociación comercial y caer en distorsiones en el largo plazo".

Geoffrey Nichols, Director Consejero del Instituto Europeo de Economía, 2006¹⁵³.

"Mientras europeos y norteamericanos se resisten a eliminar subsidios y remover sus barreras al comercio de productos agropecuarios, China ofrece un amplio acceso de mercado en esta área vital de la producción y comercio de los países del MERCOSUR... Este hecho refuerza la posición negociadora de estos países sudamericanos tanto en el marco del ALCA como en el de la Asociación Birregional con la UE".

Uziel Nogueira, economista del INTAL/BID, 2004¹⁵⁴.

El objetivo principal de este capítulo es analizar cuál era el peso que tenía la relación interregional MERCOSUR-UE comparada con otras alternativas de política exterior del MERCOSUR. Para llegar a una conclusión se intentará responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las opciones que se le presentaron al MERCOSUR en política exterior y cuáles serían más convenientes para priorizar? ¿Cómo se comparaba cada una de esas diferentes opciones de política exterior con las que el MERCOSUR sostenía con la UE?

El capítulo procede de la siguiente manera: primero se presenta una introducción que indica cuáles son las hipótesis que guían esta sección. Después se estudia la relación intrazona del MERCOSUR para luego analizar su vinculación con la región más próxima: América Latina, con especial hincapié en los lazos con México, Chile y ALADI. Más adelante se examina cuál ha sido la posición del MERCOSUR frente al ALCA y, en una sección aparte, la relación con Estados Unidos. Posteriormente se incluye un apartado sobre Asia, donde se investiga la relación del MERCOSUR con China, Japón e India. El último apartado corresponde a la relación del MERCOSUR con Israel, país este

¹⁵³ La nota completa donde se encuentra esta cita se puede consultar en: (Camel Anderson, E. 8 de enero de 2006).

¹⁵⁴ La nota completa donde se encuentra esta cita se puede consultar en: (Nogueira, U., 27 de junio de 2004).

último con el que firmó en diciembre de 2007 un Acuerdo de Libre Comercio. Finalmente, se evalúa la actuación del MERCOSUR en la OMC.

Entre las conclusiones de este capítulo se afirma que el MERCOSUR se encontraba, desde 2002, en un proceso de redefinición. Ese debate es crucial pero más importante aún sería si se plasmara en un acuerdo que garantizara el compromiso con el cumplimiento de las reglas de juego de la unión aduanera. Después de contrastar las hipótesis que se presentan en la primera parte del capítulo, se evalúa en perspectiva comparada la relación MERCOSUR-UE.

* * *

Como se mencionó anteriormente, desde 1999 -cuando comenzó a negociarse el Acuerdo de Asociación Interregional con la UE-, hasta 2007 pueden distinguirse tres etapas por las que ha atravesado el MERCOSUR. La crisis brasileña de 1998-1999 y la argentina, que encontró su pico máximo en el período 2001-2002, originaron a su vez crisis en el MERCOSUR. Por lo tanto, se puede trazar una primera etapa entre 1999 y finales de 2001.

A partir de 2002, los intereses internos del MERCOSUR cambiaron y se puede identificar una segunda etapa. Esto se puede explicar si se tiene en cuenta que entre finales de 2002 y mediados de 2003 tres de los cuatro países que conforman el MERCOSUR vivieron elecciones presidenciales a través de las cuales llegaron al poder Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina y Nicanor Duarte Frutos en Paraguay. Estos cambios también trajeron consigo diferencias en la manera de encarar la política exterior. Una tercera etapa se puede trazar, a grandes rasgos, a partir de la consolidación en el poder de los gobiernos de Brasil, Argentina y Paraguay y el segundo año de la nueva administración de Uruguay, es decir, entre 2004 y 2007.

La segunda etapa marcó un cambio de rumbo. En Brasil se vivió una importante transformación, ya que a finales de 2002 Lula llegó a la presidencia con el apoyo de más del 60% del electorado. Después de varios intentos fallidos finalmente el Partido de los Trabajadores accedió al poder; con él también un nuevo modelo de país: uno mucho más preocupado por la cuestión social, ya que Lula proviene de uno de los estratos más bajo de la sociedad brasileña.

En Argentina, en las elecciones presidenciales de 2003 lo que se jugaba con el voto eran dos proyectos de país: el “desarrollo con inclusión social”, patrocinado por Kirchner, o el regreso al modelo neoliberal de los noventa, bajo la dirección de Carlos Menem. Con estos cambios de gobierno casi simultáneos en los socios mayores del MERCOSUR, también llegó una coincidencia: tanto Kirchner como Lula expresaron que era primordial fortalecer la unión aduanera.

En Paraguay el nuevo presidente asumió en agosto de 2003. Por más que hubiera surgido del mismo partido que dejó el poder -el Partido Colorado, gobierna desde 1947-

Duarte Frutos se diferencia de los anteriores del mismo partido porque provenía de una facción moderada, contaba con el apoyo de las bases del partido y la oposición lo consideraba el candidato más aceptable del otro bando. Además, se presentó como un representante del cambio tanto en el plano económico, donde se muestra contrario a planteamientos neoliberales, como en el político, con el objetivo de combatir la corrupción. En política exterior Duarte Frutos le dio prioridad al fortalecimiento de las relaciones con Brasil, quien es su principal socio comercial, y con todo el MERCOSUR¹⁵⁵.

En Uruguay el 31 de octubre de 2004 se celebraron elecciones presidenciales que marcaron un cambio histórico en ese país rioplatense, al imponerse por primera vez en su historia la izquierda con el triunfo del Frente Amplio. Durante la campaña electoral previa se generó un debate sobre la opinión de los partidos políticos acerca del futuro de la inserción uruguaya en el MERCOSUR. En una entrevista al senador del Frente Amplio, Rafael Michelini, se le preguntó si un gobierno de su partido significaría una mayor coherencia con los procesos políticos que se dan en Brasil y Argentina. Michelini respondió: “El término Sudamérica está en la cabeza de muchos en la izquierda uruguaya. El tema de ir construyendo con Brasil y Argentina, con el MERCOSUR en su conjunto, lo que pueda ser luego una unión sudamericana, es una meta aunque se demoren 30 años en alcanzarla. Hay una base común y una meta común y a la vez ganancias recíprocas”¹⁵⁶. Esta aseveración indica que el momento de cambio político en Uruguay trajo consigo objetivos integracionistas comunes con las nuevas administraciones en Brasil, Argentina y Paraguay.

Sin embargo, durante finales de 2005 y principios de 2006, se desataron varias controversias entre Uruguay y los socios mayores del MERCOSUR que, una vez más pusieron al MERCOSUR en crisis. El motivo principal de la inconformidad de Uruguay fue el problema de la asimetría entre los socios. Las causas del malestar uruguayo eran varias: en primer lugar, los efectos que tuvo la crisis argentina en ese país rioplatense. Por otra parte el gobierno argentino y algunas ONGs, entre ellas *Greenpeace*, argumentan que la papelera Botnia –de capital finlandés- que se construyó en Uruguay, sobre el río del mismo nombre y que es compartido por ambos países, dañaba el medio ambiente¹⁵⁷. Pero la causa desencadenante del conflicto que se desató en enero de 2006 fue la decisión uruguaya de entablar negociaciones para firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Esto violaría un acuerdo suscrito en 2000, por el que los cuatro Estados del MERCOSUR se comprometieron a no negociar en forma bilateral tratados comerciales. En realidad, para que Uruguay pudiera firmar el TLC con Estados Unidos tendría que apelar a un mecanismo previsto en el MERCOSUR que no violara el Tratado de Asunción y que ya se utilizó para acuerdos de Brasil y de Uruguay con México. En otras palabras, lo que se necesitaría es un aval de los demás socios para

¹⁵⁵ Para mayor información sobre el presidente paraguayo se recomienda leer: <http://www.tdm.com.py/nacionales0001.html>. (página consultada en 2005)

¹⁵⁶ Página 12 (24 de octubre de 2004), *Habla Rafael Michelini, Senador de Izquierda uruguaya*. “Por la unión sudamericana”, *El mundo*; disponible en internet en: <http://www.pagina12web.com.ar/diario/elmundo/4-42718-2004-10-24.html>. (página consultada en 2004)

¹⁵⁷ La controversia se llevó a la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

que uno de ellos pudiera firmar un acuerdo, beneplácito que Uruguay no había recibido de sus vecinos. Dicha crisis desató un nuevo debate sobre el futuro del MERCOSUR¹⁵⁸.

Ante todo, es importante aclarar que el MERCOSUR no es un bloque totalmente cerrado ya que está abierto a la posibilidad de incorporar a nuevos integrantes¹⁵⁹. Aunque Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay son los únicos Estados Parte¹⁶⁰ y los fundadores que suscribieron el Tratado de Asunción, el cual dio origen a la unión aduanera (imperfecta) en 1991, a lo largo de su historia otros países vecinos fueron firmando acuerdos de asociación con los cuatro. Fue así como en 1998 Chile y Bolivia¹⁶¹ se unieron como miembros asociados y en agosto de 2003 hizo lo propio Perú. En diciembre de 2003 otros países andinos se integraron al MERCOSUR al firmar un acuerdo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN). El efecto de este MERCOSUR ampliado sería un mayor peso político a la hora de negociar con terceros países y regiones.

Como se puede observar, al MERCOSUR le interesaba en gran medida la región en dónde está posicionado geográficamente. Pero vale preguntarse si era allí donde realmente encontraba un interés de integración. ¿En qué ámbitos, entonces, estaba priorizando su estrategia integracionista? ¿Es en uno o en varios? ¿Es a nivel subregional interno, es decir, hacia adentro de los cuatro, o en el hemisférico, priorizando las negociaciones para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)? ¿O prefería profundizar sus relaciones con su mayor socio comercial y principal inversor que es la UE? ¿O tal vez le convenía más apostar al ámbito multilateral enfatizando la importancia de su participación en las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC?¹⁶²

¹⁵⁸ Finalmente, durante la Cumbre de presidentes del MERCOSUR que tuvo lugar en Montevideo en diciembre de 2007, el gobierno uruguayo anunció que desistía de la idea de firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Para más información, ver: (La Nación, viernes 13 de enero de 2006), (Clarín, viernes 13 de enero de 2006) y (La Nación, martes 18 de diciembre de 2007).

¹⁵⁹ El Artículo 20 del Tratado de Asunción establece que: "El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado. No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional. La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes."

¹⁶⁰ Los cuatro aceptaron a Venezuela como el quinto Estado Parte en diciembre de 2005. Sin embargo, para el análisis de la presente tesis, cuando se hable de MERCOSUR sólo se considerará a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¹⁶¹ Durante una reunión entre los presidentes Kirchner, Lula y Chávez en Brasilia en enero de 2006 se decidió convocar a Bolivia como Estado pleno del MERCOSUR.

¹⁶² El protocolo de Ouro Preto, que es el tratado constitutivo del MERCOSUR, fue firmado el 17 de diciembre de 1994 por los presidentes y ministros de relaciones exteriores de los cuatro Estados Parte. Este tratado atribuye al MERCOSUR personalidad jurídica de derecho internacional, la cual faculta al MERCOSUR a establecer vínculos con países y organizaciones de carácter mundial o regional. Por eso, desde su instauración el 1º de enero de 1995, su accionar estuvo orientado a establecer acuerdos, de naturaleza económica, con el mayor número de actores de la política internacional, aunque Estados Unidos, la UE y la asociación con otros países de América del Sur concentraron la atención de sus relaciones externas.

Para poder responder estos interrogantes se pueden pensar distintas hipótesis:

- Al MERCOSUR le convenía, cualquiera que fuera su opción preferida en materia de política exterior, seguir afianzando la unión aduanera para poder avanzar hacia etapas superiores de integración. Ante las dificultades que encuentran los países en vías de desarrollo -como es el caso de los miembros del MERCOSUR- en el ámbito multilateral, sería fundamental reforzar las relaciones regionales.
- EL ALCA podía ser una opción interesante para el MERCOSUR pero deberían considerarse los obstáculos a enfrentar, por ejemplo, la posible negativa estadounidense a suprimir totalmente los actuales subsidios a sus exportaciones agrícolas y su propuesta sobre el “ALCA plus”¹⁶³.
- La relación MERCOSUR-UE ha sido considerada como uno de los ejes principales de sus relaciones exteriores debido a la importancia de dicha relación para el MERCOSUR: la UE no sólo representa el mayor inversor, sino también es el principal socio comercial. Sin embargo, el MERCOSUR debía seguir insistiendo en sus intereses, para que se vieran reflejados en realidades, como por ejemplo, lograr una mayor apertura por parte de la UE a sus productos agrícolas.
- Tal como se desprende de las conclusiones del capítulo 3, ante el *impasse* de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, a este último le convenía priorizar su relación con otras latitudes, en particular con Asia. La relación MERCOSUR-China posee un potencial enorme. Ese país requiere materias primas y energéticos para impulsar su crecimiento y desarrollo, ante lo cual el MERCOSUR podía ser un importante proveedor. Sin embargo, la relación con China implicaba al mismo tiempo enormes desafíos.
- La relación con Estados Unidos era un escenario favorable, que además atraía hacia sí la atención de la UE. Sin embargo era improbable que ese país diera signos de interés por concretar el acuerdo “4+1” con el MERCOSUR, debido a que ha demostrado su voluntad de preferir acuerdos bilaterales y no interregionales con los países latinoamericanos.
- Hay que tener en cuenta que el MERCOSUR necesitaba del apoyo de sus socios latinoamericanos para obtener mayores beneficios de la relación con Estados Unidos. Las relaciones exteriores con el resto de los países de América Latina eran y son de suma importancia para aunar esfuerzos y

¹⁶³ El “ALCA plus” es una propuesta de Estados Unidos por la cual ese país plantea ir más allá de lo que hoy en día se ha alcanzado en materia de patentes. La propuesta también se conoce como “ADPIC plus”, término que hace referencia a la idea de extender la vida de la patente más allá del mínimo de 20 años dispuesto por el Acuerdo sobre los ADPIC, limitar el otorgamiento de licencias obligatorias y limitar las excepciones. Ver: (de Torrente, N., 1º de mayo de 2002).

concretar resultados en otros ámbitos, como por ejemplo en las negociaciones multilaterales.

En la práctica las percepciones de los dos socios mayores del MERCOSUR sobre estas opciones han sido diferentes. En Brasil en marzo de 2003 el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) con sede en Río de Janeiro, realizó un sondeo que reveló que la prioridad de la política comercial brasileña debería ser la negociación entre el MERCOSUR y la UE. Un 40.66% de las 300 personas entrevistadas respondió que las negociaciones más importantes para Brasil deberían ser las del MERCOSUR con la UE, mientras un 21.78% optó por el foco en el MERCOSUR, un 14.94% por el ALCA y un 14.73% por la OMC. Los acuerdos bilaterales entre Brasil y otros países latinoamericanos recibieron el respaldo de sólo el 7.88% de los entrevistados (CEBRI, 2003).

Lo que demuestra esta encuesta es que, en 2003, para una gran mayoría de los entrevistados, las relaciones birregionales MERCOSUR-UE eran prioritarias. Sin embargo, se podría argumentar que este resultado no coincidía plenamente con el punto de vista del presidente Lula. En varios discursos que pronunció el mandatario brasileño reafirmó que su máxima prioridad de política exterior estaba en Sudamérica¹⁶⁴.

En Argentina ha habido diferentes posturas. Desde el discurso del gobierno del Presidente Kirchner parecería que la máxima prioridad está en la subregión. Esto quedó de manifiesto especialmente al asumir la presidencia, donde los primeros mensajes enfatizaban la voluntad política de aliarse a Brasil.

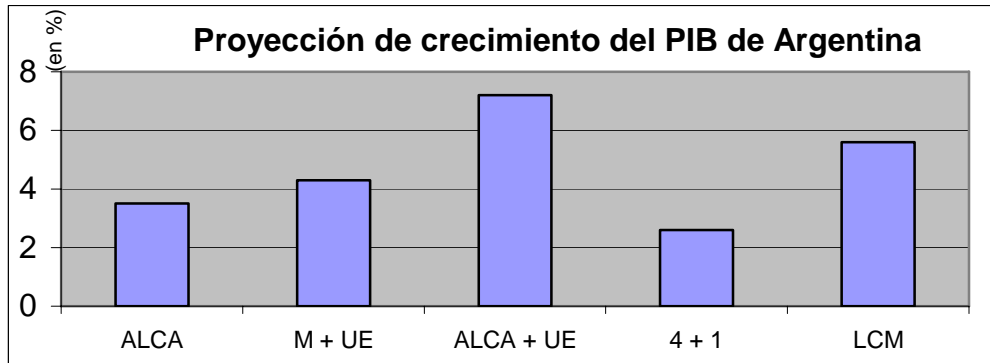
Desde la Cancillería argentina, por otra parte, se han realizado varios estudios económicos para determinar con qué opción la Argentina se beneficiaría más. Según fuentes de la misma Cancillería¹⁶⁵ para ese país existen diferentes alternativas que se pueden priorizar en paralelo. Por ejemplo, las negociaciones con el ALCA recibieron el mismo trato que las del acuerdo que se negociaba con la UE. Es más, durante 2003, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores de Argentina, Martín Redrado, publicó un libro donde incluyó estadísticas realizadas por el Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería, en el que sostenía que la mejor opción para su país era una combinación de negociaciones con el ALCA y la UE (Redrado, *Exportar para crecer*, 2003: 107).

¹⁶⁴ Para dar sólo un ejemplo se cita el siguiente fragmento de discurso de Lula: "Vengo a reiterar, en primer lugar, la visión brasileña sobre la integración de América del Sur. Mi presencia aquí hoy día demuestra que la prioridad conferida por mi gobierno a nuestra vecindad es ampliamente compartida. (...) El gobierno brasileño no quiere que la integración sudamericana sea apenas el objeto de un discurso retórico... La gran diferencia en relación a visiones anteriores está en la certeza de que el desarrollo de nuestros países presupone que estemos cada vez más unidos económicamente, socialmente, culturalmente y políticamente." (Da Silva, L.I. 27 de junio de 2003).

¹⁶⁵ Entrevista con la Consejera María del Carmen Squeff, negociadora del Acuerdo de Asociación Interregional entre el MERCOSUR y la UE. Buenos Aires, (Cancillería argentina, 13 de mayo de 2003).

Los siguientes gráficos ¹⁶⁶ ilustran las proyecciones del crecimiento del PIB, las exportaciones y las importaciones de Argentina con cada una de las opciones de política exterior analizada en 2003.

Gráfico 1

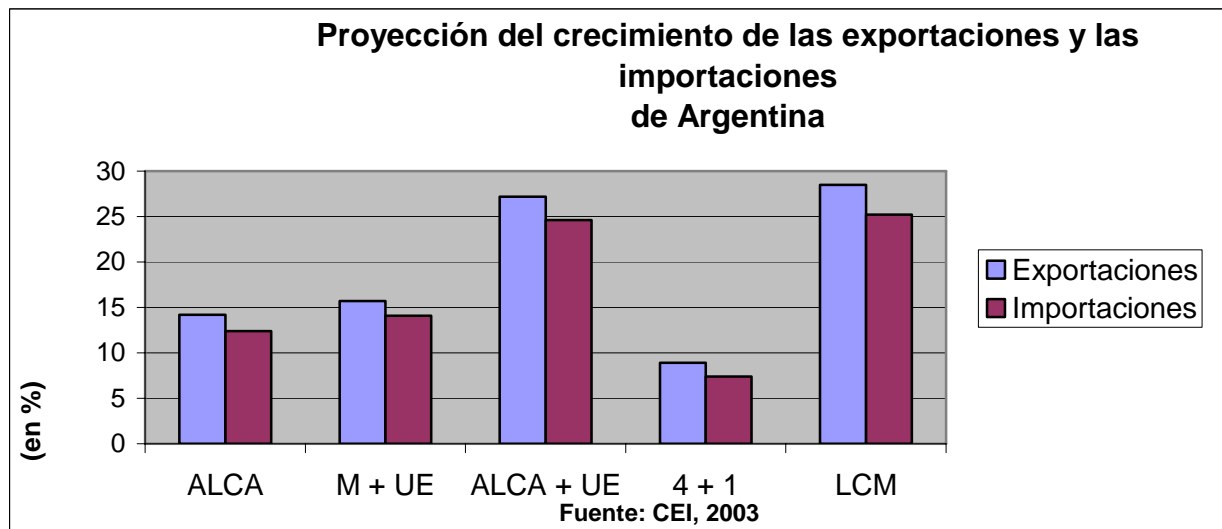


Fuente: CEI, 2003.

Referencias: M: MERCOSUR, LCM: Libre Comercio Mundial

Es interesante observar, a partir de los datos anteriores, que una asociación con el ALCA y la UE provocaría un aumento del crecimiento en Argentina mayores a los que obtendría con otras opciones.

Gráfico 2



Referencias: M: MERCOSUR, LCM: Libre Comercio Mundial

Se puede apreciar entonces que el MERCOSUR poseía varias alternativas de integración. Ante esta situación, es importante profundizar el análisis sobre cada una de ellas y compararlas con la que establecía con la UE, para poder determinar dónde está su prioridad.

¹⁶⁶ Citados por: (Redrado, *Exportar para crecer*, 2003: 107).

4.1. El MERCOSUR enfocado en sí mismo

Antecedentes: Las relaciones intrazona entre 1991 y 1998

Para comprender el presente del MERCOSUR es importante revisar cuál ha sido la relación entre sus socios desde la firma del Tratado de Asunción. Se puede afirmar que desde 1991 a 1998 el MERCOSUR se afianzó sin sufrir crisis profundas que dañaran la confianza en este proceso de integración. Las cifras del comercio son espectaculares y hablan por sí mismas. Las siguientes tablas y gráficos ilustran de manera clara el incremento comercial entre 1991 y 1998.

Tabla 1
Importaciones de los países del MERCOSUR (1991-1998)
(en millones de ECU)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	6,703	11,484	14,346	18,184	15,394	18,717	26,880	28,045
Brasil	18,611	17,255	23,335	29,907	41,112	44,688	57,446	54,290
Paraguay	1,183	1,096	1,443	2,042	2,399	2,447	3,004	:
Uruguay	:	:	1,994	2,280	2,193	2,617	3,280	3,401
MERCOSUR	:	:	41,118	52,413	61,098	68,469	90,610	

Fuente: Comisión Europea, Eurostat, (2000), *Estadísticas Euro-Mercosur*. Edición 2000. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: 70.

Comparando el año 1991 con 1998 se puede apreciar que el volumen importado por los socios mayores se ha incrementado notablemente. Solamente de 1991 a 1994 Argentina triplicó el volumen de sus importaciones, Brasil las triplicó de 1991 a 1998. A pesar de no contar con todos los datos de Paraguay y Uruguay, en esos países se puede estimar que triplicaron sus importaciones en el período estudiado. Aunque no se cuenta con datos de las cifras totales del MERCOSUR en los años 1991, 1992 y 1998, si se compara la evolución de las importaciones entre 1993 y 1996, las cifras muestran un aumento muy llamativo: en este período de sólo cuatro años los cuatro más que duplicaron las importaciones.

A partir de la tabla anterior también se puede observar claramente el aumento de las importaciones argentinas y brasileñas. En el caso argentino el crecimiento sólo tuvo una interrupción en el año 1995, pero en 1996 sus importaciones ya habían superado el valor de 1994. El crecimiento de Brasil fue sostenido de 1991 a 1997, sin embargo se percibe una pequeña caída en 1998.

El comportamiento de las exportaciones se analiza a partir de la siguiente tabla:

Tabla 2
Exportaciones de los países del MERCOSUR (1991-1998)
(en millones de ECU)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	9,702	9,448	11,213	13,340	16,038	18,756	23,332	23,613
Brasil	25,613	27,779	33,080	36,685	35,579	37,610	46,774	45,652
Paraguay	597	507	620	688	703	822	1,007	:
Uruguay	:	:	1,374	1,612	1,611	1,888	2,410	2,474
MERCOSUR	:	:	46,287	52,019	53,931	59,076	73,523	:

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Comisión Europea, Eurostat (2000), *Estadísticas Euro-Mercosur*. Edición 2000. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: 70.

Estas cifras también indican un aumento importante del volumen exportado por los socios del MERCOSUR. Todos por lo menos han duplicado su valor a lo largo del período 1991-1998.

A partir de las tablas anteriores se observa que el comercio exterior del MERCOSUR se fue incrementando de manera sostenida en el período 1991-1998. También se distingue la diferencia que existió entre los socios mayores (Argentina y Brasil) y los más pequeños (Paraguay y Uruguay). En lo referente a la balanza comercial, ésta se ha comportado de manera diferente en los cuatro países. Entre 1991 y 1998 la de Brasil y Argentina fue positiva. Además, la balanza argentina fue positiva en los años 1996 y 1997 y la brasileña en 1992, 1993 y 1994. Lo que llama la atención es que las balanzas comerciales de Paraguay y Uruguay siempre fueron negativas. Este hecho reafirma la asimetría que existe entre los socios mayores y los menores del MERCOSUR.

En el período 1991-1998 se pueden distinguir dos etapas: antes y después de 1995. A partir de ese año, como se puede apreciar en las tablas y gráficos anteriores, el MERCOSUR continuó incrementando su comercio intrazona. Como resultado de lo anterior disminuyó el volumen comercializado con los países extra-MERCOSUR, incluyendo su principal socio comercial: la UE. Por este motivo, a partir de 1995 la balanza comercial de la UE fue positiva, revirtiendo la situación anterior a ese año, cuando la balanza comercial con la UE había sido superavitaria para el MERCOSUR (Lerman Alperstein, A., 1998: 281). Por otra parte, ese año el mayor exportador del MERCOSUR fue Brasil con 72% del total de las exportaciones. En segundo lugar se encontró la Argentina con el 24%, Uruguay con el 2.2% y Paraguay con el 0.9%.

4.2. Las relaciones intrazona entre 1999 y 2007

Durante el transcurso de los años noventa los socios mayores incrementaron su comercio bilateral y además sus respectivos sistemas económicos se adscribían a la misma ideología: el neoliberalismo, que incentivaba la apertura económica. Así, Argentina y Brasil fomentaron las privatizaciones y recibieron importantes inversiones extranjeras directas (IED).

Sin embargo, esta situación era insostenible en el largo plazo, a principios de 1999 Brasil devaluó su moneda y esta medida tuvo efectos en sus socios del MERCOSUR. Brasil no fue el único socio que debió tomar medidas macroeconómicas que afectaron a los demás. En 2001 la Argentina devaluó el peso, decisión que también tuvo consecuencias en sus vecinos, especialmente en Uruguay. Fue entonces, a partir de las devaluaciones brasileña y argentina, que se empezó a afirmar que el MERCOSUR estaba en crisis y hasta se planteaba si sería válido continuar avanzando hacia instancias superiores de integración. En ese momento se discutía en el ámbito empresarial la posibilidad de transformar al MERCOSUR en una mera zona de libre comercio.

En el período 2001-2002 el comercio intrazona fue similar al de 1991, fecha en la cual se estableció el MERCOSUR. Esta cifra es significativa y demuestra por qué durante los primeros años del nuevo milenio se hablaba sobre el colapso del MERCOSUR. Las causas de esa caída se deben al hecho que Argentina mantenía una moneda con alta cotización producto de la paridad cambiaria peso-dólar en el momento que Brasil devaluó el real.

Las cifras de exportaciones e importaciones intra MERCOSUR muestran una caída a partir de 2001, la cual se puede explicar por la crisis argentina. Sin embargo, como es sabido, una devaluación hace que las exportaciones sean más competitivas en el mediano plazo. Por eso a partir de 2003 se ve que las cifras van aumentando. La situación mejoró y la tendencia fue positiva. La siguiente tabla ilustra esta situación.

Tabla 3
Intercambio comercial del MERCOSUR (1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino/Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exportaciones intrazona	15,399	17,697	15,214	10,214	12,631	17,192	21,105	25,629
Exportaciones hacia el resto del mundo	58,494	66,901	72,671	78,669	93,466	118,391	142,660	164,158
Exportaciones totales	73,893	84,598	87,885	88,883	106,097	135,583	163,766	189,787
Importaciones intrazona	15,983	17,526	15,442	10,665	13,059	17,601	21,323	25,716
Importaciones desde el resto del mundo	65,078	69,138	66,381	49,862	53,269	73,649	88,344	110,379
Importaciones totales	81,061	86,664	81,824	60,527	66,328	91,250	109,668	136,095

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla anterior ilustra la tendencia positiva que comenzó en 2003, año en el cual el MERCOSUR comenzó a repuntar económicamente. En las siguientes se comparan las cifras de las exportaciones y las importaciones del comercio intrazona del MERCOSUR con la UE. Estos datos muestran un comportamiento interesante.

Tabla 4
Exportaciones del MERCOSUR (1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total intrazona	15,399	17,697	15,214	10,214	12,631	17,192	21,105	25,629
UE*	18,947	19,852	19,895	20,861	24,520	31,047	33,988	39,392
Total extra MERCOSUR	58,494	66,901	72,671	78,669	93,466	118,391	142,660	164,158
Total general	73,893	84,598	87,885	88,883	106,097	135,583	163,766	189,787

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

Es importante destacar que las cifras indican, a pesar de la caída en 2001 y 2002, que a partir de 2003 hubo una recuperación en las exportaciones del MERCOSUR, tanto intrazona como hacia la UE. También hay que notar que desde 1999 a 2006 las cifras de exportaciones a la UE fueron más elevadas que las exportaciones intrazona. Es decir que el MERCOSUR le atribuía una gran importancia a la UE, porque exportaba más que a sí mismo. Se debe recordar que las cifras expuestas en el capítulo anterior indicaban que la UE era su principal socio comercial y el MERCOSUR el octavo. Aquí se percibe la gran asimetría en la importancia que cada uno le atribuía a la otra parte.

Tabla 5
Importaciones del MERCOSUR (1999-2006)
(en millones de dólares)

Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total intrazona	15,983	17,526	15,442	10,665	13,059	17,601	21,323	25,716
UE*	23,284	20,729	20,159	15,774	15,851	20,722	23,580	26,713
Total Extra MERCOSUR	65,078	69,138	66,381	49,862	53,269	73,649	88,344	110,379
Total general	81,061	86,664	81,824	60,527	66,328	91,250	109,668	136,095

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las importaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: (CEI, Cancillería argentina, 2007.)

La tabla de importaciones indica una caída en las cifras del período 2001-2002 y un aumento a partir del período 2002-2003. Esto significa que durante 2000 y 2002 la crisis argentina provocó que las importaciones desde la UE resultaran caras. Pasado el foco rojo de la crisis, a partir de 2003, hubo un crecimiento de las cantidades importadas y una reactivación del comercio, tanto dentro del MERCOSUR como con la UE. Una diferencia fue que entre 2002 y 2006 las importaciones intrazona aumentaron más que las provenientes de la UE.

Queda claro a partir de la tabla de exportaciones que el MERCOSUR poseía un fuerte interés en que se suscribiera el Acuerdo de Asociación Interregional con la UE, porque éste le permitiría exportar todavía más a Europa. Llama la atención que durante todos estos años en los que se fue incrementando de tal manera el comercio en términos

absolutos con la UE, no se haya podido concretar la firma del acuerdo. Esto demuestra que ni el MERCOSUR ni la UE han querido renunciar fácilmente a sus intereses. Asimismo, se puede argumentar que a la UE no le interesaba tanto como al MERCOSUR la colocación de sus bienes en la otra región. No hay dudas, a partir de los datos que ofrece la tabla sobre importaciones desde la UE, que a ésta le atraía más el comercio de servicios que el de bienes.

Ahora bien, en cuanto al comercio dentro del MERCOSUR, un análisis adicional que se desprende de las tablas anteriores es que, a pesar de la disminución que registró el comercio intra-MERCOSUR durante el período 2001-2003, el escenario pesimista y la idea de retroceder en el proceso integracionista no prosperaron. Como se ha visto, el período 2002-2003 trajo aires de cambios, pero estos no sólo se manifestaron en la esfera económica, sino que estuvieron acompañados de transformaciones en el ámbito político, debido a las elecciones presidenciales que se llevaron a cabo en Argentina, Brasil y Paraguay. Los nuevos mandatarios llegaron al poder con nuevas prioridades de sus agendas, entre las cuales se encontraba la necesidad de relanzar el MERCOSUR.

Así, a lo largo del primer año de mandato del presidente Kirchner se produjeron cambios en el gabinete y se mantuvo el optimismo inicial hacia el MERCOSUR. Pero a partir de julio de 2004 surgieron conflictos comerciales sectoriales entre Argentina y Brasil, que generaron un debate sobre el futuro del MERCOSUR. Una de las disputas se originó a raíz de la decisión argentina de restringir el acceso de electrodomésticos brasileños al país. Otros sectores donde se presentaron conflictos fueron el de productos lácteos (leche en polvo) y el sector automotor. Brasil, por su parte, también ejercía una política proteccionista: imponía este tipo de regulaciones a 300 productos que importaba desde Argentina.

La causa de la llamada “guerra de los blancos”, es decir, de los electrodomésticos, fue la imposición de licencias no automáticas por parte de Argentina, que restringían la importación de cocinas, lavadoras y refrigeradores. Además, el gobierno argentino aplicó un derecho compensatorio provisional a los televisores provenientes de la zona franca de Manaus. El conflicto trató de resolverse a través de encuentros bilaterales a nivel presidencial y ministerial entre ambos países. Esos encuentros sirvieron para destapar un debate sobre la naturaleza del MERCOSUR, sobre sus fallas y sobre lo que los gobiernos pretendían a futuro. A principios de agosto de 2004 el canciller brasileño, Celso Amorim, durante su visita al presidente Kirchner afirmó: “debemos tener una visión de largo plazo”. En otras oportunidades, también se ha escuchado decir al canciller que la Argentina es considerada un aliado y un socio estratégico. Con estas palabras se entiende que a Brasil le interesa afianzar el MERCOSUR y que pretende superar los problemas sectoriales entre los dos socios mayores del MERCOSUR.

Cuando se habla de “relanzamiento del MERCOSUR” se hace referencia a una nueva etapa, caracterizada por la voluntad de los gobiernos de Argentina y Brasil de reactivar la unión aduanera y otorgarle una importancia alta a las relaciones entre sus miembros. Lo que se pretendía relanzar era el optimismo que imperó en los años noventa, cuando se lograron altas tasas de comercio entre los cuatro socios y existía una voluntad

política de querer avanzar hacia instancias superiores de integración. Como ya se ha mencionado, esa confianza se derrumbó en el año 1999, cuando Brasil devaluó su moneda. La consecuencia de este hecho fue que Brasil se veía favorecido por los precios competitivos de sus exportaciones, que generaban una mayor penetración de su comercio en los países vecinos, lo cual acentuaba aún más las asimetrías ya existentes entre los integrantes del MERCOSUR. En 1999 comenzaron a sentirse expresiones pesimistas, especialmente por parte del empresariado argentino, que proponía el retroceso en el camino de la integración y privilegiaba una zona de libre comercio en detrimento del afianzamiento de la unión aduanera (que todavía no se logra completamente). Dos años más tarde la situación empeoró con la crisis y posterior devaluación de la moneda argentina y los efectos negativos que provocó en el resto del MERCOSUR, particularmente en Uruguay.

Las causas del relanzamiento del MERCOSUR no sólo se encuentran a nivel interno. También se puede argumentar que se debe a las bajas posibilidades que ve el MERCOSUR de que se concrete el ALCA y que al mismo tiempo se respeten sus intereses¹⁶⁷. Por otra parte, el visible fracaso de las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC tampoco volvió favorable la apuesta a la inserción en ese ámbito. Según Marco Aurélio Garcia, Brasil se vio en la necesidad de asociar su proyecto nacional al regional a causa del desorden económico y político del ámbito multilateral. Es decir que “el desarrollo nacional pasó a pensarse como estrechamente ligado al desarrollo de la región”. Estas palabras resumen la prioridad de Brasil en política exterior: reforzar el MERCOSUR y alcanzar la unidad sudamericana. Es por eso que Garcia explica que el Gobierno del presidente Lula lanzó una nueva política exterior “altiva y activa”, la cual fue definida por el canciller Celso Amorim (Garcia, M.A., 6 de junio de 2004).

Sin embargo, en algunos momentos Brasil parecería no priorizar su presencia en la subregión, cuando, por ejemplo, se obsesionaba con su voluntad de tener una mayor presencia internacional. Lo anterior se puede ilustrar con un caso muy significativo: desde hace varios años uno de los grandes objetivos de política exterior del Palacio de Itamaraty ha sido conseguir que Brasil se convierta en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De ser así, el país obtendría prestigio y reafirmaría su liderazgo a escala mundial. Aunque se podría argumentar que el hecho de que Brasil reafirme su liderazgo internacional no le quitaría espacio para ser líder en Sudamérica, lo cierto es que el *lobby* para obtener dicho asiento permanente distrae su atención del MERCOSUR. No hay que olvidar que Argentina no apoya a Brasil en esta pretensión¹⁶⁸.

A pesar de ello, algunos discursos del presidente Lula y de su canciller dieron a entender que la prioridad de Brasil es América del Sur en general y en particular la reconstrucción del MERCOSUR, con la idea firme de avanzar en el proceso de

¹⁶⁷ Esta situación se da en un contexto en el cual Estados Unidos realiza acciones bilaterales en América Latina y el Caribe no prioriza una agenda conjunta hacia la región.

¹⁶⁸ Para más información sobre las repercusiones de la posición brasileña frente a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ver: (Valle, V.M. miércoles 21 de septiembre de 2005); (Valle, V.M. 2005c) y (Valle V.M. junio de 2005).

integración para poder completar la fase de la unión aduanera¹⁶⁹. Asimismo, al inicio de su gestión, la administración Lula afirmó que Brasil pretendía transformar al MERCOSUR en un espacio de convergencia de políticas en los ámbitos industrial, agrícola y de servicios para poder conformar cadenas productivas regionales. Para lograr ese objetivo el gobierno de Brasil afirmaba que era vital que se construyera una infraestructura sólida de energía, transporte y comunicaciones que permitiera lograr una verdadera integración física. Estas palabras pueden parecer meramente discursivas. Sin embargo, se ven algunos resultados concretos. Cabe citar el caso del proyecto “Ruta del MERCOSUR” que ya se ha puesto en marcha. Se trata de una inversión para ampliar y mejorar las principales carreteras que unen a los cuatro países, en particular la “Br 101” que atraviesa los estados del Sur de Brasil (Rio Grande do Sul y Santa Catarina) y se dirige a Argentina y Uruguay.

A lo largo de este apartado se estudió la relación comercial que el MERCOSUR mantuvo internamente comparada con la que estableció con su principal socio comercial: la UE. Se ha podido constatar que el MERCOSUR, desde su creación en 1991 hasta 1998, experimentó un crecimiento muy pronunciado del comercio intrazona. Esta situación generó optimismo, el cual se desvaneció después de la década de los años noventa. Así, desde 1999, año en que comenzó a negociarse el Acuerdo de Asociación Interregional con la UE, hasta 2007, el MERCOSUR atravesó tres etapas diferenciadas.

La primera fase comenzó en 1999, cuando se produjo la devaluación del real, y se puede argumentar que culminó en 2001, cuando se devaluó el peso argentino, como consecuencia de la profunda crisis económica. La segunda etapa se ubica entre 2002 y 2003, cuando el MERCOSUR comenzó a despegar nuevamente. A partir de 2003 se aprecia que el comercio exterior total, el intrazona y el que el MERCOSUR mantuvo con la UE indicaron un avance en relación con 2002. Estos años fueron claves para el MERCOSUR no sólo en la esfera económica, sino también en la política, ya que se vivieron tres cambios presidenciales que se diferenciaron ideológicamente de los gobiernos anteriores. La tercera etapa, que se puede trazar entre 2004 y 2007 es la más positiva de todas.

Al analizar las exportaciones y las importaciones del MERCOSUR se puede extraer una conclusión: debido a las devaluaciones del real y del peso argentino, las exportaciones se hicieron más competitivas y por lo tanto se incrementaron a lo largo del período 1999-2006. Por el contrario, las importaciones (incluidas las provenientes desde la UE) disminuyeron durante las crisis. Esto se explica porque las poblaciones de Brasil y Argentina a partir de 1999 y 2001 respectivamente, encontraron los productos importados mucho más caros. Como se verá más adelante en este capítulo cuando se analicen las cifras sobre importaciones y exportaciones del MERCOSUR con la UE, entre 2002 y 2003 hubo una disminución de las compras del MERCOSUR a la UE; pero a pesar de ello, como ya se ha mencionado, la UE durante todo el período 1999-2007 continuó siendo el principal socio comercial del MERCOSUR.

¹⁶⁹ Ver discursos en la página institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

4.3. MERCOSUR-América Latina ¹⁷⁰

En 1996 el MERCOSUR firmó acuerdos de asociación con Chile y Bolivia y en 2003 hizo lo propio con Perú. Además, en diciembre de ese año también suscribió el Acuerdo MERCOSUR-Comunidad Andina de Naciones (CAN). Esto demuestra que el MERCOSUR no es un bloque totalmente cerrado, sino que por el contrario, posee una cláusula evolutiva en este sentido. Es muy probable, entonces, que el MERCOSUR incorpore nuevos Estados parte ¹⁷¹.

Por otro lado, los cuatro países del MERCOSUR (junto con otros ocho Estados: cuatro miembros de la CAN, Venezuela, Chile, Guyana y Surinam) decidieron formar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) ¹⁷². Para Eduardo Duhalde, el nacimiento de esa organización podría significar "la puesta en marcha de los sueños de los Libertadores" y un claro mensaje para las naciones que presentan dudas en las negociaciones con la subregión, en clara referencia a la UE. Para este funcionario ¹⁷³, con la creación de la CSN se construirá un fuerte marco de relaciones para los contactos con otros procesos de integración fuera de la región latinoamericana. Duhalde, aclaró que esta Comunidad no se concretaría de la noche a la mañana, ya que el proceso de unidad transitaría por los pasos necesarios. También expresó que ciertos países de la subregión requerirían un plazo de por lo menos dos años y medio para integrarse totalmente. Duhalde consideró que, una vez que estuviera conformada la CSN, entonces los países sudamericanos negociarían en forma conjunta frente a Estados Unidos y la UE, lo cual ayudaría a las economías más débiles (Granma, 10 de noviembre de 2004).

Aunque no se ha concretado esta unión de países sudamericanos esta idea demuestra que el MERCOSUR en particular y todos sus vecinos de Sudamérica en general han pensado estrategias para fortalecerse. Entre éstas resulta trascendente que la CSN se plantee la negociación conjunta en eventuales foros multilaterales. Sin embargo, cabría preguntarse si esta unidad sudamericana pretenderá expandirse también hacia las demás subregiones de América Latina. México seguramente no estará muy complacido con esta rivalidad en el Sur del hemisferio.

La fuerza que se conseguiría con la unidad no es despreciable. Se puede afirmar que el proceso de integración de doce países sudamericanos tendría un gran potencial, porque se crearía una de las zonas comerciales y políticas más extensas del mundo, la

¹⁷⁰ En este apartado se analiza la relación del MERCOSUR con ciertos países de América Latina (como Chile y México), haciendo hincapié en la subregión más próxima y en ALADI. No se incluye en el análisis el comercio con toda la región ni con las islas del Caribe ni con Centroamérica.

¹⁷¹ Más allá de Venezuela que ya está en proceso de convertirse en el quinto miembro.

¹⁷² El 9 de diciembre de 2004 se suscribió en Ayacucho, Perú, la carta fundacional de la CSN. Se eligió la ciudad de Ayacucho, porque allí se había librado justo hacía 180 años la última batalla contra el colonialismo español en ese territorio sudamericano. Otra fecha importante de la CSN es el 30 de septiembre de 2005. En esa oportunidad, representantes de los doce países se reunieron en Brasilia y aprobaron, por unanimidad, el documento que establece la institucionalidad de la CSN. Asimismo, crearon una agenda prioritaria de temas para la región.

¹⁷³ En el momento de expresar esas palabras ocupaba el cargo de Presidente del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

cual sumaría un producto bruto de 800 mil millones de dólares. Una gran ventaja estratégica de esta subregión es que está rodeada por dos océanos y cuenta con una dotación importante de recursos naturales como por ejemplo: dispone del 30% de las reservas de agua dulce, posee 100 años de reservas de petróleo y gas, grandes bosques, caudalosos ríos y está formada por países que son importantes productores de alimentos en el mundo (Presidencia argentina, 21 de octubre de 2004). Además, la región posee cifras económicas alentadoras. Todos los Estados Miembros de la CSN suman una superficie de 17 millones de km², más de 361 millones de habitantes, es la quinta economía del mundo, y cuenta con un PIB de 1,2 billones de dólares¹⁷⁴.

Cabe señalar que los países que se plegaron a la iniciativa de crear la CSN decidieron, en 2006, cambiar el nombre de este proyecto por Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En abril de 2007 se puso en marcha esta alianza durante la I Cumbre Energética Sudamericana que se celebró en la isla de Margarita¹⁷⁵.

Por otra parte, es importante citar que la integración física de América del Sur es un proyecto en construcción. Cabe mencionar la labor de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la cual es un foro de diálogo entre los ministerios encargados de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en los doce países sudamericanos. Esta iniciativa se creó en septiembre de 2000, cuando los doce presidentes se reunieron en Brasilia y se comprometieron a desarrollar un Plan de Acción para la Integración Física Sudamericana, en un plazo de 10 años (IIRSA, 2005).

Otra iniciativa que se ha concretado en Sudamérica es el Banco del Sur, cuya acta constitutiva se firmó en Buenos Aires en diciembre de 2007 por Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El objetivo del banco es financiar el desarrollo económico y social de los miembros, fortalecer la integración, reducir las asimetrías y promover una distribución equitativa de las inversiones. Los socios pueden solicitar dinero para proyectos en sectores como la economía y la ciencia y para iniciativas que tienen como meta la reducción de la pobreza y la exclusión social (BBC Mundo, 10 de diciembre de 2007).

En el contexto de todas estas experiencias de integración subregional y ante un eventual MERCOSUR ampliado cabe preguntarse quién asumiría el liderazgo. Quien convocó a la reunión de Ayacucho que creó la CSN fue Eduardo Duhalde, como miembro de una de las instituciones del MERCOSUR. Sin embargo el MERCOSUR todavía no posee una fuerza política importante. Como ya se señaló en varias oportunidades a lo largo de esta tesis, la naturaleza del MERCOSUR es intergubernamental y se rige por contactos y acuerdos entre los cuatro Poderes

¹⁷⁴ Datos enunciados en el discurso del presidente Toledo en su discurso durante el encuentro que institucionalizó la CSN el 30 de septiembre de 2005. Ver: (Crónica 1º de octubre de 2005).

¹⁷⁵ La UNASUR es una nueva alianza entre países de América del Sur, cuya Secretaría Permanente se estableció en Quito. Según declaraciones del presidente Chávez: "Ésa es la verdadera integración en las áreas energética, económica, política... UNASUR". Ver: (Agencia Bolivariana de Noticias, 16 de abril de 2007). Para más información se recomienda acceder a la página de UNASUR dentro de la página institucional de la CAN.

Ejecutivos. En este contexto, es importante evaluar cómo se pronunciarán los gobiernos de Argentina y Brasil ante UNASUR. Brasil seguramente asumirá una cuota de liderazgo considerable; ya se ha afirmado la importancia que adquiere la subregión para este país. Está claro por qué insiste tanto en integrarse con América del Sur y no con todas las Américas: la respuesta se encuentra en la posición de Brasil frente al ALCA¹⁷⁶.

Por el momento mientras no se formalice el ALCA, el MERCOSUR ha optado por aprovechar el marco que le brinda la ALADI para ampliar sus relaciones bilaterales a través de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con los países latinoamericanos. Este tipo de acuerdos, a diferencia de los tratados de libre comercio, no abarca todas las áreas comerciales ni se extiende al total de los productos que pueden ser comerciados. Entre los ACE más importantes se encuentran los que firmó el MERCOSUR y los que individualmente Argentina, Brasil y Uruguay han suscrito en lo particular.

Lo cierto es que a pesar de los acuerdos comerciales que el MERCOSUR ya ha suscrito con sus vecinos¹⁷⁷, el volumen comercializado es inferior si se lo compara con el que el MERCOSUR destina a la UE. Las siguientes tablas ilustran este hecho.

Tabla 6
Exportaciones del MERCOSUR a América Latina y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CAN (1)	2,823	3,176	3,838	4,114	3,786	5,971	8,061	11,690
Chile	2,859	4,023	4,237	4,528	5,370	6,461	8,260	8,573
México	1,397	2,126	2,433	3,105	3,630	5,102	5,366	6,045
UE*	18,947	19,852	19,895	20,861	24,520	31,047	33,988	39,392
Total extra MERCOSUR	58,494	66,901	72,671	78,669	93,466	118,391	142,660	164,158
Total general	73,893	84,598	87,885	88,883	106,097	135,583	163,766	189,787

(1) Incluye a Venezuela.

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

A partir de la tabla anterior se evidencia que durante 2006 el total exportado por el MERCOSUR a la UE superó las cantidades vendidas a los países integrantes de la CAN, Chile y México. Si se suman las cantidades correspondientes a esos países en ese año, el MERCOSUR les exportó un total de 26,308 millones de dólares *versus*

¹⁷⁶ Como se analizará más adelante en el apartado sobre MERCOSUR-ALCA, no solamente Brasil y los demás países que conforman el MERCOSUR han demostrado sus objeciones al ALCA, un país que ha sido todavía más reticente a él es Venezuela, en particular las opiniones de su presidente, Hugo Chávez. En declaraciones de octubre y noviembre de 2005, Chávez expresó que “el ALCA está muerto”. Ver: (La Nación, 31 de octubre de 2005) y (El Universal, 5 de noviembre de 2005).

¹⁷⁷ Cabe citar que el MERCOSUR acordó profundizar el ACE con Chile, que -entre otros- abarca productos alimenticios, petroquímicos y medicamentos e incrementa el intercambio de vehículos y autopartes.

39,392 millones de dólares destinados a la UE. Estas cifras son todavía más dispares cuando se analizan las importaciones, tal como lo ilustra la siguiente tabla.

Tabla 7
Importaciones del MERCOSUR desde América Latina y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CAN (1)	1,915	2,616	1,947	1,599	1,323	1,911	2,744	4,506
Chile	1,465	1,672	1,465	892	1,188	1,901	2,407	3,649
México	1,157	1,396	1,189	779	803	1,509	1,709	2,522
UE	23,284	20,729	20,159	15,774	15,851	20,722	23,580	26,713
Total extra MERCOSUR	65,078	69,138	66,381	49,862	53,269	73,649	88,344	110,379
Total general	81,061	86,664	81,824	60,527	66,328	91,250	109,668	136,095

(1) Incluye a Venezuela.

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las importaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: (CEI, Cancillería argentina, 2007).

Las importaciones del MERCOSUR a América Latina y la UE muestran un comportamiento diferente a las exportaciones. En cuanto a la comparación entre lo importado desde América Latina (CAN, Chile y México) y desde Europa en 2006, la disparidad es la siguiente: 10,677 millones de dólares provenientes de los socios latinoamericanos *versus* 26,713 millones de dólares importados desde la UE. Esta diferencia es significativa: el MERCOSUR importó casi tres veces más desde Europa que desde sus vecinos. Una reflexión que surge a partir de estos datos es que esta realidad estaba dificultando avanzar hacia mayores niveles de integración en Sudamérica; a menos que realmente se logre un acuerdo entre la CSN que reduzca significativamente las trabas al comercio entre esos doce países¹⁷⁸. Sin embargo, hasta que no se logre una integración de cadenas productivas¹⁷⁹ que permita que los países del MERCOSUR, y los de Sudamérica en general, sean socios principales de sí mismos, no se avanzará a mayores niveles de producción y de integración¹⁸⁰. Mientras eso no suceda, los europeos y estadounidenses seguirán siendo los principales proveedores.

¹⁷⁸ De todas maneras, existen productos que el MERCOSUR importa desde la UE y que sus vecinos no le exportan, en particular bienes industriales y también servicios.

¹⁷⁹ Además de integrar las cadenas productivas, el MERCOSUR precisa reducir sus asimetrías internas. En este sentido, es interesante que los cuatro hayan aprobado la creación de Fondos Estructurales que se destinarán a las zonas más pobres de cada uno de los países. Ver: (Valle, V.M., 27 de agosto de 2005).

¹⁸⁰ Esto se relaciona con los enunciados de la teoría funcionalista: una vez que haya un avance en la integración de cadenas productivas, el MERCOSUR estará preparado para continuar integrando otras áreas, gracias al *spillover*; así, por ejemplo, será más fácil pensar en coordinar una moneda única.

4.3.1. MERCOSUR-México

Las primeras negociaciones entre MERCOSUR y México se iniciaron en la década de los noventa, pero la falta de acuerdos en la lista de productos sujetos a liberalización, provocó que hacia 1997 estas negociaciones se estancaran. A pesar de ello, los países integrantes del MERCOSUR negociaron en lo individual acuerdos bilaterales con México en el marco de la ALADI. Además de estos acuerdos bilaterales, el MERCOSUR firmó con México dos acuerdos sectoriales: en febrero de 2001 un acuerdo sobre autopartes -vigente desde agosto de 2001-, y a partir del 1° de septiembre de 2003 el ACE N° 55 para el sector automotor que otorgó cupos anuales para la importación de automóviles. Todos estos acuerdos estarán vigentes hasta que sean sustituidos por un acuerdo para una zona de libre comercio entre México y MERCOSUR. Lo que no se puede predecir con certeza es cuándo se concretará.

En marzo del 2001 entró en vigor el último de una serie de acuerdos bilaterales entre México y Uruguay que liberó de aranceles el 90% de los productos e incorporó compromisos en materia de procedimientos aduaneros, normas de origen, salvaguardas y normas sanitarias y fitosanitarias, de especial importancia para Uruguay por el tipo de productos que exporta a México y porque este país representa una plataforma para ingresar al mercado estadounidense.

En julio de 2004 el Tratado de Libre Comercio entre México y Uruguay sustituyó al ACE N° 5, el cual seguirá vigente mientras no se firme el Tratado con el MERCOSUR. La importancia del mismo para México fue la incorporación de los capítulos de telecomunicaciones y propiedad intelectual que daban pie al ingreso de inversiones mexicanas en estas materias en el área del MERCOSUR, con fuerza suficiente para competir con las brasileñas en la región. Las siguientes tablas grafican cómo ha aumentado el comercio a partir de la firma de este acuerdo.

Tabla 8
Principales productos importados por México desde Uruguay (2002-2004)
(en dólares)

Descripción de los principales productos	2002	2003	2004
Quesos duros o semiduros, con un contenido en peso de materias grasas inferior o igual al 40%: únicamente Grana o Parmegiano-reggiano.	6,992,173	10,735,434	16,103,116
Quesos en envases herméticos.	12,896,654	13,373,909	15,096,082
Preparaciones a base de productos lácteos con un contenido de sólidos lácteos superior al 50%, en peso.	6,585,474	9,882,112	14,178,814
Leche en polvo o en pastillas.	67,500	3,627,934	4,062,741
Cueros y pieles charolados y sus imitaciones de cueros o pieles chapados; cueros y pieles metalizados.	1,658,814	1,858,941	2,733,186
Total	72,428,715	101,488,323	101,488,323

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Economía de México (2005).

Tabla 9
Principales productos exportados por México a Uruguay (2002-2004)
(en dólares)

Descripción de los principales productos	2002	2003	2004
Tubos de entubación ("Casing"), laminados en caliente, con extremos roscados, de diámetro exterior igual o superior a 114.3 mm sin exceder de 346.1 mm	0	8,462,148	142,387,031
Tubos laminados en caliente, sin recubrimiento u otros trabajos de superficie, incluidos los tubos laminados en caliente barnizados o laqueados.	0	2,294,099	11,063,217
Ácido d-2-(6-metoxi-2-naftil) propiónico (Naproxeno) o su sal de sodio.	18,640,219	23,452,128	25,399,220
Tubos llamados "mecánicos" o "estructurales", laminados en caliente, sin recubrimiento u otros trabajos de superficie.	0	0	10,277,004
Tubos llamados "mecánicos" o "estructurales", sin recubrimiento u otros trabajos de superficie.	0	34,116	9,787,661
Total	82,498,440	141,568,292	341,373,425

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Economía de México (2005).

Por su parte, México y Argentina suscribieron en 2001 el XXI Protocolo Adicional del ACE N° 6. En noviembre de 2002, se inició en Buenos Aires el proceso de negociación de un tratado de libre comercio entre ambos.

Las siguientes tablas ilustran cuáles han sido los principales productos intercambiados por México y Argentina.

Tabla 10
Principales productos importados por México desde Argentina (2002-2004)
(en dólares)

Descripción de los principales productos	2002	2003	2004
Automóviles de cilindrada superior a 1,500 cm ³ pero inferior o igual a 3,000 cm ³ .	137,874,063	867,156,936	1,113,128,965
Los demás automóviles.	85,329,230	94,948,686	120,537,397
Gasolina.	0	0	34,704,676
Aceites en bruto.	2,320	22,632,188	26,175,605
Habas de soya, cuando la importación se realice dentro del periodo comprendido entre el 1_ de enero y el 30 de septiembre.	5,755,530	0	21,361,624
Total	550,009,466	867,156,936	1,113,128,965

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Economía de México (2005).

Como se puede ver, el comercio entre México y Argentina giraba en gran parte alrededor del sector automotor, sector que a diferencia del resto del comercio México-MERCOSUR tenía un acuerdo específico: el ACE N° 55. Le siguieron en importancia los productos agrícolas y aparatos de telecomunicaciones.

Tabla 11

Principales productos exportados por México a Argentina (2002-2004)

(en dólares)

Descripción de los principales productos	2002	2003	2004
Aparatos emisores con dispositivo receptor incorporado, móvil, con frecuencias de operación de 824 a 849 Mhz (teléfonos celulares).	0	20	114,384,227
Ácido tereftílico y sus sales.	20,799,489	30,279,830	46,347,660
Automóviles de cilindrada superior a 1,500 cm ³ pero inferior o igual a 3,000 cm ³ .	88,511	8,826,093	31,561,418
Automóviles de cilindrada superior a 1,500 cm ³ pero inferior o igual a 2,500 cm ³ .	0	992,384	20,336,310
Automóviles de cilindrada inferior o igual a 2,000 cm ³ .	14,002,772	11,730,762	15,562,852
Total	89,447,229	191,697,755	414,158,97

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Economía de México (2005).

En mayo de 2000, México y Brasil formalizaron un acuerdo transitorio en el sector automotor que tuvo una vigencia de dos años y autorizó un cupo de hasta 50,000 vehículos anuales para cada país, para los cuales ambos aplicaban un arancel reducido del 8% *ad valorem*. Este acuerdo se sustituyó con la participación de Brasil en el acuerdo entre México y el MERCOSUR sobre el sector automotor.

Asimismo, Brasil propuso a México constituir dentro de la ALADI una zona de libre comercio, mediante un programa de desgravación arancelaria de cuatro años. El 3 de julio de 2002 se firmó un ACE entre México y Brasil, el cual tenía como objetivo fomentar y diversificar las exportaciones mexicanas y brasileñas.

Las siguientes tablas ilustran cuáles han sido los principales productos intercambiados por México y Brasil entre 2002 y 2004.

Tabla 12

Principales productos importados por México desde Brasil (2002-2004)

(en dólares)

Descripción de los principales productos	2002	2003	2004
Automóviles de cilindrada superior a 1,500 cm ³ pero inferior o igual a 3,000 cm ³ .	619,447,166	1,193,077,385	1,231,283,221
Habas de soja (soya), cuando la importación se realice dentro del periodo comprendido entre el 1_ de enero y el 30 de septiembre.	8,398,720	18,934,162	205,288,627
Mercancías para el Programa de Promoción Sectorial de la Industria Siderúrgica.	38,762,206	52,776,172	111,961,332
Aviones con motor a reacción, con peso en vacío igual o superior a 10,000 Kg.	0	0	98,104,893
Fundición en bruto sin alear con un contenido de fósforo inferior o igual al 0.5% en peso.	3,136,036	10,371,312	66,833,990
Total	2,082,890,738	3,267,532,170	4,360,563,540

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Economía de México (2005).

Los dos principales rubros importados por México a Brasil se parecen a los principales productos que importa a Argentina. Sin embargo, la gran diferencia es que México

importó aviones a Brasil, a partir de 2004, lo cual es una novedad porque en 2002 y 2003 Brasil no los exportaba. Los productos que México exporta a Brasil son similares, ya que también intercambia automóviles en primer lugar, tal como lo indica la siguiente tabla.

Tabla 13
Principales productos exportados por México a Brasil (2002-2004)
(en dólares)

Descripción de los principales productos	2002	2003	2004
Automóviles de cilindrada inferior o igual a 2,000 cm ³ .	30,747,245	42,971,070	47,283,644
Tubos de rayo catódico de pantalla plana superior o igual a 50.8 cm (20 pulgadas) pero inferior o igual a 68.6 cm (27 pulgadas).	130	3,537,696	43,617,978
Tereftalato de dimetilo.	2,567,725	12,513,025	25,147,375
Automóviles de cilindrada superior a 1,500 cm ³ pero inferior o igual a 3,000 cm ³ .	9,175,026	10,085,231	10,871,645
Copolímeros de (acrilonitrilobutadieno-estireno) (ABS).	5,113,288	7,009,304	9,777,727
Total	369,180,247	418,856,405	574,500,089

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Economía de México (2005).

Al igual que a Uruguay, México exporta tubos a Brasil, y al igual que a Argentina, exporta productos químicos. Todos estos cinco rubros fueron exportados por México durante todo el período 2002-2004, pero es llamativo el crecimiento en los volúmenes, en particular tubos y copolímeros.

Paraguay por su parte firmó en abril del 2000 el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) N° 38 con México, que se ha ido prorrogando periódicamente y que estará vigente, hasta que sea sustituido por un acuerdo entre México y el MERCOSUR.

La relación comercial de México con Paraguay se suscribe al marco de la ALADI. Según la decisión ALADI AAP.R N° 38, en diciembre de 2004 México rebajó los aranceles de importación a más de 9,000 productos paraguayos.

Paraguay, al igual que Uruguay, exporta a México básicamente productos agropecuarios y en el caso de Paraguay se destacan las materias primas no elaboradas. Estos productos, con excepción de la soya, se diferencian de los productos industriales comercializados por México con Brasil y Argentina.

A pesar de los avances que se lograron en los últimos años, el MERCOSUR no consideró a México un país prioritario, si se comparan los intercambios comerciales del MERCOSUR con su principal socio: la UE. Las siguientes tablas ilustran este hecho.

Tabla14**Exportaciones del MERCOSUR a México y la UE (1999-2006)***(en millones de dólares)*

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
México	1,397	2,126	2,433	3,105	3,630	5,102	5,366	6,045
UE*	18,947	19,852	19,895	20,861	24,520	31,047	33,988	39,392
Total Extra MERCOSUR	58,494	66,901	72,671	78,669	93,466	118,391	142,660	164,158
Total general	73,893	84,598	87,885	88,883	106,097	135,583	163,766	189,787

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla anterior demuestra que las exportaciones del MERCOSUR a México se incrementaron ininterrumpidamente desde 1999 a 2006. Sin embargo, México sólo representó en 2006 el 3.2% del total de las exportaciones del MERCOSUR, porcentaje muy reducido, si se lo compara con la UE (20.7%). La siguiente tabla indica las cifras de importaciones del MERCOSUR a México comparadas con las de la UE.

Tabla 15**Importaciones del MERCOSUR desde México y la UE (1999-2006)***(en millones de dólares)*

Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
México	1,157	1,396	1,189	779	803	1,509	1,709	2,522
UE	23,284	20,729	20,159	15,774	15,851	20,722	23,580	26,713
Total Extra MERCOSUR	65,078	69,138	66,381	49,862	53,269	73,649	88,344	110,379
Total general	81,061	86,664	81,824	60,527	66,328	91,250	109,668	136,095

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las importaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla anterior indica que las importaciones del MERCOSUR provenientes de México aumentaron progresivamente entre 1999 y 2006. Es notorio que entre 2003 y 2004 las importaciones casi se duplicaron; este incremento en parte se puede atribuir a la entrada en vigor del TLC entre México y Uruguay. Sin embargo, México sólo representó en 2006 el 1.8% del total de las compras del MERCOSUR, porcentaje bajo en relación con la UE (19.6%).

A pesar del bajo porcentaje de intercambio económico entre el MERCOSUR y México, reflejado en las tablas anteriores, existían áreas de oportunidad para incrementar dicho porcentaje. A continuación se ahondará en esta cuestión. La gran oportunidad que existía para mejorar las relaciones económicas entre los dos extremos de América

Latina tenía que ver con la cooperación en materia energética. En este sentido, México se podría beneficiar del ejemplo brasileño en relación con el uso de energías alternativas a las de origen fósil.

Para México es importante estudiar el caso de Brasil y su independencia energética. Es fundamental tener presente que ese país es líder en el mercado del etanol y del biodiesel, productos alternativos que no contaminan tanto como los energéticos tradicionales, y que tienen un gran potencial. Más del 40% de las fuentes energéticas de Brasil son energías renovables¹⁸¹, lo cual representa un alto porcentaje¹⁸². Más del 80% de los autos nuevos que se vendían en Brasil están equipados para usar tanto etanol como gasolina¹⁸³. El etanol es por ahora 60% más barato, por lo tanto, es más popular que la importación (Harri, G., 17 de febrero de 2006).

El etanol brasileño se extrae de la caña de azúcar. Su auge no es reciente, sino que se remonta a décadas pasadas¹⁸⁴. Sin embargo, la confianza de los consumidores para utilizar etanol recién se superó en 2003, cuando los fabricantes, empezando por Volkswagen, presentaron el motor flexible en Brasil. Estos motores liberan a los consumidores de cualquier posible escasez en el abastecimiento de etanol. Según datos de 2006, a menos de tres años desde que se introdujera la tecnología, alrededor de 1.1 millones de carros poseían motores de ese tipo (alrededor del 70% del total). Un aspecto positivo es que en general estos autos han entrado en el mercado sin un incremento de precios¹⁸⁵.

Se puede argumentar que los nuevos acuerdos entre Estados Unidos y algunos países del MERCOSUR -como es el caso de Brasil- incidió en el acercamiento de México a Sudamérica. Por ejemplo, se puede hacer referencia al acuerdo suscrito entre el presidente George W. Bush y su homólogo, Luiz Inácio Lula de Silva, en marzo de 2007 en Brasil. Ambos firmaron un memorando de entendimiento para la producción y el comercio de etanol como combustible sustitutivo del petróleo. Este acuerdo aumentó el interés de México para suscribir un pacto similar.

¹⁸¹ Las energías renovables son también llamadas “energías limpias” (hidráulica, solar, biomasa y eólica).

¹⁸² De todos los países europeos, Alemania posee una gran experiencia en la generación de diesel a partir de fuentes no renovables, ver: (Charbel, A., 18 de febrero de 2007).

¹⁸³ Este sistema se llama *flex*, porque su motor está diseñado para utilizar cualquiera de estos tipos de combustible.

¹⁸⁴ Su utilización floreció desde 2000, tras una larga depresión. Cabe recordar que el gobierno brasileño presentó su programa “pro alcohol” en 1975, después de la primera crisis energética y, a mediados de los ochenta, más de tres cuartas partes de los 800,000 carros fabricados en Brasil anualmente podían funcionar con etanol procedente de la caña de azúcar. Pero cuando los precios del azúcar se dispararon en 1989, los propietarios de las fábricas dejaron de ofrecer caña para extraer alcohol, porque preferían las divisas de los mercados internacionales. A los consumidores brasileños esta medida los tomó por sorpresa, al igual que a la industria automotriz, que había rediseñado su producción para crear autos que utilizaran el alcohol como combustible (Soliclima, 24 de abril de 2006).

¹⁸⁵ Sin embargo, el auge del etanol también posee desventajas. Por ejemplo, el aumento de la producción azucarera llega a expensas de los pastos, lo que ha generado la preocupación de que el ganado, otra exportación en auge, pueda trasladarse al Amazonas, lo que provocaría más deforestación. Otra desventaja es que en el futuro tal vez se modifique el gen de la caña de azúcar para hacer más resistente este cultivo y expandir su siembra, lo cual tal vez no sea apoyado por muchas organizaciones, en particular, algunas ONGs que se oponen a estas tecnologías. Ver: (Soliclima, 24 de abril de 2006). Otra publicación que ilustra muy bien estas desventajas es: (Ford Runge, C. y Senauer, B., 2007).

A partir de la información proporcionada por la agencia *Energy Information Administration* en agosto de 2006 se identifican oportunidades para que México invirtiera en el sector energético de Brasil. Además del ya mencionado caso del etanol, se destaca el hecho de que la empresa estatal Petrobras, líder dominante en el sector petrolero de Brasil, haya sido privatizada en 1997. Actualmente la agencia del gobierno que se encarga de monitorear el sector es la *Agência Nacional do Petróleo*, en quien recae la responsabilidad de otorgar licencias de producción y exploración. Esta agencia anunció que priorizará el incremento de las inversiones no sólo por parte de productores de petróleo nacionales, sino también extranjeros. México, a través de PEMEX, ciertamente tendría aquí una oportunidad.

Durante la visita de Estado del presidente Lula da Silva a México, en agosto de 2007, ambos mandatarios firmaron acuerdos importantes. Cabe citar el caso del *Memorandum* de Cooperación Energética entre el Ministerio de Energía de Brasil y la Secretaría de Energía de México, que será instrumentado por PEMEX y Petrobras. Según el embajador de México en Brasil, Andrés Valencia, este acuerdo constituía “básicamente un instrumento por el cual se conviene el intercambio de tecnología y de información, no sólo en el sector petrolero o de gas, sino también en materia de biocombustibles y de otras fuentes de energía. En particular, en el caso de PEMEX y Petrobras ya se han establecido de acuerdo con este memorándum, esquemas de cooperación para facilitar, en el caso de México, la exploración o explotación de yacimientos en aguas profundas y superprofundas, donde Petrobras tiene una experiencia extraordinaria, como lo demuestra el hecho de que está explotando y explorando la costa del Golfo de México que es territorio de Estados Unidos. Mientras que en el caso de PEMEX tenemos gran experiencia en lo que es prospección, exploración y explotación de yacimientos terrestres” (Valencia, A., 14 de agosto de 2007).

Otro de los objetivos que fijaron ambos presidentes en 2007 fue aumentar no sólo el nivel de comercio entre ambos, sino también sus inversiones. Cabe destacar que el presidente Lula da Silva visitó México en agosto de ese año acompañado de 50 empresarios, los cuales, en definitiva, son quienes aprovechan los acuerdos firmados por los gobiernos. Según datos proporcionados por el Embajador de México en Brasil en 2007, las inversiones directas de México en Brasil ascienden a 15 billones de dólares, de las cuales 10 billones corresponden al sector de las telecomunicaciones¹⁸⁶¹⁸⁷. Esta cifra desmiente la idea de que los sectores empresariales brasileños y mexicanos no poseen intereses convergentes.

Brasil no es el único socio del MERCOSUR en el cual los empresarios mexicanos tienen fuertes intereses. Es importante recordar que a finales de julio de 2007 el presidente Néstor Kirchner de Argentina y su mujer, la senadora Cristina Fernández de Kirchner (que en octubre de 2007 ganó las elecciones presidenciales), realizaron una

¹⁸⁶ Ídem.

¹⁸⁷ En particular las inversiones en telecomunicaciones de México en Brasil están dominadas por Telmex. Esta empresa posee fuertes intereses en Brasil y en toda Sudamérica y planea continuar invirtiendo cuantiosas sumas de dinero en Brasil, en el sector de la telefonía móvil a través de su operadora Claro. Ver: (*La Opinión digital*, 28 de octubre de 2007).

visita de Estado a México. En esa oportunidad los presidentes de ambas naciones firmaron un Acuerdo de Asociación Estratégica, a través del cual México preveía invertir en tres años 2 mil millones de dólares en Argentina, lo cual duplicaría el monto de 2007. Cabe señalar que durante la gira en México Kirchner se reunió no sólo con el presidente mexicano, sino también con importantes grupos económicos interesados en invertir en Argentina, como el Grupo Carso, Coca Cola-FEMSA, Grupo Bimbo, Grupo ALFA, Grupo FEMSA, CEMEX y Televisa (Gómez, N. y Niño, H., 2 de agosto de 2007).

Todo lo analizado anteriormente indica que las relaciones comerciales entre México y el MERCOSUR no consideraban prioritarias para este último, quien poseía un nivel de intercambio superior con la UE. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor del acuerdo automotor entre México y Argentina, Brasil y Uruguay, y desde la firma del TLC entre México y Uruguay, las cifras del comercio indican una tendencia positiva. El acuerdo automotor ha sido exitoso, por lo tanto, siguiendo este ejemplo, tal vez podrían suscribirse otros convenios en diferentes sectores estratégicos, por ejemplo, en el energético. En este sentido, el etanol, el biodiesel y el petróleo ofrecían grandes posibilidades. En cuanto a las inversiones, como ya se ha analizado anteriormente, México tenía grandes intereses en el mercado brasileño y argentino. A continuación se estudiará cuál ha sido el pulso de las relaciones políticas entre México y el MERCOSUR, variable fundamental para poder lograr el clima necesario para suscribir acuerdos económicos.

La relación política de México con el MERCOSUR es compleja porque la relación México-Brasil es complicada. Ambos países son potencias subregionales y por lo tanto, es de esperarse que surjan roces, en particular porque en varias oportunidades se han disputado el liderazgo más allá de sus respectivas subregiones. Así, los desencuentros políticos de los últimos años no sólo se relacionan con el papel que ambos Estados desempeñan en América Latina y el Caribe sino también en una escala mayor.

Un ejemplo de lo anterior fue la posición diferente que sostuvieron México y Brasil en relación con la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La perspectiva brasileña se ha mantenido desde hace varios años: Brasil aspiraba a convertirse en uno de los miembros permanentes del Consejo, y pretendía representar a toda la región. México, por el contrario, se oponía a la creación de más asientos permanentes y sólo estaba a favor de la ampliación del número de miembros no permanentes, con posibilidad de reelección. Esta posición también era compartida con Argentina, la cual se encontraba con México en un grupo de países que defiende esta posición¹⁸⁸.

¹⁸⁸ El Grupo de Países Afines “Unidos por el Consenso” además de México y Argentina también está formado por: Argelia, Colombia, España, Italia, Kenia, Pakistán y la República de Corea. Sin embargo, México no compartió con Argentina (ni con Brasil) otra cuestión relacionada con el Consejo de Seguridad: el apoyo a la candidatura pendiente a ocupar el puesto que dejó Argentina en octubre de 2006 como miembro no permanente. Argentina y Brasil apoyaron la candidatura de Venezuela y México la de Guatemala. Ver: (*La Crónica*, 13 de junio de 2006). No hay que olvidar que México en ese momento se encontraba distanciado de Venezuela, en particular desde la Cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005 y desde que el presidente Hugo Chávez decidió que Venezuela dejara de formar parte del Grupo de los Tres (G-3) (integrado por México, Colombia y Venezuela). Esta decisión se debió a que Colombia,

Por todo lo anterior, es válido preguntarse qué implicaría para Brasil ser miembro permanente del Consejo de Seguridad y qué consecuencias tendría para México que lo fuera. En primer lugar, si Brasil lograra ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad obtendría una mayor presencia dentro de la ONU. Por otra parte, ganaría un mayor protagonismo internacional y podría afianzar su estrategia como actor global. Está claro, a través de los discursos de sus funcionarios gubernamentales, que Brasil pretendía un mayor reconocimiento mundial y aspiraba a convertirse en una potencia global. De hecho, tal como se ha mencionado anteriormente, Brasil puede catalogarse como una potencia emergente si se tienen en cuenta ciertos indicadores macroeconómicos, como su PIB, su territorio o su población. A pesar de todas esas ventajas comparativas, el problema que enfrentaba Brasil era su desigual distribución de la renta, sin embargo, era considerada la sexta potencia económica mundial. Asimismo, si se consideran variables políticas, Brasil también es una potencia regional, que asumía un fuerte liderazgo en América Latina en general y en Sudamérica en particular.

Teniendo en cuenta los datos anteriores, si Brasil obtuviera su asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU podría dotarse de un mayor poder político en sus relaciones internacionales. Es evidente que su participación y responsabilidad en el organismo internacional aumentaría y podría contar con un medio para proponer temas y vías de acción que fueran de su interés particular.

Otro ingrediente que ganaría, y que afianzaría la solidez de Itamaraty, sería prestigio y reconocimiento como un país digno de representar a los grandes. Pero lo más importante es que Brasil podría ejercer una mayor influencia en la solución de problemas de paz y seguridad internacionales. También el puesto permanente le daría la oportunidad de aumentar el espectro de las relaciones con el exterior, lo cual le permitiría establecer nuevas alianzas y aumentar su capacidad para expresar sus propios intereses en los foros internacionales.

En caso que Brasil fuera elegido como el único miembro permanente que representara regionalmente a toda América Latina, México podría optar por apoyar esta candidatura, para ser coherente con su propuesta de representación regional, ya que es un hecho que México está de acuerdo que haya un representante regional, en lo que difiere de Brasil es en que el puesto sea permanente. O bien podría intentar bloquear esa candidatura. Lo que México no hará es proponer su propia candidatura como miembro permanente y tampoco aceptaría que otro lo representara.

A pesar de todo lo anterior, a México le conviene mantener una buena relación con Brasil, con el fin de poder contar con un aliado en América del Sur, con quien pueda lograr un consenso sobre posiciones frente a temas de interés mutuo. De hecho esto ya ha sucedido cuando, por ejemplo, ambos se opusieron a la intervención estadounidense en Irak. No hay que olvidar que Estados Unidos es un miembro

que también era uno de los integrantes de dicho grupo, había anunciado la firma de un TLC con Estados Unidos. Por esta razón, Hugo Chávez decidió dejar el G-3 y también la Comunidad Andina de Naciones (CAN), donde además participa Perú, país que también suscribió un TLC con Estados Unidos.

permanente del Consejo de Seguridad. Por su condición de vecino y de socio en el TLCAN, México quizás sienta presiones por parte de Estados Unidos para que lo apoye en ciertas decisiones que tome en el Consejo. De esta manera, si surgiera un tema en el cual México apoyara a Estados Unidos y no a Brasil, se reforzaría la polarización que está vigente en la actualidad en América Latina: México mira el Norte y Brasil no se mueve del Sur.

México desde el Sur es visto como un “país bisagra”, que posee una situación geoestratégica muy benéfica, por ser parte tanto de América Latina como de América del Norte. Sin embargo, desde América del Sur se considera que México no parecería aprovechar tal situación, o, desde otra perspectiva, México ya apostó por una vía: su integración comercial con América del Norte. Este lazo es muy importante para México porque Estados Unidos es su principal socio comercial, al cual destina más del 80% de sus exportaciones y el país del Norte también representa su principal fuente de inversiones. Desde el punto de vista social, es importante mencionar el alto índice de migración de México hacia Estados Unidos. Según una encuesta publicada por el diario *El Universal*, casi la mitad de la población mexicana tiene al menos un pariente viviendo del otro lado del río Bravo (*El Universal*, 30 de abril de 2007) y (*CNN*, 30 de abril de 2007).

Por esta razón, México ha priorizado su relación con América del Norte en los demás aspectos de las relaciones exteriores. Así, en particular a partir de principios de los noventa y hasta la administración de Vicente Fox inclusive, México parece haber dado un giro en su política exterior. Si en algún momento tuvo un ojo en América Latina y otro en América del Norte, en esos años el país ha priorizado su mirada hacia el Norte¹⁸⁹.

Lo anterior no significa que México apoye siempre y de manera incondicional a Estados Unidos, tal como se vio en el caso de la guerra contra Irak. Fue justamente en ese momento cuando México decidió expresar una mayor autonomía en su actuación en las Naciones Unidas¹⁹⁰. En esa ocasión, coincidentemente, Brasil también tuvo una posición anti-estadounidense. A pesar de lo anterior, en muchas cuestiones la relación de México con Brasil ha sido tensa, por el simple hecho de que ambos se consideran líderes subregionales y a veces dichos liderazgos se enfrentan. Existen varios ejemplos que ilustran esta relación tirante. Vale la pena citar que Brasil no apoyó la candidatura del Canciller Ernesto Derbez como Secretario General de la OEA porque prefirió sostener la del candidato del Cono Sur: la de José Miguel Insulza, de Chile, quien finalmente fue elegido y ocupa el puesto actualmente.

Otro ejemplo ha sido la exclusión de México de las Cumbres Sudamericanas. La primera fue convocada por el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso y tuvo lugar entre el 31 de agosto y el 1° de septiembre de 2000, en el marco de las celebraciones por los 500 años del descubrimiento de Brasil por parte de los portugueses. En esa oportunidad asistieron los presidentes de: Argentina, Bolivia, Chile,

¹⁸⁹ Durante el primer año de la administración de Felipe Calderón, como se analiza más adelante, el gobierno mexicano dio signos de acercamiento hacia América Latina.

¹⁹⁰ Sin embargo, en la votación de las Naciones Unidas, México no votó en contra de la guerra en Irak.

Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. México quedó excluido, lo cual causó malestar. Por supuesto México tampoco vio con buenos ojos que el presidente Lula haya convocado a la creación de la CSN (luego UNASUR), la cual, como ya se ha mencionado anteriormente, fortalecería la unión de esos países, y se puede interpretar como una acción contestataria frente a México y Estados Unidos¹⁹¹. La rivalidad entre Brasil y México también se puede expresar en cifras. Es interesante notar que durante los años 1997 hasta 2000 ambos se atribuyeron un mutuo déficit comercial, lo cual en términos reales es imposible que ocurra (Rosas, M.C., 2001: 205-206).

Otra desaveniencia política que surgió, no sólo entre México y Brasil, sino entre México y otros países del MERCOSUR, ha sido en relación con las negociaciones para concretar el ALCA. Durante la cumbre de noviembre de 2005, que tuvo lugar en Mar del Plata, México se distanció del MERCOSUR porque ese país propuso que quienes no estuvieran de acuerdo con las negociaciones, simplemente deberían retirarse de las mismas. El MERCOSUR (sin Venezuela) propuso no continuar con dichas negociaciones hasta que no se discutiera una reducción importante de los subsidios agrícolas estadounidenses. La posición de Venezuela estuvo más polarizada, porque el presidente Hugo Chávez en esa oportunidad aseguró que el ALCA estaba "enterrado"¹⁹².

Durante la reunión del ALCA en Mar del Plata, el presidente Fox se enemistó con mandatarios del MERCOSUR. En primer lugar, criticó a Néstor Kirchner, anfitrión de la cumbre¹⁹³. Por otra parte, después de la cumbre en Mar del Plata, la relación entre México y Venezuela se enfrió cuando el presidente Chávez expresó: "Da tristeza el entreguismo del presidente Fox, verdaderamente da tristeza" e insistió: "Qué triste que un presidente de un pueblo como el pueblo mexicano se preste a ser un cachorro del imperio". Luego de estas declaraciones ambos países retiraron sus embajadores y los funcionarios de mayor rango pasaron a ser los encargados de negocios (BBC Mundo,

¹⁹¹ Aunque todavía no queda claro cuándo se concretará definitivamente esta unión de doce países sudamericanos, es importante afirmar es que al menos desde 2004 se están poniendo sobre la mesa temas fundamentales para que el MERCOSUR en particular y todos sus vecinos de Sudamérica en general piensen estrategias para fortalecerse. Entre éstas resulta trascendente que la CSN se planteé la negociación conjunta en eventuales foros multilaterales. Sin embargo, cabría preguntarse si esta unidad sudamericana pretenderá expandirse también hacia las demás subregiones de América Latina. México seguramente no estará muy complacido con esta rivalidad en el Sur del hemisferio.

¹⁹² Chávez propone que los países latinoamericanos apoyen la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Para más información sobre el ALBA se recomienda ver su página institucional.

¹⁹³ El presidente mexicano, Vicente Fox, declaró en una entrevista concedida a W Radio: "La impresión que nos llevamos varios ahí es que el pensamiento del conductor, en este caso el presidente (Kirchner), estaba más orientado a cumplir con la opinión pública argentina y con la imagen del presidente ante los argentinos, que con el logro eficaz de una cumbre". A lo cual Kirchner le respondió: "Que Fox se ocupe de los asuntos de México. A mí me votaron los argentinos y me voy a ocupar de los argentinos...En las reuniones internacionales vamos a seguir defendiendo con toda nuestra fuerza los intereses de Argentina, seremos educados y buenos receptores, pero jamás vamos a afectar los intereses de nuestra patria...Para algunos, la buena diplomacia es tener una actitud de pleitesía y de bajar la cabeza frente a los grandes". Ver: (BBC Mundo, 9 de noviembre de 2005).

10 de noviembre de 2005)¹⁹⁴. Estos intercambios de declaraciones con acusaciones mutuas ciertamente perjudicó la relación política entre México y el MERCOSUR¹⁹⁵.

Ahora bien, el MERCOSUR no es un bloque político unificado. Un ejemplo de esto era que, aunque Venezuela apueste al ALBA en vez de al ALCA, para los cuatro socios fundadores del MERCOSUR, en cambio, el ALCA no se considera muerto. Es evidente, entonces, que en el MERCOSUR existen diferentes puntos de vista sobre la integración regional. Por otra parte, la posición del MERCOSUR hacia Estados Unidos no es uniforme. En la actualidad existen diferentes posiciones. En particular vale la pena analizar los cambios que ha sufrido la política exterior uruguaya a partir de 2005. El presidente Tabaré Vázquez a partir de ese año expresó en reiteradas ocasiones su voluntad de suscribir un TLC con Estados Unidos. Esto en realidad no podía suceder si Uruguay quisiera continuar como Estado Parte del MERCOSUR. Hay que tener presente que el MERCOSUR es una unión aduanera (imperfecta, pero que posee un arancel externo común). Por lo tanto, si uno de los miembros decidiera firmar acuerdos con terceros, esta situación podría dañar el comercio intrazona¹⁹⁶. Finalmente, a finales de septiembre de 2006, el presidente de Uruguay (pero no todos los miembros de su partido, el Frente Amplio) optó por rechazar la negociación de un TLC con Estados Unidos, considerando que la vía rápida para la aprobación de acuerdos comerciales en el Congreso estadounidense, vencía en junio de 2007, lo cual no permitiría disponer del tiempo suficiente para analizar los temas involucrados en la negociación. En esa decisión fueron determinantes las presiones internas y el peligro de escisión del Frente Amplio, así como el costo político de abandonar el MERCOSUR. A pesar de que en diciembre de 2007 el gobierno uruguayo anunció que desistía de su intención de firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, Uruguay sigue priorizando una relación cercana con ese país y a su vez la Unión Americana lo considera un país amigable. Un indicador de lo anterior es el hecho de que el presidente Bush haya visitado ese país como parte de su gira por Latinoamérica en marzo de 2007.

Las diferentes tendencias ideológicas en política exterior de cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR y en particular la afinidad que demostraban hacia Estados Unidos, ha tenido un efecto no sólo en la relación bilateral de esos países hacia la Unión Americana, sino también hacia México durante la administración Fox. No es casual que México haya suscrito un TLC con Uruguay, que es el país del MERCOSUR que más cerca se ha sentido de Estados Unidos, durante la administración de Tabaré Vázquez. Por lo tanto, aquí se evidencia que las relaciones políticas entre México y el MERCOSUR tienen una repercusión en el ámbito económico.

¹⁹⁴ Meses más tarde, como se mencionó anteriormente, Venezuela se retiró del G-3, grupo formado también por México y Colombia.

¹⁹⁵ Durante agosto y septiembre de 2007, como se mencionó anteriormente, las visitas de Estado de los presidentes de Argentina y Brasil a México iniciaron una nueva etapa de acercamientos entre México y los socios mayores del MERCOSUR.

¹⁹⁶ Uruguay obtuvo la autorización de los demás Estados Parte del MERCOSUR para suscribir un TLC con México. Sin embargo Brasil., Argentina y Paraguay no accedieron a dársela para suscribir uno con Estados Unidos porque no se puede comparar ni la magnitud ni el tipo de comercio que Uruguay mantendría con Estados Unidos y cómo ese comercio desestabilizaría a la unión aduanera.

Por todo lo anterior, es evidente que las relaciones políticas entre México y el MERCOSUR entre 2000 y 2006 no atravesaron el mejor momento de su historia. Como ya se ha mencionado, a partir de 2007 se ha abierto una nueva oportunidad para que México se acerque más a sus vecinos del Sur. A nivel discursivo por lo pronto el presidente Calderón parecería indicar que sí le dará importancia a la relación con América Latina. Cabe citar sus propias palabras pronunciadas el 10 de enero de 2007, durante la toma de posesión del presidente Daniel Ortega en Nicaragua, el 10 de enero de 2007: “Queremos tener una relación muy franca de enorme colaboración de hermanos, como pueblos que somos, a sabiendas de la compleja situación que nos toca vivir”. Asimismo, durante un encuentro privado Calderón le dijo a Ortega: “Nuestra esencia, nuestra sustancia, historia, pasado y futuro está en América Latina” (México, Presidencia de la República, 10 de Enero de 2007).

Sin embargo, las expresiones de Calderón en Nicaragua no se correspondieron con sus palabras hacia el presidente de Venezuela entre 2006 y 2007. Hay que recordar que antes de que Calderón asumiera a la presidencia, el presidente Chávez expresó que dudaba si lo reconocería como presidente “por dignidad”¹⁹⁷. En febrero de 2007, después de la participación de Calderón en el foro económico de Davos a finales de enero, nuevamente surgió un intercambio de acusaciones entre los presidentes de Venezuela y México. El presidente mexicano resaltó que su país es “uno de los mejores países para invertir”, ante la transformación de otros de la región “en economías del pasado, cerradas y donde las acciones del Estado afectan a las inversiones como en Argentina, Bolivia, Venezuela y otros”. Estas declaraciones llevaron a Chávez a cuestionar que un presidente “vaya por el mundo a hablar mal de otros países para proponer su modelo” y no se ahorró insultos: “*Little gentleman* es un *big ignorant*, ¿Cómo se dice ignorante (...) *Donkey*? (burro)”. Bueno, yo creo que este señor presidente no tiene idea de lo que está diciendo” (Vales, J., 2 de febrero de 2007). Calderón no tardó en responder y expresó: “Ésta es la vía para avanzar y tener crecimiento, podemos estar de acuerdo o no, pero insisto en que lo discutamos sin caer en exabruptos o descalificaciones personales” (El Universal, 2 de febrero de 2007).

Este tipo de violencia verbal ciertamente daña las relaciones bilaterales y no conduce a ningún camino productivo. En contraste, en agosto de 2007 hubo un importante acercamiento entre los presidentes Chávez y Calderón: ambos países intercambiaron embajadores nuevamente, removidos después del entredicho de la cumbre del ALCA en noviembre de 2005 (La Jornada, 13 de agosto de 2007).

La relación de Calderón con Lula de Silva no ha sido uniforme desde que Calderón asumió la presidencia. Uno de los aspectos más sobresalientes es que la primera visita que realizó el presidente Calderón como presidente electo fue a Brasil. Esto no es un indicador menor. Sin embargo, en Davos ambos presidentes tuvieron roces. En esa oportunidad, el periodista Eduardo Stanley explicó y analizó lo sucedido con estas palabras: “Todo empezó cuando Felipe Calderón criticó los “prejuicios” contra el libre

¹⁹⁷ Hugo Chávez señaló que “difícilmente” podría tener relación con un partido que lo usó como recurso electoral, al referirse a la campaña de Calderón y del PAN, que utilizó a Chávez para restar votos a Andrés Manuel López Obrador. Ver: (La Jornada, 8 de noviembre de 2006).

comercio que impidieron la concreción del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), las expropiaciones llevadas a cabo en Venezuela, Bolivia y Argentina y las "dictaduras personales vitalicias". Aunque Calderón no mencionó los nombres de los presidentes de Venezuela y de Bolivia, la referencia fue clara. Luiz Inácio Lula da Silva le respondió reivindicando el bloque sudamericano... Bonito ejemplo de solidaridad americana, que el propio Calderón dijo sentir cuando asumió la presidencia. Aunque aún no se conocen reacciones por parte de los gobiernos criticados, es seguro que habrán tomado nota de los comentarios de Calderón y que, tarde o temprano, se los cobrarán. No es para menos. Las afirmaciones tuvieron el fuerte tono paternalista y de arrogancia de los representantes del gobierno de Estados Unidos. ¿Sabrá Calderón a qué país representa? ¿O quiere robarle a su antecesor el papel de "cachorro del imperio"? Por cierto: no le queda nada mal" (Stanley, E. (27 de enero de 2007).

El análisis anterior refleja que el presidente Lula siguió defendiendo a sus homólogos de su subregión, y que el mandatario de México no hizo esfuerzos en Davos para limar las asperezas que surgieron durante la administración de Fox con varios países de América Latina, no sólo del MERCOSUR. A pesar de eso, durante la visita de Estado de Calderón como presidente electo a Brasil en octubre de 2006, la relación bilateral fue muy productiva¹⁹⁸. Este encuentro dio pie a la ya mencionada visita de Estado del presidente Lula da Silva a México en agosto de 2007, durante la cual se firmaron importantes acuerdos¹⁹⁹.

Todos los avances que se lograron entre julio y septiembre de 2007 entre México y Argentina, Brasil y Venezuela, cuando se identificaron áreas de interés económico mutuo (en el caso de los socios mayores del MERCOSUR) y partir de la reposición de embajadores en México y Venezuela, corren el riesgo de quedar como simples muestras de deseos si la relación política se tambalea. Por lo tanto, se puede afirmar que la administración Calderón tiene un gran desafío de política exterior: mejorar las relaciones políticas con América Latina en general y con los Estados Parte del MERCOSUR en particular. A partir de septiembre de 2007 el presidente mexicano tuvo un nuevo espacio para expresar que una de sus prioridades en política exterior es reforzar los lazos con América Latina. Esto sucedió durante el Primer Informe de Gobierno otorgado al Congreso. En él se menciona un apartado especial titulado: "Reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe" (México, Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, 2007).

Como conclusión de este apartado sobre la relación del MERCOSUR con México, comparada con la MERCOSUR-UE se evidencia que la primera no se puede analizar sin tener en cuenta el contexto actual de América Latina, donde existen gobiernos con

¹⁹⁸ Ya desde esa oportunidad ambos mandatarios discutieron la posibilidad de suscribir un acuerdo de cooperación en materia energética (en particular a México le interesó el potencial brasileño en la producción de etanol y biodiesel). Asimismo, otra buena noticia fue que Petrobras propuso a Calderón constituir una alianza estratégica para explotar petróleo a nivel mundial. Ver: ([Notimex](#), 6 de octubre de 2006).

¹⁹⁹ Por otra parte, tanto Lula da Silva como Kirchner, durante su visitas a México en julio y agosto de 2007, recordaron al presidente mexicano su intención de que México se convierta en un Estado asociado al MERCOSUR.

políticas exteriores más afines con Estados Unidos que otros. Vale la pena aclarar que los mandatarios latinoamericanos en ciertas ocasiones se comportan de manera pragmática y no siguen al pie de la letra su ideología declarada, como es el caso del presidente Lula da Silva cuando defiende a sus vecinos de Sudamérica que se oponen abiertamente a Estados Unidos en ciertas ocasiones, pero en otras no duda en mantener una excelente relación con George W. Bush, aunque esto no le agrade a sus vecinos.

El hecho es que la relación tan especial que mantiene México con Estados Unidos hace que a México se le dificulte mantener una política exterior independiente de los deseos de su vecino del Norte. A pesar de lo anterior, sí ha habido convergencias políticas frente a temas de interés mutuo; por ejemplo, cuando México y los Estados Parte del MERCOSUR se opusieron a la intervención estadounidense en Irak en 2002-2003. Claro que al final esta posición en común no logró detener la presencia de Estados Unidos en ese país. Por lo tanto, se puede afirmar que la relación México-Estados Unidos afecta la relación México-MERCOSUR. No es casual que México haya suscrito un TLC con Uruguay, que es el país del MERCOSUR que más cerca se ha sentido de Estados Unidos, durante la administración del presidente Tabaré Vázquez.

Consecuentemente, queda claro que las relaciones políticas entre México y el MERCOSUR tienen una repercusión en el ámbito económico. Ahora bien, si se analiza estrictamente la relación comercial entre México y los cinco Estados Parte del MERCOSUR, la conclusión a la que se llega es que ésta no es muy relevante, pero siempre y cuando se analicen los valores absolutos y porcentajes totales del comercio de México con el MERCOSUR comparado con el de sus principales socios.

Las cifras totales del comercio entre México y el MERCOSUR, comparadas con las de cada uno por separado con sus principales socios comerciales son bajas. Según datos de la Secretaría de Economía de México, para el año 2006 las exportaciones de México a los cinco Estados Parte del MERCOSUR representaron sólo el 1.5% del total exportado; cifra muy pequeña comparada con el 85% que México exportó solamente a Estados Unidos y 5% exportado a la UE, con quien México posee un TLC. En cuanto a las importaciones de México a los cinco Estados Parte del MERCOSUR la cifra en 2006 sólo representó el 3% del total exportado, lo cual significa un porcentaje bajo si se lo compara con el 53% que México importó solamente desde Estados Unidos y 11% desde la UE (México, Secretaría de Economía, 2007). Sin embargo, si se tienen en cuenta ciertos sectores en los que se han logrado acuerdos entre México y el MERCOSUR, como es el caso del automotor, se observa que el comercio aumentó y que la relación comercial presenta una tendencia positiva, con un gran potencial.

Por otra parte, es un hecho que, a pesar de los avances que se lograron en los últimos años, el MERCOSUR no consideró a México un país prioritario si se comparan los intercambios comerciales del MERCOSUR con sus principales socios. Aunque las exportaciones del MERCOSUR a México se fueron incrementando en los últimos años, México sólo representó en 2006 menos del 4% del total de las exportaciones del MERCOSUR, porcentaje muy reducido, si se lo compara con otros destinos. Asimismo, las importaciones del MERCOSUR provenientes de México aumentaron entre 2002 y

2006 y en 2004 se produjo un alza particular. Este incremento en parte se puede atribuir a la entrada en vigor del TLC entre México y Uruguay y a la recuperación paulatina de la economía argentina, lo cual trajo como consecuencia el aumento de las compras a México. Sin embargo, México sólo representó en 2006 menos del 2% del total de las compras del MERCOSUR, porcentaje bajo en relación con otros socios (Cancillería argentina, Centro de Economía Internacional, 2007).

A pesar del bajo porcentaje de intercambio comercial entre el MERCOSUR y México, existen áreas de oportunidad para incrementar dicho porcentaje. En primer lugar, a través de los datos sobre inversiones mexicanas en los socios mayores del MERCOSUR, ha quedado claro que existe una tendencia que indica que continuarán creciendo. En particular cabe citar el caso de Telmex, que planea invertir en Brasil cuantiosas sumas para 2008 (De Gerencia, 15 de noviembre de 2007). Por otra parte, los sectores donde existe un potencial para mejorar los intercambios entre México y Brasil son el automotor y el de la energía. En este sentido, gracias a los acuerdos firmados a mediados de 2007, México se podría beneficiar del ejemplo brasileño en relación con el uso de energías alternativas a las de origen fósil. Por otra parte, ya se ha mencionado, PEMEX tiene oportunidades abiertas de invertir en Petrobras y ambas empresas podrán convertirse en socias de importantes proyectos conjuntos en exploración y explotación de hidrocarburos, en especial en aguas profundas.

En cuanto a las relaciones políticas entre México y el MERCOSUR, ha quedado demostrado que cuando se evitan los insultos, las relaciones bilaterales se vuelven fructíferas. Si hay agresiones, todo se paraliza, y las relaciones políticas tensas provocan reacciones adversas en las económicas. Por todo lo anterior, es evidente que las relaciones políticas entre México y el MERCOSUR entre 2000 y 2006 no atravesaron el mejor momento de su historia. A partir de 2007 se abrió una nueva oportunidad para que México se acercara más a sus vecinos del Sur.

Más allá de las diferentes opiniones que México y Brasil poseen en relación con el tema de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y del *impasse* que existe en las relaciones entre México y Venezuela, es una buena noticia que el presidente Calderón, antes de asumir como mandatario y durante el primer año de su administración, haya realizado visitas a algunos países de América del Sur. A finales de 2006 y mediados de 2007 Lula y Calderón centraron su interés en asuntos de energía y comercio. Al presidente de México le interesaba la experiencia brasileña en el desarrollo de combustibles alternativos, como el etanol y el biodiesel, producidos sobre la base de caña de azúcar y aceites vegetales²⁰⁰.

La relación política de México con Argentina también ha dado signos de recuperación a partir de la segunda mitad de 2007. Después de momentos tensos y de agresiones

²⁰⁰ Esas fuentes de energía alternativas brasileñas pueden traer grandes beneficios ambientales y económicos porque no dañan el ambiente y son alternativas al petróleo. Por otra parte, podrían ayudar a los productores mexicanos de caña de azúcar a "enfrentar el desafío de la apertura de mercados con Estados Unidos en el 2008", ya prevista en tratados comerciales. Calderón también tuvo oportunidad de conocer los vehículos que en Brasil pueden funcionar tanto con gasolina como con los combustibles alternativos. Ver: (EFE, 6 de octubre de 2006).

verbales entre los presidentes Kirchner y Fox, a partir de julio de 2007 los presidentes Calderón y Kirchner sellaron el comienzo de lo que ellos denominaron una “alianza estratégica”. Este concepto es muy vago y puede quedar vacío de contenido si no se trabaja en su implementación. Pero los empresarios mexicanos han dado signos de interesarse en invertir en Argentina, por lo tanto es probable que los intercambios se incrementen. Por otra parte, se puede esperar que durante la administración de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, se intensifiquen las relaciones bilaterales. No hay que olvidar que en su gira incluyó a México, por lo tanto se puede interpretar que ese país constituye una de sus prioridades en política exterior.

Finalmente, más allá de los desencuentros políticos del pasado, México y los países del MERCOSUR deberían centrar su atención en las áreas de interés. El potencial en materia energética es enorme. Es sólo una entre muchas posibilidades. Si se concreta el TLC México-MERCOSUR comenzará una nueva era de mayores intercambios comerciales que despertarán nuevos intereses económicos y serán el marco de alianzas políticas duraderas.

Como conclusión de este apartado se puede afirmar que para el MERCOSUR, en términos comerciales, la UE fue más importante que sus socios latinoamericanos en el período 1999-2007. Sin embargo el MERCOSUR posee un potencial en su propia subregión. Iniciativas como la CSN (luego UNASUR), IIRSA y el Banco del Sur lo demuestran. Asimismo, la relación entre el MERCOSUR y México posee buenas perspectivas de mejora en el corto y mediano plazo si se mantienen las buenas relaciones políticas que se entablaron a partir de la segunda mitad de 2007.

4.4. MERCOSUR-ALCA

La Cumbre de Miami en 1994 dio origen a las negociaciones para concretar un área de libre comercio entre 34 países de las Américas: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Aunque, como se estudiará más adelante, la cumbre celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005 demostró que es difícil que se logre el objetivo de concretarlo en el corto y mediano plazo, para algunos analistas animosos las proyecciones de los beneficios que tendrá el MERCOSUR una vez que se logre son positivas. El ALCA promete abrir mercados desde Alaska hasta Tierra del Fuego, incluyendo los agrícolas, y también eliminará una serie de reglas de origen incluidas en los acuerdos que se firmaron en el continente (Nogués, 5 de mayo de 2003).

Sin embargo, para Brasil el ALCA constituye un espacio de asimetrías muy marcadas. Para poder superarlas este país considera que primero se debería construir un espacio regional sólido. De ahí que las últimas administraciones brasileñas hayan enfatizado que su prioridad era el MERCOSUR porque, además, de esta manera Brasil lograría un mayor peso político para enfrentar el proteccionismo europeo y estadounidense²⁰¹.

²⁰¹ Un ejemplo de esta posición es la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, Celso Lafer, quien afirmó que el MERCOSUR es un destino, en tanto que el ALCA debe ser considerado como una opción (O Estado de São Paulo, 3 de marzo de 2001), citado por: (Vigevani, T., 2003: 160).

Ante esta posición, es comprensible que las negociaciones del ALCA se estanquen. Los cuatro países del Cono Sur parecerían estar conscientes que primero deben aunar posiciones y concentrarse en el desarrollo subregional, y una vez consolidado sí estarían dispuestos a negociar una apertura hacia otros socios de la región, comenzando por los de América del Sur.

El presidente Lula sostuvo una postura muy definida hacia el ALCA. Brasil ha ejercido hasta 2005 la co-presidencia de las negociaciones junto con Estados Unidos, país con el cual Lula ha diferido en varias oportunidades. Lula no estaba en contra del ALCA, pero era muy claro al afirmar que para que estas negociaciones tuvieran éxito Estados Unidos debería abrir su mercado y retirar las restricciones que imponía a productos de interés prioritario para Brasil como los agrícolas, el acero y los textiles, entre otros²⁰². Asimismo, Lula sostenía que las negociaciones debían ser equitativas y tener en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de las economías de los países de la región. Lo que el presidente brasileño estaba argumentando era la necesidad de crecimiento que tenían los países menos desarrollados. Por otra parte, la postura de Brasil se enfrentaba a la de Estados Unidos porque, tal como analiza Vigevani: “la tradición y la retórica de la política exterior brasileña consiste en la búsqueda del universalismo y la autonomía” (Vigevani, 2003:161). Es evidente que a Estados Unidos no le agrada demasiado que Brasil asuma el liderazgo en la región. Por lo tanto, no es de extrañar que las negociaciones del ALCA no resulten fáciles.

Por todo lo anterior se puede argumentar que la prioridad del MERCOSUR no está en el ámbito regional (las Américas) sino en el subregional, con el objetivo de afianzar el MERCOSUR y eventualmente ampliarlo a toda Sudamérica. Sin embargo, aunque se le otorgue un valor alto a la proximidad geográfica, ante el visible fracaso en el nivel multilateral lo lógico sería pensar que quizás lo que puede funcionar mejor es afianzar el ámbito regional y subregional.

Para los optimistas, la incorporación de los cuatro países del MERCOSUR al ALCA traería consigo los beneficios de un mercado ampliado y los de eliminar las preferencias que se han establecido en las Américas a nivel subregional, producto de los acuerdos que se han firmado, en especial a partir de los noventa. Por ejemplo, a partir del TLCAN, Estados Unidos desplazó a la Argentina en sus exportaciones de aceite de girasol hacia México. En 1994 Argentina exportó a México 78 millones de dólares de ese producto, mientras que en 2000 la cifra se redujo a sólo 3.6 millones de dólares. Con el ALCA tanto Argentina como Estados Unidos estarían en igualdad de condiciones para exportar a México (Nogués, 5 de mayo de 2003).

Entre otras de las consecuencias positivas del ALCA los analistas optimistas resaltan que al reducir las barreras proteccionistas, se beneficiaría el sector productivo exportador y se estimularía el consumo interno de bienes importados (Nogueira Maciente, 29 de mayo de 2000: 65).

²⁰² Según Vigevani, citando a Dupas, Brasil a diferencia de los demás países de América Latina, puede verse perjudicado con el ALCA porque posee un parque industrial más desarrollado y una gama de productos más diversificados. Sin embargo, no tiene la capacidad competitiva de Estados Unidos y por lo tanto no puede protegerse en áreas consideradas sensibles (Vigevani, 2003: 170).

Sin embargo, también existen posturas pesimistas sobre la incorporación del MERCOSUR al ALCA. El mayor obstáculo que ve el MERCOSUR son las actitudes y los intereses de Estados Unidos, que no coinciden siempre con los del MERCOSUR. Los escépticos también argumentan que no es cierto que el ALCA vaya a garantizar a los países latinoamericanos el acceso al enorme mercado estadounidense, debido a las barreras arancelarias que impone Estados Unidos. Por ejemplo, ese país no ha dado indicios de eliminar sus subsidios a las exportaciones, y tampoco se vislumbra que ocurra en el corto plazo. Hay que tener en cuenta que el presidente George W. Bush durante la campaña electoral de 2002 se acercó a los agricultores, especialmente del Sur de su país y por lo tanto se vio en la necesidad de mantener esa práctica proteccionista para cumplir sus promesas de campaña²⁰³.

Otro problema que traería aparejado el ALCA es la recomposición del comercio: se producirán desviaciones de comercio en las Américas que pueden generar la insatisfacción de los socios comerciales tradicionales del MERCOSUR, netamente la UE. Asimismo, otra consecuencia de este proceso es que los acuerdos subregionales perderán fuerza. Las cifras del comercio entre Brasil y Argentina, por ejemplo, disminuirán en cierta medida, debido a la desviación del comercio que aprovecharán otros países que ganarán cierta cuota de participación comercial que antes estaba reservada para el área geográfica más próxima. Esta situación también se ilustra con la siguiente tabla.

Tabla 16
Destino de las exportaciones argentinas en 2003 y proyecciones ante futuros acuerdos (en porcentajes)

	Situación inicial	ALCA	M + UE	ALCA + UE	4+1	LCM
Brasil	31.4	22.8	21.8	17.6	26.1	13.7
EE.UU.	8.2	12.2	7.6	10.7	14.8	8.8
Chile	6.1	6.9	5.6	6.2	6	5
Resto de América	11.7	18.2	10.1	15.5	11.3	13.3
UE	16.4	15.3	32	29.1	16	33.5
Resto del Mundo	26.2	24.6	22.9	20.9	25.8	25.7
Total	100	100	100	100	100	100

Notas: M: MERCOSUR, LCM: Libre Comercio Mundial.

Fuente: CEI, citado por Redrado, 2003: 109.

²⁰³ Ver el artículo de María Cristina Rosas: <http://www.larevista.com.mx/ed720/opi2.asp>. Sin embargo, en el discurso del presidente Bush ante la 60ª Asamblea General de las Naciones Unidas, realizada el 14 de septiembre de 2005, aseguró que Estados Unidos reduciría sus subsidios si otras naciones también lo hacían: "The United States is ready to eliminate all tariffs, subsidies and other barriers to free flow of goods and services as other nations do the same."; en: *The White House, Office of the Press Secretary* (September 14, 2005). Sin embargo, en la IV Cumbre de las Américas en noviembre de 2005, Bush no se comprometió a eliminarlos. Aunque, según lo acordado en la reunión ministerial de la OMC en Hong Kong en diciembre de 2005, Estados Unidos deberá eliminar progresivamente sus subsidios agrícolas entre 2006 y 2013. Habrá que monitorear cómo se llevan a cabo dichas reducciones.

Es interesante notar que con cualquiera de las opciones la relación comercial de Argentina con Brasil sufriría una pérdida de importancia. Esto podría tener consecuencias negativas para la integración subregional, ya que los dos socios mayores estarían menos integrados.

Las estadísticas brasileñas también dan cuenta del mismo problema. A continuación se presenta la siguiente tabla, con la cual se analiza la reducción comparada del comercio brasileño hacia el MERCOSUR frente a dos escenarios: la relación MERCOSUR-UE y la opción ALCA.

Tabla 17
Proyección de la disminución del comercio brasileño con el MERCOSUR una vez que se firmen el acuerdo MERCOSUR-UE y el ALCA
(en millones de dólares)

Comercio de Brasil con sus socios del MERCOSUR	MERCOSUR-UE				ALCA			
	Exportaciones		Importaciones		Exportaciones		Importaciones	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Argentina	- 212,3	-4,0	-303,7	-4,3	-145,8	-2,7	-237,9	-3,4
Uruguay	-12,7	-1,9	-25,1	-2,6	-16,3	-1,7	-21,3	-2,2
Paraguay	-5,0	-0,5	-1,1	-0,2	-9,2	-1,4	-7,9	-1,4

Fuente: Nogueira Maciente, 29 de mayo de 2000: 61.

Estos datos son curiosos porque señalan que la formación del ALCA reduciría menos el comercio bilateral entre Brasil y Argentina que en el caso del acuerdo con la UE. Otra particularidad que se desprende de estas cifras es que son todas negativas, es decir que el comercio de Brasil con sus socios del MERCOSUR disminuiría en todos los casos, produciéndose una desviación de comercio fuera del MERCOSUR.

Los pesimistas frente al ALCA también llaman la atención sobre un tema importante. Las poblaciones del MERCOSUR, especialmente después de las últimas crisis, se muestran en general escépticas sobre los efectos sociales de la apertura económica de sus países, la cual, sostienen, sólo ha cumplido a rajatabla las recetas de los organismos financieros internacionales y como consecuencia sólo consiguió incrementar de manera sostenida los índices de pobreza. Muchas han sido las manifestaciones de grupos sociales en contra del ALCA argumentando lo anterior²⁰⁴.

Después de haber analizado las posiciones a favor y en contra del ALCA, se puede concluir que en la actualidad la visión pesimista posee argumentos más contundentes y acordes con la posición de los gobiernos y de varios sectores de la sociedad civil del

²⁰⁴ Un sector que se opone al ALCA es el sindical agrupado en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). Ver: Coordinadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (15 de diciembre de 2003). Durante la IV Cumbre de las Américas en 2005, los grupos que se manifestaron en contra fueron muy diversos, entre ellos cabe citar: al líder indígena y entonces candidato y luego presidente de Bolivia, Evo Morales, a las Madres de Plaza de Mayo, a los piqueteros y a diputados de la oposición argentina. Todos ellos integraron la "Contracumbre" y apoyaron al presidente venezolano Hugo Chávez.

MERCOSUR. En la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005, los integrantes del MERCOSUR unificaron sus posiciones. Así, se polarizaron las posiciones en las Américas: el MERCOSUR y Venezuela²⁰⁵, por un lado, y México, junto a otros países, por el otro. El presidente Vicente Fox planteó la propuesta de formar un área de libre comercio sin el MERCOSUR. Esto porque los cinco países sudamericanos habían expresado en esa oportunidad que el ALCA no podría firmarse hasta que se traten las desigualdades de la región y que Estados Unidos elimine sus subsidios agrícolas y las barreras arancelarias (La Nación, 4 de noviembre de 2005) y (El Universal, 5 de noviembre de 2005b). México y otros países, incluidos Estados Unidos y Canadá, expresaron estar a favor de reactivar las negociaciones del ALCA.

La cumbre de Mar del Plata dejó varias reflexiones. En primer lugar, a partir de ella han quedado claras las posiciones de distintas subregiones de las Américas; el MERCOSUR salió fortalecido políticamente porque sus integrantes unificaron sus intereses y actuaron con una sola voz, de acuerdo a su interés común. Sin embargo, es preocupante que el gran tema que se debatió y que monopolizó el debate haya sido la discusión sobre avanzar o no las negociaciones del ALCA. Es lógica y comprensible la posición del MERCOSUR sobre la cautela que expresó acerca de continuar negociando sin tratar primero temas importantes como las asimetrías y la eliminación de subsidios, pero Argentina, que fue el país anfitrión, no hizo hincapié en discutir el tema central de la cumbre: “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”²⁰⁶. Es decir que se desaprovechó una oportunidad para el diálogo y el consenso sobre un tema fundamental para el MERCOSUR, si se considera que los países que lo integran todavía no superan sus crisis socioeconómicas.

Finalmente se puede argumentar que si el ALCA queda en *stand by* y el MERCOSUR mantiene una posición unificada hacia ella, entonces tal vez los cuatro deberían priorizar su relación con la UE. Sin embargo, Tal como se ha analizado en el Capítulo 1 cuando se estudió la función del interregionalismo llamada *bandwagoing* o “subirse al carro para no quedarse relegado”, si las negociaciones del ALCA se agilizan, la UE no querrá ser desplazada por Estados Unidos en las Américas, y encontraría otro incentivo para reactivar sus negociaciones con el MERCOSUR.

²⁰⁵ La posición de Venezuela, aunque fue crítica hacia el ALCA y se asemejó a la del MERCOSUR, no coincidió plenamente con los intereses de los cuatro. El presidente Hugo Chávez presentó una propuesta alternativa al ALCA, a la cual los países del MERCOSUR no se adhirieron. Se trata de la denominada Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). En Mar del Plata el presidente Chávez aseguró que el ALCA estaba muerto. El MERCOSUR, en cambio no pronunció la muerte del proyecto, sino que planteó la necesidad de establecer condiciones antes de seguir negociando. Ante esta diferencia de intereses, habrá que estudiar cómo negociará el MERCOSUR con Venezuela y cómo unificará su posición hacia el ALCA, una vez que ese país se convierta en miembro pleno de la unión aduanera.

²⁰⁶ Ver: Cuarta Cumbre de las Américas. Declaración de Mar del Plata “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática” (5 de noviembre de 2005), Mar del Plata, Argentina.

4.5. MERCOSUR-Estados Unidos o “4+1”

Aunque ya se haya estudiado la relación comercial del MERCOSUR con el ALCA, es muy importante analizar la relación de los cuatro con la potencia regional y mundial.

Para Estados Unidos el MERCOSUR, a partir de los años noventa, fue cobrando importancia, no sólo por el crecimiento del volumen comercializado (que se analiza más adelante), sino porque ha sido una de las pocas regiones con la cual Estados Unidos ha registrado una balanza comercial superavitaria (Frydman, 2003: 143).

Por lo anterior, resulta curioso que el MERCOSUR sea la única subregión de América Latina que no posea ningún tipo de acuerdo con Estados Unidos para que sus productos entren al mercado estadounidense con preferencias arancelarias²⁰⁷. El resto de los países y subregiones (a excepción de Cuba) ya han suscrito distintos tipos de acuerdos: desde preferencias arancelarias hasta zonas de libre comercio. Desde 1994, México forma parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); por su parte Chile ha firmado un acuerdo de libre comercio no sólo con Estados Unidos, sino también con los otros dos socios del TLCAN²⁰⁸. Los productos de la CAN se benefician del régimen que creó la *Andean Trade Preference and Drug Eradication Act*; los países de América Central se benefician con el SGP y los del Caribe forman parte del *Caribbean Trade Partnership Act* (Frydman, F., 2003: 145).

Esta situación se explica por el alto nivel de protección que Estados Unidos otorga a su sector agrícola y agro-industrial. Sin embargo, tanto Brasil como Argentina estaban revisando su postura ante Estados Unidos y consideraban que de lograrse en la OMC o el eventual ALCA una revisión del esquema proteccionista estadounidense, dicho mercado podría volverse más atractivo para sus exportaciones.

Sin embargo, la posición de Argentina y de Brasil frente a Estados Unidos es distinta. Históricamente, las exportaciones argentinas de productos agropecuarios han competido con las de ese país; especialmente en: cereales, oleaginosas, lácteos, carnes, tabaco, cacahuete y azúcar; pero a partir de 1980, las ventas argentinas han ido ganando espacio en el mercado estadounidense. De representar un 9% del total de las exportaciones argentinas en 1980, en 1991 sumaron un 10% y en 2001

²⁰⁷ Como ya se ha mencionado anteriormente, en enero de 2006 se supo que Uruguay tenía la intención de suscribir un TLC con Estados Unidos. Sin embargo, si lo hiciera estaría violando un acuerdo del MERCOSUR que no permite que los cuatro establezcan acuerdos bilaterales (a menos que todos los demás Estados Parte estén de acuerdo que un país firme un tratado bilateral de libre comercio). A Uruguay ya se le hizo una excepción cuando firmó el acuerdo con México. Sin embargo, en relación al eventual acuerdo con Estados Unidos, en particular los socios mayores del MERCOSUR no estarían de acuerdo en apoyar a Uruguay.

²⁰⁸ Hay que recordar que México y Chile, además, ya poseen acuerdos con la UE. En las negociaciones de los mismos, una de las exigencias europeas fue lograr la paridad TLCAN o *NAFTA parity*, es decir, lograr las mismas condiciones que México y Chile otorgaron a Estados Unidos y Canadá en materia de comercio de bienes y servicios. Es más, ambos acuerdos poseen una cláusula que asegura a la UE que cualquier preferencia adicional que otorguen a Estados Unidos y Canadá será también otorgada a la UE; ver: (Unzurrunzaga Valle, M.E., 2004).

representaron el 11%. Estas cifras indican una leve tendencia ascendente (Frydman, 2003: 137-138).

Tabla 18
Exportaciones de Brasil a Estados Unidos y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	10,675	13,181	14,190	15,354	16,692	20,038	22,472	24,431
UE*	13,621	14,701	14,798	15,109	18,098	24,149	26,440	30,354
Total general	48,011	55,086	58,224	60,362	73,084	96,474	118,309	137,470

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones brasileñas a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

Entre 1999 y 2002 las exportaciones brasileñas a la UE y a Estados Unidos cada vez fueron acortando distancia, es decir que ambos casi se comportaron como socios igualmente importantes para Brasil. En 2001-2002 las cifras fueron casi idénticas. En ese período es interesante observar cómo después de tres años de la devaluación, el país comenzó a repuntar sus exportaciones, aprovechando sus precios competitivos. A partir de 2003 y hasta 2006 nuevamente se observa que Brasil ha exportado más a la UE que a Estados Unidos.

Con la siguiente tabla se puede apreciar cómo la UE fue relativamente más importante para Argentina que para Brasil entre 1999 y 2006.

Tabla 19
Exportaciones de Argentina a Estados Unidos y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	2,628	3,111	2,849	2,869	3,034	3,663	4,493	4,012
UE*	4,701	4,658	4,593	5,160	5,822	6,209	6,845	8,253
Total general	23,309	26,341	26,610	25,709	29,566	34,550	40,387	46,456

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones argentinas a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

Entre 1999 y 2006 la UE continuó siendo el principal destino de los productos argentinos y la diferencia con Estados Unidos en casi todo el período es notable, en casi todos los años Argentina exportó casi el doble a la UE que a Estados Unidos.

Tabla 20
Importaciones de Brasil desde Estados Unidos y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	11,740	12,895	12,899	10,286	9,566	11,357	12,666	14,691
UE*	15,005	14,038	14,785	13,108	12,651	15,900	18,104	20,086
Total general	49,282	55,825	55,574	47,236	48,253	62,766	73,524	91,396

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las importaciones brasileñas desde la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

Hay que recordar que el período 1999-2004 corresponde a la etapa post-crisis en Brasil, por lo tanto se puede apreciar cómo fueron disminuyendo las importaciones, las cuales comenzaron a recuperarse recién en 2004. A partir de ese año Brasil volvió a incrementar sus importaciones a ambos socios, pero al igual que sus exportaciones, se observa que Brasil compró más bienes a Europa que a Estados Unidos en todo el período estudiado.

A continuación se presentan las cifras de las compras argentinas.

Tabla 21
Importaciones de Argentina desde Estados Unidos y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	4,942	4,732	3,737	1,788	2,232	3,388	3,998	4,253
UE*	7,118	5,782	4,597	2,027	2,725	4,237	4,832	5,812
Total general	25,535	25,280	21,001	8,991	13,834	22,447	28,689	34,151

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las importaciones argentinas desde la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla anterior demuestra cómo cayeron las importaciones desde Estados Unidos y la UE entre 1999 y 2002. Es evidente que la caída mayor se produjo entre 2001 y 2002, cuando la crisis argentina vivió su momento culminante. También se puede apreciar cómo volvieron a recuperarse a partir de 2003. La tendencia fue ascendente; sin embargo los valores absolutos de las compras argentinas tanto a la UE como a Estados Unidos en 2006 no alcanzaron las cifras de 1999.

La conclusión que se desprende de todas las tablas del comercio de Brasil y Argentina con la UE y Estados Unidos es que la UE superó a Estados Unidos en ventas y

compras a los socios mayores del MERCOSUR. Por otra parte, se puede apreciar que la UE es más importante para Argentina que para Brasil.

Las siguientes tablas ilustran la relación comercial entre los cuatro socios del MERCOSUR y Estados Unidos comparada con el comercio entre el MERCOSUR y la UE.

Tabla 22
Exportaciones del MERCOSUR a Estados Unidos y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	13,504	16,517	17,245	18,446	20,022	24,357	27,809	29,030
UE	18,947	19,852	19,895	20,861	24,520	31,047	33,988	39,392
Exportaciones totales del MERCOSUR	73,893	84,598	87,885	88,883	106,097	135,583	163,766	189,787

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

Al igual que las exportaciones del MERCOSUR a la UE, las del MERCOSUR a Estados Unidos se fueron incrementando a lo largo de los años estudiados. La UE superó todos los años a Estados Unidos como socio comercial del MERCOSUR.

Tabla 23
Importaciones del MERCOSUR desde Estados Unidos y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	17,647	18,128	17,040	12,390	12,045	15,088	17,115	19,642
UE*	23,284	20,729	20,159	15,774	15,851	20,722	23,580	26,713
Importaciones totales del MERCOSUR	81,061	86,664	81,824	60,527	66,328	91,250	109,668	136,095

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las importaciones del MERCOSUR desde la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

El comportamiento de las importaciones provenientes de Estados Unidos se manifestó diferente al de las exportaciones del MERCOSUR hacia ese mercado. La gran diferencia fue que hubo una disminución de las compras en Estados Unidos, igual que en la UE. Sin embargo, la reducción de las importaciones del MERCOSUR a Estados Unidos se produjo en 2000, un año antes que la caída que manifestaron las importaciones desde la UE. Es curioso que las disminuciones en las compras a la UE hayan coincidido con las adquisiciones a Estados Unidos de manera casi proporcional; es decir, cuando la UE disminuía sus exportaciones al MERCOSUR en, por ejemplo, un punto porcentual respecto del año anterior, el comportamiento de las exportaciones estadounidenses hacia el MERCOSUR también disminuía, generalmente, un punto porcentual. Nuevamente el análisis apunta hacia la crisis argentina, que provocó que los productos importados se encarecieran para los habitantes del MERCOSUR. Se puede afirmar que esta crisis quedó superada en cuanto a las importaciones del

MERCOSUR a estos dos socios recién en 2006, cuando las importaciones de los cuatro alcanzaron cifras superiores a las de 1999.

A partir del análisis de la relación comercial entre el MERCOSUR y Estados Unidos comparada con la MERCOSUR-UE se puede concluir que la UE durante todo el período ha demostrado ser un socio más importante para los cuatro. Sin embargo, lo cierto es que ambos son fundamentales y la relación con uno puede potenciar la que el MERCOSUR tiene con el otro. Si se recuerda una de las hipótesis planteadas al inicio del presente capítulo acerca de las prioridades que el MERCOSUR debería otorgarle a una serie de socios comerciales, allí se expresó que la relación con Estados Unidos es un escenario favorable (que además atrae la atención de la UE). Ciertas entrevistas realizadas en Buenos Aires durante diciembre de 2004 confirmaron esta afirmación. Algunos analistas expresaron que Argentina percibe que tanto Estados Unidos como la UE significan alternativas que deberían priorizarse de la misma manera. Los entrevistados describieron a este hecho como “triangulación”, es decir, que a Argentina en particular y al MERCOSUR en general les conviene considerar tanto a la UE como a Estados Unidos como socios fundamentales e igualmente prioritarios²⁰⁹. Lo cierto es que si se recuerda nuevamente la función del interregionalismo de *bandwagoning* o “subirse al carro para no quedarse relegado”, el MERCOSUR no puede descuidar su relación con Estados Unidos si quiere atraer la atención de otras regiones importantes: Europa y Asia. Éstas encontrarán un mayor interés en el MERCOSUR si observan que el MERCOSUR posee un vínculo fuerte con Estados Unidos, porque no querrán quedarse al margen de su relación con esos países latinoamericanos.

Ahora bien, es improbable que Estados Unidos de signos de interés de concretar el acuerdo “4+1” con el MERCOSUR, debido a que ha demostrado su voluntad de suscribir acuerdos bilaterales y no interregionales con sus socios latinoamericanos. Tal vez una nueva administración estadounidense a partir de 2008 le dé un giro a su relación con el MERCOSUR. No obstante es un hecho que Estados Unidos tiene una agenda de política exterior con prioridades más altas que atender antes de enfocarse en América Latina. En este sentido hay que mencionar que si Venezuela se convierte en el quinto Estado Parte y si su relación con Estados Unidos se mantiene tensa como hasta finales de 2007, el MERCOSUR tendrá que negociar con el gobierno de ese país para que las relaciones políticas y económicas de los cuatro con Estados Unidos no se vean perjudicadas.

En conclusión, la relación de los cuatro Estados parte del MERCOSUR con Estados Unidos está vinculada con la relación de la unión aduanera con otros socios: Europa, Asia y otros países latinoamericanos. Una relación estrecha con Estados Unidos no perjudica al MERCOSUR, siempre y cuando ese país no intente desestabilizar al MERCOSUR insistiendo en firmar un acuerdo bilateral con una de las partes y no con los cuatro de manera conjunta. La UE tradicionalmente se diferenciaba de Estados Unidos en cuanto a este último aspecto, porque ha promovido el valor de la integración y ha insistido en negociar un acuerdo con los cuatro. Sin embargo, en algunas ocasiones la

²⁰⁹ Entrevistas con Félix Peña (2004) y con Mario Rapoport (2004).

UE también ha utilizado estrategias bilaterales: por ejemplo cuando otorgó a Brasil el reconocimiento de potencia mundial a mediados de 2007.

A continuación se analiza la relación del MERCOSUR con Asia y se la compara con la MERCOSUR-UE.

4.6. MERCOSUR-Asia

Es fundamental analizar la relación del MERCOSUR con Asia porque esa región se ha convertido en los últimos años en la más dinámica en la economía mundial, en términos de crecimiento, comercio internacional, IED e innovación tecnológica. La irrupción de China²¹⁰ e India como actores principales ha provocado un reordenamiento económico y comercial en Asia. Desde 2001 estos dos países asiáticos sumados contribuyen anualmente con más del 30% del crecimiento del producto mundial. Estos países han manifestado interés por establecer relaciones estratégicas con América Latina, por lo tanto el contexto para establecer mayores vínculos era propicio. El alto crecimiento pronosticado para China e India los mantendría como el polo más importante del crecimiento en los próximos años, dando al MERCOSUR un mercado de gran potencial para sus productos de exportación, tanto de bienes como de servicios. (Rosales, O. y Kuwayama, M., enero de 2007).

Otra ventaja que ofrece para el MERCOSUR es que tanto Estados Unidos como la UE, siguiendo los postulados de la función de *bandwagoining* del interregionalismo, no querrán verse desplazados de su vinculación con América Latina, por lo tanto estarán atentos a los contactos entre esas dos regiones.

Sin embargo, la relación de China con el MERCOSUR no está exenta de desafíos. A continuación se presenta un análisis de las ventajas y las preocupaciones que implica la vinculación de los cuatro con el gigante asiático.

4.6.1 MERCOSUR-China

El mercado chino constituyó una oportunidad para el MERCOSUR por la amplitud y potencialidad de su demanda, aunque mas que una oportunidad debería considerarse un desafío, ya que la penetración que las manufacturas de ese origen han tenido en el MERCOSUR en detrimento de las industrias locales representan, por decir lo menos, un llamado de atención para las economías del MERCOSUR.

Al mismo tiempo que China ha representado un nuevo mercado al que dirigirse cuando la Unión Europea o los Estados Unidos insisten en colocar barreras a los productos originarios del MERCOSUR, o tener que competir con los subsidios que otorgan a sus sectores agrícolas, también ha obligado al MERCOSUR a concentrarse en prácticamente un solo cultivo: la soja.

²¹⁰ En la presente tesis cuando se menciona a China se hace referencia a la República Popular China.

Es decir que China ha sido la oportunidad, pero es también el desafío para diversificar mercados y para mantener una relación económica menos asimétrica. De lo contrario, la creciente relación económica de Brasil y de manera particular de Argentina con China puede convertirse en una nueva dependencia. Cabe señalar que el MERCOSUR es la subregión de América Latina y el Caribe más vinculada con China. Las siguientes tablas y gráficos ilustran el crecimiento de las exportaciones del MERCOSUR y presentan una comparación del total exportado por la región latinoamericana, Chile y México, incluidos, a la nación asiática.

Tabla 24
Exportaciones a China por país o región de origen de América Latina (2002-2003)
(en millones de dólares)

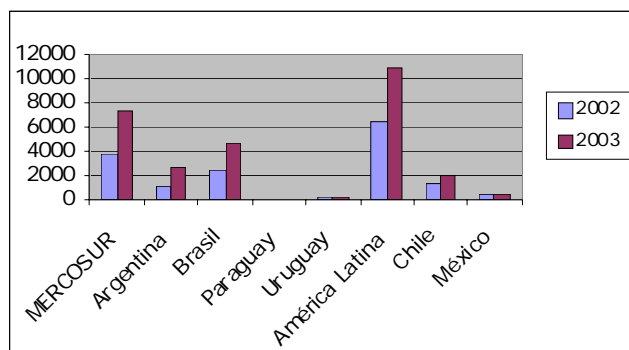
Destino	2002	2003	Variación 2003/2002
MERCOSUR	3,723	7,318	96.5
Argentina	1,092	2,659	143.4
Brasil	2,520	4,533	79.9
Paraguay	8	9	12.4
Uruguay	104	118	13.6
América Latina	6,317	10,870	72.1
Chile	1,224	1,941	58.5
México	456	509	11.7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: CEPAL, 2004: 184.

La tabla anterior indica cómo el MERCOSUR ha exportado más a China que otros países latinoamericanos²¹¹. También se puede observar que Argentina fue el país de América Latina que más incrementó sus ventas a China entre 2002 y 2003, seguido por Brasil y en tercer lugar por Chile. El siguiente gráfico ilustra más claramente esta situación.

²¹¹ Para un análisis detallado sobre la diferencia entre la relación de China con Sudamérica, por un lado, y Centroamérica y México por el otro se recomienda ver: Rosales, O. y Kuwayama, M. (enero de 2007).

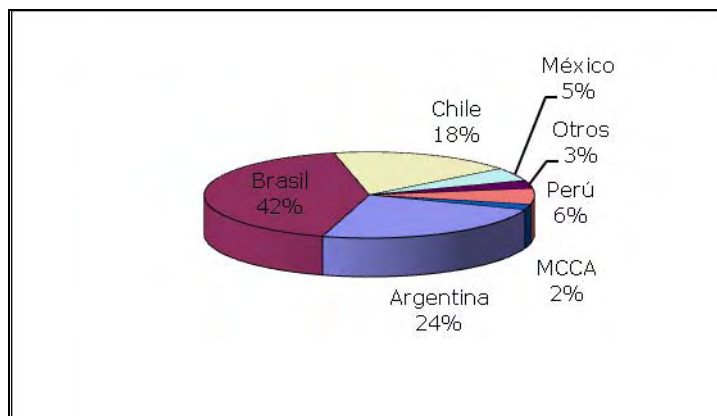
Gráfico 3
Exportaciones a China por país o región de origen de América Latina (2002-2003)
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de: CEPAL, 2004: 184.

El gráfico anterior ilustra la ventaja del MERCOSUR en relación con otros países latinoamericanos. Vale la pena aclarar que Chile en esos años todavía no suscribía con China el tratado de libre comercio, el cual comenzó a negociarse entre 2005 y 2006 y entró en vigor en octubre de 2006. Ese país es el único en la región que firmó un TLC con el gigante asiático. El siguiente gráfico ilustra la participación de distintos países y regiones de América Latina en las exportaciones totales de la región a China en 2003.

Gráfico 4
Exportaciones a China por país o región de origen de América Latina (2003)
(en porcentajes)



Referencia: MCCA: Mercado Común Centroamericano

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: CEPAL, 2004: 185.

El gráfico con porcentajes indica que los socios mayores del MERCOSUR han exportado mucho más que otros países de la región en 2003. Es significativa la diferencia con México y otros países, en particular Centroamérica y el Caribe. Esta situación se explica por dos motivos. En primer lugar, por una cuestión económica: los intereses chinos se centran en el aprovisionamiento de materias primas y energéticos

para poder cubrir las necesidades de su vertiginoso crecimiento económico. En este sentido, Argentina y Brasil son los grandes exportadores de soya y aceite de soya, Uruguay exporta lana, Chile minerales y Perú harina de pescado, ventajas que no poseen los países caribeños. (Rosas, 2007: 374) y (Laufer, 2007: 5). La segunda causa es política: de 24 países que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán, la mitad se encuentra en América Latina y el Caribe. Por eso a China le interesa de manera particular “hacer campaña” para revertir esa situación (Rosas, 2007:369).

Uno de los países que ha establecido un vínculo político especial con Taiwán, y por consiguiente no con China, es Paraguay. Por esta razón el MERCOSUR no ha podido suscribir un tratado de libre comercio con China. Esta situación limitó el accionar conjunto del MERCOSUR en su relación con China y por consiguiente China aprovechó la situación y establece relaciones bilaterales que no favorecen a los cuatro en su conjunto. Por ejemplo, durante la visita del presidente chino Hu Jintao, a América Latina en noviembre de 2004, su principal interés fue que los países a los cuales acudiría reconocieran a China con el estatuto de economía de mercado. Así, Brasil, Argentina, Chile y Cuba se lo concedieron y ese Estado a cambio, les otorgó beneficios comerciales.

Si el MERCOSUR negociara en conjunto con China podría equilibrar el poder a favor de los cuatro. Si, por el contrario, continúa dividido, sucederá algo similar a lo que acontece en la relación del MERCOSUR con Estados Unidos: siempre existirá la tentación de alguno de sus miembros de querer suscribir un tratado de libre comercio con la gran potencia, lo cual dañaría económicamente a los demás. Por este motivo los socios mayores del MERCOSUR han realizado esfuerzos diplomáticos para convencer a Paraguay que cambiara de parecer y abriera sus puertas a una negociación con China. Estos intentos, hasta el momento no han dado resultado.

La reticencia paraguaya a cambiar su política autónoma hacia Tai Pei se explica por la presencia de intereses económicos taiwaneses en ese país. Sin embargo, si se observa la evolución del comercio entre Paraguay y Taiwán no se percibe que haya una relación significativa entre ambos. En cambio la decisión china de expandir sus vínculos comerciales supera ampliamente el comercio de Paraguay con Taiwán (Cámara de Comercio MERCOSUR China y Pacífico, 2005). La siguiente tabla lo demuestra.

Tabla 25
Comercio Bilateral de Paraguay con la República Popular China
(en dólares)

Año	República Popular China			República de China (Taiwán)		
	Exportaciones	Importaciones	Total	Exportaciones	Importaciones	Total
2001	2,830,000	72,100,000	74,930,000	11,270,167	24,042,308	35,312,475
2002	7,870,000	79,030,000	86,910,000	7,754,896	22,083,609	29,838,505
2003	12,740,000	126,190,000	138,930,000	10,474,370	26,521,510	36,991,880
2004	58,290,000	234,910,000	293,200,000	7,802,805	42,454,953	50,257,758
2005	16,310,000	103,990,000	120,300,000	2,370,972	21,793,075	24,164,047

Fuente: Cámara de Comercio MERCOSUR China y Pacífico (2005), con datos del Ministerio de Comercio de la República Popular China.

La tabla anterior indica una contradicción: a nivel político Paraguay sostiene una alianza con Taiwán, pero a nivel económico se observa una paulatina disminución en el comercio bilateral. Por el contrario, la relación comercial entre Paraguay y la República Popular China ha ido en aumento aunque no se reconozca oficialmente a esta nación.

Lo cierto es que ante la falta de unidad en el MERCOSUR, China en 2004 aprovechó la situación y negoció de manera bilateral, primero con Brasil y luego con Argentina. La gira del presidente Hu Jintao tuvo como principal destino Brasil. China utilizó la estrategia del efecto dominó. Si Brasil le otorgaba el estatus de economía de mercado entonces era posible que su acción tuviera un impacto en los vecinos. Así fue. Ahora bien, a cambio China otorgó ciertas concesiones a los países latinoamericanos visitados por su presidente. He aquí una diferencia entre la política europea hacia América Latina. El gobierno de Hu Jintao decidió eliminar las trabas sanitarias y fitosanitarias al comercio de productos argentinos. Con Brasil, China suscribió acuerdos similares: cabe mencionar los protocolos bilaterales firmados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento del Brasil, para las exportaciones de carne termo-procesadas de cerdo y aves de China a Brasil, y las carnes frescas deshuesadas bovinas y aviares desde Brasil a China (Cámara de Comercio MERCOSUR China y Pacífico, 2005).

A continuación se analiza la evolución del comercio de China con el MERCOSUR y más adelante se estudia de manera específica la relación entre China y los socios mayores de la unión aduanera.

Tabla 26
Exportaciones del MERCOSUR a China y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
China	1,321	1,979	3,125	3,691	7,088	8,228	10,216	12,087
UE*	18,947	19,852	19,895	20,861	24,520	31,047	33,988	39,392
Exportaciones totales del MERCOSUR	73,893	84,598	87,885	88,883	106,097	135,583	163,766	189,787

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla anterior evidencia que desde 1999 hasta 2006 el MERCOSUR casi duplicó sus exportaciones a la UE pero a China las multiplicó por nueve. Si esta tendencia continúa esto quiere decir *a grosso modo* que en 2014 el MERCOSUR estaría exportando unos 108,000 millones de dólares a China y unos 80,000 a la UE. Cabe aclarar que esta situación sólo sucedería si los precios de las materias primas exportadas por el MERCOSUR se mantienen constantes (hay que considerar que tanto Brasil como Argentina devaluaron sus monedas en 1999 y 2001 respectivamente, lo cual volvió competitivos sus precios)²¹². Además, existe un factor que no es menor. Considerando que el producto agrícola más exportado por el MERCOSUR a China es la soya, habrá que tener en cuenta si tanto Argentina como Brasil podrán sustentar las cosechas. Vale la pena recordar que el cultivo de soya debe rotarse para no dañar el suelo. Aquí se abre un interrogante sobre qué modelo priorizará Brasil: si sembrará soya para exportar a China o caña de azúcar para producir etanol²¹³.

A continuación se presenta la tabla de importaciones del MERCOSUR provenientes de China y la UE, donde también se observa un fuerte incremento de la participación del gigante asiático en el comercio de los cuatro.

²¹² Los gobiernos de Argentina y Brasil fijan sus precios internos de manera independiente del precio internacional de las *commodities*. Sin embargo, los precios internacionales pueden hacer presión sobre los internos. Ver: Todo Agro (11 de julio de 2007).

²¹³ De todas maneras la soya también se utiliza para combustible. En Brasil el aceite de soya es la principal materia prima para fabricar biodiesel de origen vegetal, que a partir de 2008 se mezcla a razón del 2% con el diesel del petróleo de manera obligatoria (Xinhuanet, 19 de diciembre de 2007).

Tabla 27
Importaciones del MERCOSUR desde China y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
China	2,065	2,733	2,757	2,187	3,214	5,767	8,569	13,117
UE*	23,284	20,729	20,159	15,774	15,851	20,722	23,580	26,713
Importaciones totales del MERCOSUR	81,061	86,664	81,824	60,527	66,328	91,250	109,668	136,095

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las importaciones del MERCOSUR desde la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla anterior indica de manera clara cómo el MERCOSUR ha ido priorizando sus compras a China, en detrimento de las que realizó a la UE. En 1999 China sólo representaba el 2.55% de las compras de los cuatro y la UE sumaba el 28.72%. En 2006 China aumentó su participación al 9.64% y la UE la redujo al 19.63%. En otras palabras, parte de la participación perdida por la UE fue ganada por China. La caída en las importaciones del MERCOSUR provenientes de Europa aumenta el desinterés por firmar el Acuerdo de Asociación Interregional entre el MERCOSUR y la UE y estimula los deseos de suscribir uno con China. Sin embargo, ya se ha analizado la dificultad que se le presenta al MERCOSUR para unificar su posición frente a China, lo cual retrasa la posibilidad de iniciar las negociaciones de un tratado.

Además de la intención del MERCOSUR de firmar un acuerdo con el gigante asiático, individualmente Argentina y Brasil han buscado suscribir acuerdos particulares. Las negociaciones entre Argentina y China se iniciaron en 1994 y se limitaron a una serie de productos agrícolas que tenían dificultades para entrar al mercado chino por los altos grados de protección arancelaria, regulaciones sanitarias y fitosanitarias y subsidios internos. El acuerdo finalmente se firmó en marzo de 2000 y permitió que Argentina lograra concesiones en 68 rubros, básicamente productos agrícolas, pesqueros, petrolíferos, de hule y minerales. China también le garantizó cuotas para maíz, soya, trigo y lana y posteriormente el acuerdo se amplió para incorporar carnes y frutas. En 2002 Brasil, por su parte, firmó con China un acuerdo de equivalencias sanitarias que le permite exportar carne vacuna y aves (CEPAL, 2004: 180). Sin embargo, estos no son los únicos productos donde Argentina y Brasil encuentran oportunidades en China.

De acuerdo con un informe de la CEPAL, Argentina y Brasil se ven favorecidos, por un lado, por su mejor acceso al mercado chino, y por el otro por la alta tasa de crecimiento económico del país asiático. Los productos con mayor posibilidad de exportar para aprovechar el crecimiento de la economía china son: acero, cobre, aluminio, gas natural y energéticos, tal como se puede apreciar en el comercio entre China con Argentina y Brasil a partir de 2002. En 2003 las exportaciones de Brasil mostraron un fuerte incremento en productos tales como: soya, pollos, acero y manufacturas. En ese año China constituyó el segundo mercado de las exportaciones brasileñas, superando a Japón. Los diez mayores productos de exportación crecieron un 80%, totalizando más de 3,000 millones de dólares. Especialmente notable fue el incremento en frijol de soya

(60%), aceite de soya (118.4%), acero en placas (420%), autopartes (279%) y motores de combustión interna y bombas (946%) (CEPAL, 2004: 182-183).

Según la CEPAL, Brasil fue el país que ha realizado los mayores esfuerzos de la región por incrementar las relaciones económicas con China. En noviembre de 2001 se anunció un *joint venture* entre Vale do Rio Doce (la cuarta compañía a escala global del sector minero) y *Baogang Matallurgic*. La empresa brasileña también se asoció con *Shangai Bao Steel Group Corporation* (la compañía siderúrgica más importante de China). Esa empresa brasileña en 2004 negoció con inversores chinos la construcción de una planta productora de acero en el Norte de Brasil. En septiembre de 2002 se firmó un acuerdo entre la Empresa Brasileña de Aviación (EMBRAER) y la Compañía China de Aviación (AVIC2). Durante 2003 EMBRAER finalizó sus planes de inversión para la puesta en marcha de una empresa de aviones en China, la primera inversión extranjera realizada por la compañía aeronáutica brasileña. En el sector automotor, en 2004 se anunció un contrato a cinco años por 5,500 millones de dólares para que Volkswagen de Brasil provea de componentes para armar en China su modelo Gol (CEPAL, 2004: 182-183).

La siguiente tabla indica la evolución de las exportaciones de Brasil a China y la UE entre 1999 y 2006.

Tabla 28
Exportaciones de Brasil a China y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
China	676	1,085	1,902	2,520	4,533	5,440	6,834	8,400
UE	13,621	14,701	14,798	15,109	18,098	24,149	26,440	30,354
Exportaciones totales de Brasil	48,011	55,086	58,224	60,362	73,084	96,474	118,309	137,470

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla anterior indica que China ha incrementado su participación en las exportaciones brasileñas. En 1999 Brasil exportó el 1.4% del total al país asiático y en 2006 el 6.1%. En ese período las exportaciones a China se multiplicaron por doce. Las exportaciones de Brasil a la UE también aumentaron, casi se triplicaron en valores absolutos, pero bajaron su participación en el total exportado por Brasil. En 1999 las exportaciones a Europa representaron el 28.4% del total y en 2006 la cifra disminuyó al 22.1%. En conclusión, el porcentaje perdido por la UE fue ganado por China.

La siguiente tabla indica los principales productos exportados por Brasil a China en la primera mitad de 2005.

Tabla 29
Principales exportaciones de Brasil a China (enero-julio de 2005)

Posición Arancelaria	Producto	Porcentaje
12010090	Otros granos de soja	29%
26011100	Mineral de hierro sin aglomerados y sus concentrados	18%
27090010	Aceite crudo de petróleo	7%
26011200	Mineral de hierro aglomerado y sus concentrados	5%
47032900	Pasta química madera de n/conif.	3%
15071000	Aceite de soya, en bruto, mismo desgomado	2%

Fuente: Cámara de Comercio MERCOSUR China y Pacífico (2005), con datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

Como se puede apreciar, un tercio de las exportaciones brasileñas a China estuvo monopolizado por la soya. Brasil es el segundo mayor productor y exportador mundial de soya y China el mayor importador. Asimismo, no hay que olvidar que la compañía brasileña Vale do Rio Doce es la cuarta minera a escala global y constituye la mayor productora y exportadora mundial de mineral de hierro (La Jornada, 20 de enero de 2007) y (Río Negro, 26 de junio de 2006). Por lo tanto es probable que este vínculo sino-brasileño continúe expandiéndose, dada la creciente necesidad de China de abastecerse de materias primas y energéticos y la capacidad de Brasil de ser un gran proveedor.

A continuación se analiza la evolución de las importaciones de Brasil procedentes de China y de la UE.

Tabla 30
Importaciones de Brasil desde China y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
China	865	1,222	1,328	1,554	2,147	3,710	5,355	7,989
UE*	15,005	14,038	14,785	13,108	12,651	15,900	18,104	20,086
Importaciones totales de Brasil	49,282	55,825	55,574	47,236	48,253	62,766	73,524	91,396

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las importaciones del MERCOSUR desde la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla sobre importaciones de Brasil a China indica que el país asiático ha incrementado su participación en las importaciones brasileñas. En 1999 Brasil importó el 1.7% del total a China y en 2006 el 8.7%. En ese período las importaciones a China se multiplicaron por nueve. Las importaciones de Brasil a la UE también aumentaron unos 5,000 millones de dólares entre 1999 y 2006, pero bajaron su participación en el total importado por Brasil. En 1999 las importaciones a Europa representaron el 30.4% del total y en 2006 la cifra disminuyó al 22%. En conclusión, el porcentaje perdido por la

UE fue ganado por China. Por lo tanto, es preciso preguntarse si en cinco años China superará a la UE como principal proveedor de Brasil, cambiando así el patrón tradicional, ya que durante varias décadas la UE ha sido el principal socio brasileño.

En cuanto a Argentina, ese país registró un espectacular crecimiento en sus exportaciones a China entre 1999 y 2006 superando el crecimiento de las exportaciones hacia otros destinos. La siguiente tabla indica lo anterior.

Tabla 31
Exportaciones de Argentina a China y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
China	581	796	1,109	1,092	2,443	2,630	3,193	3,508
UE*	4,701	4,658	4,593	5,160	5,822	6,209	6,845	8,253
Exportaciones totales de Argentina	23,309	26,341	26,610	25,709	29,566	34,550	40,387	46,456

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla sobre exportaciones de Argentina a China indica que ese país ha incrementado su participación en las exportaciones argentinas de manera vertiginosa. En 1999 Argentina importó el 2.5% del total al país asiático y en 2006 el 7.5%. En ese período las importaciones a China se multiplicaron por seis. Las exportaciones de Argentina a la UE también aumentaron, casi se duplicaron en valores absolutos, pero bajaron su participación en el total importado por Argentina. En 1999 las importaciones a Europa representaron el 20.2% del total y en 2006 la cifra disminuyó al 17.8%. En conclusión, el porcentaje perdido por la UE fue ganado en parte por China.

Ahora bien, ¿cuáles son los productos que Argentina ha exportado a China? La siguiente tabla responde esta pregunta.

Tabla 32
Principales exportaciones de Argentina a China (enero-julio de 2005)

Posición Arancelaria	Producto	Porcentaje
1201	Frijol de soya	60%
1507	Aceite de soya	13%
2709	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	11%
2603	Minerales de cobre y sus concentrados	3%
2711	Gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos	2%
4104	Cueros y pieles curtidos o "crust", de bovino o equino	2%
7304	Tubos y perfiles huecos, sin soldadura	1%

Fuente: Cámara de Comercio MERCOSUR China y Pacífico (2005), con datos de la Dirección General de Aduanas República Argentina.

La tabla anterior denota que Argentina exportó un mayor porcentaje de soya que Brasil: los frijoles y los aceites de soya totalizaron el 73% de las ventas de ese país en la primera mitad de 2005. La concentración de la exportación de ese producto seguramente se mantendrá debido a la fuerte demanda china. El complejo oleaginoso argentino tuvo un pico máximo de concentración del 83.9% en 2003, y un pico mínimo de 67.7% en 2002, incrementando las exportaciones de aceites argentinos del 0.6% en 2001 al 32.8% en 2004. Esta situación indica la inexistencia de un nuevo modelo de intercambio con China respecto a los tradicionales vínculos mantenidos por Argentina con el exterior. Tradicionalmente, ese país exportó trigo y carnes, pero a partir de los últimos años se ha volcado a la exportación de la soya y sus derivados (Cámara de Comercio MERCOSUR China y Pacífico, 2005).

Tabla 33
Importaciones de Argentina desde China y la UE (1999-2006)
(en millones de dólares)

Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
China	1,049	1,157	1,066	330	720	1,401	2,238	3,122
UE*	7,118	5,782	4,597	2,027	2,725	4,237	4,832	5,812
Importaciones totales de Argentina	25,535	25,280	21,001	8,991	13,834	22,447	28,689	34,151

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las importaciones del MERCOSUR desde la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla sobre importaciones de Argentina a China indica que China ha incrementado su participación en las importaciones argentinas. En 1999 Argentina importó el 4.1% del total al país asiático y en 2006 el 9.1%. En ese período las importaciones a China se multiplicaron por tres. Las importaciones de Argentina a la UE, por el contrario, disminuyeron en valores absolutos y en su participación porcentual en el total importado por Argentina. En 1999 las importaciones a Europa representaron el 27.9% del total y

en 2006 la cifra disminuyó al 17%. En conclusión, el porcentaje perdido por la UE fue ganado en parte por China.

Las cifras anteriores denotan picos de crecimiento de un año al otro. Vale destacar que las importaciones de Argentina a China se duplicaron de 2002 a 2003. Por otra parte, a partir de la visita del presidente Hu Jintao a Argentina en 2004 las importaciones dieron un salto considerable: volvieron a duplicarse en valores absolutos entre 2004 y 2006. Estos aumentos fueron significativos. Por todo lo anterior es preciso analizar cuáles son los intereses que están detrás de estas cifras. Según Rubén Laufer existe una fuerte alianza entre poderosos sectores de las clases dirigentes políticas y económicas argentinas y los líderes chinos, que reciben grandes privilegios: “Los representantes del capital privado y estatal de la potencia asiática utilizan sistemáticamente la enorme gravitación del mercado chino para establecer vínculos duraderos con sectores de terratenientes y de capitalistas locales y con funcionarios gubernamentales a nivel nacional, provincial y municipal a fin de obtener, a través de esos vínculos, condiciones de privilegio (exenciones de impuestos, inversiones estatales en obras imprescindibles o complementarias para el emprendimiento extranjero, etc.). En petróleo y minería, al igual que otros intereses multinacionales, los fondos chinos se benefician del esquema arancelario sumamente liberal establecido en los años '90 por el gobierno de Menem y mantenido en vigencia por los sucesivos gobiernos de De la Rúa, Duhalde y Kirchner, que incluye exenciones impositivas (devolución del IVA y deducciones en el impuesto a las ganancias), regalías de apenas 2% de la producción, e inexistencia de retenciones a las exportaciones. De este modo, las inversiones chinas en la Argentina muestran características similares a las originarias de otros países imperialistas a lo largo de la historia contemporánea del país. Como consecuencia de los beneficios obtenidos, una parte sustancial de los fondos que constituyen la inversión extranjera son financiados, en realidad, con recursos internos” (Laufer, 2007:8).

La cita anterior da cuenta de la nueva dependencia de Argentina hacia una potencia extranjera. Al igual que sucede con la UE, la relación bilateral fue asimétrica, porque China constituyó un importante socio para Argentina, pero Argentina no era fundamental para China. Además, la asimetría se percibió en cuanto al nivel de productos intercambiados. Mientras dos tercios de las importaciones argentinas procedentes de China estaba constituido por maquinarias y productos químicos (con un alto valor agregado), Argentina exportaba mayoritariamente materias primas (Laufer, 2007:7). Esta situación es preocupante porque se contradice con la voluntad de los países del MERCOSUR de priorizar la subregión y auspiciar políticas centradas en la integración regional, en aras de lograr un desarrollo más autónomo y menos dependiente de su relación extrarregional.

Es innegable que los países del Cono Sur continúan comportándose como meros proveedores de materias primas para el desarrollo de otros. Esta situación no es nueva, se remonta a la misma creación del Estado nacional en el siglo XIX, que se insertaba en el sistema internacional como proveedor de materias primas y comprador de manufacturas. Lo único que cambia es la potencia de turno: si durante la Revolución

Industrial el gran proveedor de bienes finales era el Reino Unido, el siglo XXI le pertenecerá a China²¹⁴.

Por otro lado, la incidencia de China en la región está desviando el comercio intrazona del MERCOSUR: el limitado aumento de las exportaciones argentinas a Brasil (recién en 2006 recuperaron los niveles alcanzados en 1998) contrasta con el acelerado crecimiento de las ventas chinas hacia ese destino. Es así como en 2006 China y Argentina alcanzaron la misma participación dentro de las compras totales brasileñas (el 9%). En 1997 Argentina absorbía el 14% del total de importaciones brasileñas, mientras que China representaba apenas el 2% de las mismas (Bekerman, M. y Montagu, H., 15 marzo 2007).

Es evidente que el avance de China incrementa las exportaciones e importaciones de los países del MERCOSUR a nivel individual y queda claro que perjudica los márgenes de maniobra a nivel subregional. Ante este escenario Argentina y Brasil poseen dos alternativas: continuar exportando materias primas e importando manufacturas de China o, tal como aconsejan Beckerman y Montagu, que “ambos socios se decidan a utilizar las ventajas derivadas del mercado ampliado del MERCOSUR para coordinar sus políticas productivas y expandir sus ventajas comparativas dinámicas con respecto a terceros mercados. Este caso estaría asociado a un desarrollo conjunto de su estrategia de negociaciones internacionales con China a los efectos de favorecer un comercio de tipo intra-industrial” (Bekerman, M. y Montagu, H., 15 marzo 2007).

Finalmente, en este apartado se ha observado que, aunque la UE continúa superando a China como socio comercial del MERCOSUR, la distancia entre chinos y europeos se está acortando, en beneficio para los primeros. Se puede argumentar que la relación del MERCOSUR con China posee un gran potencial pero también implica un enorme desafío. Está en los cuatro saber aprovechar esta oportunidad, es decir, disfrutar de los beneficios del incremento de las exportaciones y de las inversiones chinas en infraestructura. Pero el MERCOSUR al mismo tiempo debería priorizar en paralelo una estrategia integracionista y cuidar que su relación con China no se transforme en totalmente asimétrica y dependiente. En este sentido, a los socios del MERCOSUR se les presenta el reto de coordinar sus políticas macroeconómicas, reforzar sus instituciones e impulsar la industrialización con una base subregional.

El análisis anterior corrobora dos hipótesis planteadas al inicio de este capítulo, que vale la pena recordar: 1) al MERCOSUR le conviene, cualquiera que sea su opción preferida en materia de política exterior, seguir afianzando la unión aduanera para poder avanzar hacia etapas superiores de integración y 2) tal como se desprende de las conclusiones del capítulo 3, ante el *impasse* de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, a este último le convendría priorizar su relación con otras latitudes, en particular con Asia. La relación MERCOSUR-China posee un potencial enorme. Ese

²¹⁴ Otra similitud entre el Reino Unido y China es que el interés de ambas potencias no solamente pasa por el comercio de materias primas, sino que además invierten en infraestructura para su extracción y transporte. Hay que recordar que durante su visita a Sudamérica el presidente Chino Hu Jintao anunció inversiones en infraestructura en Brasil por 8,500 millones de dólares y en Argentina por 19,000 millones de dólares.

país necesita materias primas y energéticos para impulsar su crecimiento y desarrollo, por eso el MERCOSUR puede ser un importante socio proveedor. Sin embargo, la relación con China implica al mismo tiempo enormes desafíos. La integración con China no debe significar el debilitamiento del objetivo integracionista del MERCOSUR.

4.6.2 MERCOSUR-Japón

De todos los países del MERCOSUR, el que más vinculación posee con Japón es Brasil. En cuanto a lo social, ese país latinoamericano tiene en su interior una importante comunidad japonesa. En la esfera económica vale destacar que Brasil es el país que más exportó a Japón en 2006 --3,884 millones de dólares contra unos 471 millones del resto del MERCOSUR-- (CEI, Cancillería argentina, 2007). Asimismo, a nivel político Brasil y Japón poseen ciertos intereses convergentes: ambos pertenecen al “Grupo de los cuatro” (junto con Alemania y la India India), que está a favor de crear nuevos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y proclaman su candidatura.

Es pertinente mencionar datos adicionales sobre el dinamismo económico entre Japón y Brasil. En 2007, Brasil recibió 500.94 millones de dólares en inversión japonesa. A Japón le interesa invertir de manera particular en Brasil en siderurgia, papel y celulosa, tecnología, automóviles y energía. Cabe señalar que la Nippon Steel, segunda mayor siderúrgica mundial, anunció a finales 2007 un plan de 8.4 mil millones de dólares para expandir la capacidad de Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais SA (Usiminas), de la cual es accionista. Por otra parte, Japón evaluaba la introducción del patrón japonés de TV digital en Brasil. El sector de energía también estaba en la mira de grandes grupos japoneses como la gigante Mitsui. En cuanto al sector automotor, ante la previsión de que en 2010 Japón consuma un 20% de la mezcla etanol-gasolina, el país asiático tiene esperanzas que Brasil expanda su producción de ese biocombustible. Por lo tanto existía un cierto optimismo en relación a la posibilidad de que se firmara un tratado de libre comercio entre Japón y Brasil, que incluiría también a los socios del MERCOSUR. Japón ya ha suscrito TLCs con México y Chile, por lo tanto ya tiene experiencia en suscribir acuerdos con América Latina. Pero con el MERCOSUR existe una dificultad particular: la fuerza del sector industrial de Brasil. En 2007 un coche del modelo Corolla, de la Toyota, se vendía por menos de 20,000 dólares en Japón; en Brasil, en cambio costaba el doble. Debido a esa asimetría, el libre comercio en el sector automotor sería complicado (Saito, A.C., 2 de febrero de 2008).

A pesar de no contar con un acuerdo de libre comercio, las exportaciones del MERCOSUR a Japón se fueron incrementando ininterrumpidamente durante el período 1999-2006. La diferencia con la UE fue que los montos exportados a Japón eran mucho menores. La siguiente tabla ilustra esta situación.

Tabla 34
Exportaciones del MERCOSUR a Japón comparadas con las destinadas a la UE
(1999-2006)
(en millones de dólares)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Japón	2,763	2,909	2,394	2,562	2,700	3,170	3,830	4,355
UE*	18,947	19,852	19,895	20,861	24,520	31,047	33,988	39,392
Exportaciones totales del MERCOSUR	73,893	84,598	87,885	88,883	106,097	135,583	163,766	189,787

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.
Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

Las importaciones del MERCOSUR desde Japón y la UE tuvieron una similitud en el período estudiado. La UE nuevamente superó a Japón como socio comercial más importante. El MERCOSUR le compró más a la UE que a Japón durante el período 1999-2006. La siguiente tabla demuestra estas afirmaciones.

Tabla 35
Importaciones del MERCOSUR desde Japón comparadas con las de la UE
(1999-2006)
(en millones de dólares)

Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Japón	3,782	4,126	3,976	2,750	3,016	3,619	4,339	5,302
UE	23,284	20,729	20,159	15,774	15,851	20,722	23,580	26,713
Importaciones totales del MERCOSUR	81,061	86,664	81,824	60,527	66,328	91,250	109,668	136,095

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.
Fuente: CEI, Cancillería argentina, 2007.

Todo lo analizado a partir de las tablas anteriores sobre exportaciones e importaciones a Japón, comparadas con las que el MERCOSUR destinó y recibió de la UE se expresan más claramente en la siguiente tabla expresada en porcentajes.

Tabla 36
Intercambio comercial del MERCOSUR con Japón comparado con el comercio
MERCOSUR-UE (1999 y 2006)
(en porcentajes)

Destino / Origen	1999	2006
Exportaciones del MERCOSUR a la UE	26.03	20.75
Exportaciones del MERCOSUR a Japón	3.73	2.29
Total de Exportaciones del MERCOSUR	100	100
Importaciones del MERCOSUR desde la UE	22.77	19.63
Importaciones del MERCOSUR desde Japón	4.78	3.89
Total de Importaciones del MERCOSUR	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEI, Cancillería argentina, 2007.

A través de la tabla anterior se puede percibir que entre 1999 y 2006 tanto las exportaciones como las importaciones hacia y desde Japón y la UE sufrieron una caída. Las exportaciones cayeron más drásticamente que las importaciones. Esto manifiesta que el MERCOSUR tal vez sea dependiente de ciertos insumos provenientes de estas regiones que no puede conseguir de otras. En cambio, puede destinar sus exportaciones a otros mercados que están aumentando su participación en detrimento de Japón y la UE.

Otro dato que evidencia la tabla con porcentajes es que en 2006 el MERCOSUR destinó casi diez veces más a la UE que a Japón y compró más de seis veces a la UE que a Japón.

Como conclusión se puede afirmar que la UE sale mucho mejor posicionada que su competidor asiático. El único país que le otorga una importancia considerable a Japón es Brasil; sin embargo para ese país la UE aún se considera prioritaria.

4.6.3 MERCOSUR-India

Tal como se mencionó anteriormente, India (junto con China), posee un potencial económico enorme, por lo tanto no puede ser ignorada por el MERCOSUR. Brasil comparte con ambos países asiáticos la sigla BRIC²¹⁵, la cual incluye, junto con Rusia, a las cuatro potencias del futuro. Se estima que esos cuatro países serán las economías fuertes hacia 2050.

²¹⁵ La sigla BRIC significa Brasil, Rusia, India y China. El término fue utilizado por primera vez en el artículo "Dreaming with BRICs: The Path to 2050", publicado en 2003 por el banco de inversiones estadounidense Goldman Sachs.

Además de ubicar a la India en este grupo en el cual también se encuentra el socio mayor del MERCOSUR, a nivel interregional ha habido contactos, incluyendo también a Argentina, Paraguay y Uruguay. En diciembre de 2004, concluyeron las negociaciones entre el MERCOSUR y la India, para la firma de un acuerdo de preferencias arancelarias fijas para una lista acotada de productos. La India otorgó preferencias al MERCOSUR en 450 productos mientras los cuatro en 452 productos. Las preferencias negociadas para la mayoría de los productos oscilaron entre el 10% y el 20% del arancel que se aplicaba antes del acuerdo. A los productos que integran el complejo cerealero y oleaginoso, la India les otorgó una preferencia del 10%, dentro de una cuota, para el aceite de soya en bruto proveniente de Paraguay. Por su parte, el MERCOSUR otorgó preferencias de 10% para el maíz y la harina de trigo.

En 2004, tras la firma del acuerdo MERCOSUR-India, India y Brasil firmaron además acuerdos bilaterales sobre promoción turística, exploración del espacio exterior e intercambios culturales. Ambos países, que han aumentado su comercio en los últimos años, expresaron sus coincidencias en sus percepciones sobre asuntos de interés para países en desarrollo y formaron una alianza trilateral con Sudáfrica para estimular su comercio y unir fuerzas en sus conversaciones con los países ricos. Asimismo, India, Argentina, Brasil y Paraguay integran el G-20. Desde ese foro, durante la cumbre de la OMC Cancún, reclamaron a los países ricos poner fin a las políticas proteccionistas (*BBC Mundo*, 25 de enero de 2004). Asimismo, como se ha mencionado anteriormente, Brasil pertenece a otro grupo junto con la India: ambos se unieron al llamado “Grupo de los cuatro” (Brasil, Alemania, Japón e India), que apoya la candidatura de estas cuatro naciones como nuevos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, ante una eventual reforma del organismo internacional. A partir de lo anterior se evidencia que el gran impulsor del acuerdo entre India y el MERCOSUR ha sido preminentemente Brasil.

Durante 2005 el MERCOSUR y la India entablaron negociaciones con el objetivo de suscribir un acuerdo de libre comercio (ALADI, 2005), el cual todavía no se ha suscrito. Mientras se concreta ese momento, la relación entre el país asiático y el MERCOSUR se enfrentó a un desafío importante: agilizar los trámites y crear las condiciones necesarias para mejorar el sistema de transportes que conectan al Cono Sur con Asia. En relación con este tema, en agosto de 2004 el Embajador de la India en Argentina, Rinzing Wangdi, alertó que el comercio bilateral entre su país y el MERCOSUR “se encuentra inhibido” como consecuencia de los “pocos enlaces” de transporte aéreo y marítimo, de las “restricciones comerciales”, políticas y reglamentaciones de importación entre los socios y de los “altos costos de las transacciones por falta de facilidades bancarias y de seguros entre otros factores” (Wangdi, R., Jornada “India, MERCOSUR y el Tercer Milenio”, 19 de agosto de 2004). Estas palabras evidenciaban que aún faltaba mucho por hacer para que la relación entre el MERCOSUR y la India fuera más ágil y que se aproveche el acuerdo interregional que está en vigor, así como los acuerdos bilaterales.

Como conclusión se puede afirmar que la relación entre el MERCOSUR y la India tiene un enorme potencial. En foros internacionales ambas partes han demostrado sostener intereses comunes. En cuanto al aspecto meramente económico, aún falta establecer

condiciones para que se pueda aprovechar la letra escrita de los acuerdos establecidos. Entonces, queda claro que la India, a pesar de los obstáculos económicos planteados, puede ser un socio mucho más cercano al MERCOSUR en comparación con la UE en cuanto a la defensa de sus intereses en contra del proteccionismo (especialmente en temas agrícolas).

4.6.4 MERCOSUR-Israel

El 18 de diciembre de 2007 Israel y el MERCOSUR firmaron un tratado de libre comercio que se negociaba desde diciembre de 2005, cuando las partes suscribieron un acuerdo marco. El TLC de 2007 cubre el 90% del comercio, con un calendario de desgravaciones arancelarias progresivas de cuatro fases: la primera será inmediata, la segunda a cuatro años, la tercera a ocho años y la cuarta a diez años.

El TLC implicó para el MERCOSUR un mayor acceso a un mercado con alto poder adquisitivo como el israelí, con un PIB *per capita* de 28,800 dólares e importaciones anuales por 52,800 millones de dólares (CIA *World Factbook*, estimaciones de 2007). Por otra parte, el MERCOSUR podría aprovechar los acuerdos que Israel ya ha firmado con: la UE, Estados Unidos, Turquía, México, Canadá, Jordania y Egipto.

El volumen de comercio intercambiado entre el MERCOSUR e Israel no es considerable pero tiene perspectivas de crecimiento. En los primeros diez meses de 2007 los cuatros exportaron a Israel 460.2 millones de dólares e importaron desde ese país 653 millones de dólares. Los principales productos que el MERCOSUR exportó a Israel en 2007 son: granos y cereales, bienes de capital y calzado, mientras que Israel exportó al MERCOSUR agroquímicos, software y productos tecnológicos. Aquí se observa una asimetría en el nivel de intercambio: Israel exporta bienes con mayor valor agregado, lo cual explica, además, el déficit en la balanza comercial del MERCOSUR con ese país. Por otra parte, existe otra asimetría: El 70% de los intercambios entre el MERCOSUR e Israel corresponde al comercio entre Israel y Brasil, que en los primeros diez meses de 2007 exportó a Israel 238 millones de dólares e importó 540 millones de dólares. Aunque con intercambios mucho menores, Argentina, Paraguay y Uruguay tienen saldos positivos en sus balanzas comerciales con Israel (Israel, Buró Central de Estadísticas, 2008).

El acuerdo firmado en 2007 no incluyó a Venezuela. Una vez que entre en vigor el acuerdo de adhesión de Venezuela al MERCOSUR ese país tendrá 270 días para analizar el tratado y deberá ser el MERCOSUR el encargado de consultar a Israel sobre su disposición para negociar la incorporación venezolana al TLC. Existe una incertidumbre sobre este asunto, debido a las fricciones que ha manifestado hacia Israel el presidente Chávez, quien mantiene lazos estrechos con Irán. El comercio bilateral entre Venezuela e Israel no es significativo: en los diez primeros meses de 2007 Venezuela exportó a Israel 3.9 millones de dólares e importó 43.5 millones de dólares a Israel (EFE, 18 de diciembre de 2007).

Para el MERCOSUR el TLC con Israel significa un aliciente para iniciar o continuar otros acuerdos. Es decir que más allá del valor comercial, el TLC con Israel posee un

valor simbólico porque puede activar nuevas negociaciones con otros países y regiones. Así, el MERCOSUR podría confiar en que se concreten los siguientes acuerdos que se han estado negociando: con la UE (desde 1999); con India (que todavía no está en vigor por falta de ratificación parlamentaria); con el Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Omán), desde 2005, y con la Unión Arancelaria de África Austral (SACU), integrada por Botswana, Lesoto, Namibia, Suazilandia y Sudáfrica, desde 2005) Por otra parte, el MERCOSUR está evaluando la posibilidad de iniciar negociaciones para suscribir TLCs con el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), Singapur y Corea del Sur.

La conclusión que se desprende de la relación de Israel con el MERCOSUR es que su valor trasciende lo económico y puede servir de catalizador para que el MERCOSUR concrete otros TLCs. Nuevamente se observa empíricamente lo enunciado en el marco teórico de esta tesis: el acuerdo entre dos partes puede estimular a una tercera a no quedarse atrás, a “subirse al carro para no quedar relegada”. En otras palabras, la función del interregionalismo llamada *bandwagoning* se ha podido comprobar con varios ejemplos.

4.7. MERCOSUR-OMC

La Ronda de Doha, cuya culminación se programó para 2005, no concluyó en la fecha establecida. Asimismo, el acuerdo al que se llegó en la reunión ministerial de Hong Kong, sólo si existe un firme compromiso entre las naciones industrializadas, provocará resultados a mediano y largo plazo, pero no en los próximos años. Por lo tanto, sólo se puede afirmar que, durante el período que cubre el análisis esta tesis (1999-2007), las negociaciones en el seno de la OMC han fracasado.

El mayor obstáculo ha sido la falta de consensos que deberían alcanzarse para lograr un acuerdo entre los 151 miembros de la OMC²¹⁶. Esto se debió a la existencia de una importante fractura entre las posiciones de países desarrollados y las de los países en vías de desarrollo. La de los desarrollados, unificadas en el acuerdo entre Estados Unidos, la UE y Japón por un lado, todos ellos grandes partidarios de los subsidios agrícolas y a las exportaciones que perjudican a los productos de los países menos ricos, y por el otro, los países pobres y en vías de desarrollo que han denunciado esta incoherencia por parte de los desarrollados, que por un lado abogan por el libre comercio mundial pero en la práctica en casa no han instrumentado esos preceptos, porque sólo están dispuestos a liberalizar en parte sus barreras proteccionistas.

Tal como se comentó en el capítulo anterior, en septiembre de 2003 se llevó a cabo en Cancún la V Conferencia Ministerial de la OMC, la cual tuvo como objetivo revisar la Agenda de Doha referente al desarrollo. A pesar de las expectativas no se lograron los consensos necesarios. La postura de países como: Argentina, Brasil, México, India, China, Sudáfrica, Tailandia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Paraguay, Perú y otros en vías de desarrollo se vio frustrada. Estos países, muchos de los cuales están

²¹⁶ En diciembre de 2007 la OMC contaba con 151 miembros pero en la Reunión Ministerial de Hong Kong, en 2005, la organización tenía 148 miembros.

agrupados en el Grupo Cairns²¹⁷, reclamaron la abolición total de los subsidios a las exportaciones que practican los países desarrollados, comenzando por los bienes con interés para los países en vías de desarrollo.

Por otra parte, cabe destacar que el MERCOSUR no actúa siempre de manera conjunta. Esto sucede, por ejemplo, porque Uruguay no pertenece al Grupo de los 20 (G-20)²¹⁸.

Es evidente que el MERCOSUR obtendría mayores beneficios si primero negociara propuestas entre los cuatro y luego se sentara a la mesa negociadora con los demás miembros de este grupo. Además, los cuatro miembros del MERCOSUR se beneficiarían si formaran coaliciones con países que tienen sus mismos intereses, como es el caso de los que presentaron la contrapropuesta a Estados Unidos y la UE en las vísperas de la reunión de la OMC en Cancún. Esta situación no se logró, porque en varias oportunidades los cuatro actúan de manera individual en cuestiones que también conciernen a los otros tres. Tal es el caso del éxito de las negociaciones brasileñas en la OMC en septiembre de 2004, cuando obtuvo que se atendiera su petición sobre la reducción de los subsidios europeos al azúcar.

Durante 2005 todas las expectativas estuvieron puestas en la cumbre de la OMC en diciembre en Hong Kong. Sin embargo, las perspectivas de llegar a un acuerdo equilibrado, entre las posiciones de los países desarrollados que aplican subsidios a sus productores y las de los países en vías de desarrollo, que reclaman una mayor apertura en el comercio agrícola, fracasaron. Según Félix Peña, existen tres escenarios posibles para Argentina. Estas alternativas también podrían considerarse válidas para el resto de los países que conforman el MERCOSUR: 1) privilegiar políticas de competitividad, que incentiven la producción de bienes y la prestación de servicios que sean valorados, por su calidad y precio, por los consumidores de todo el mundo; 2) rediseñar los instrumentos del MERCOSUR para lograr la flexibilidad que requiere una diplomacia comercial que privilegie varios ámbitos. En este sentido es importante prever disciplinas colectivas en las negociaciones con terceros países y mecanismos que neutralicen efectos perjudiciales que pudieran resultar en los flujos de comercio e inversión de los socios y 3) impulsar negociaciones con terceros países, especialmente con: a) la UE b) Estados Unidos, a través de un acuerdo "4+1" compatible con objetivos más amplios del libre comercio hemisférico y c) China, idealmente a través de un tratado de libre comercio (Peña, El Cronista, 3 de agosto de 2005).

El análisis de Peña, al igual que el de muchos autores, predice que, en caso que no se logren acuerdos en el ámbito multilateral, los países del MERCOSUR tendrían la puerta abierta para concretar acuerdos en ámbitos más reducidos. El problema es que

²¹⁷ El Grupo Cairns es una coalición de países exportadores agrícolas que fue creada en 1986. La conforman los cuatro países del MERCOSUR más: Australia, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paquistán, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Ver: Grupo Cairns (2007).

²¹⁸ Como se mencionó anteriormente, Uruguay muchas veces prefiere tomar iniciativas bilaterales o multilaterales fuera del MERCOSUR. Además de no participar en el G-20, suscribió un acuerdo de libre comercio con México y tuvo la intención de concretar otro con Estados Unidos.

muchos asuntos que antes de finalizar 2005 se encontraban entre corchetes en las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, estaban supeditadas a lo que sucediera en la OMC. Este motivo ha sido una de las causas por las cuales no se ha producido un ámbito propicio para avanzar las negociaciones birregionales.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo y del capítulo 3 se analizaron las políticas exteriores del MERCOSUR y de la UE utilizando variables como las relaciones intrazona, los intercambios con sus vecinos, con Estados Unidos, con Asia, con Israel y su relación con la OMC.

A partir de todo lo expuesto a lo largo del presente capítulo se puede argumentar que la relación intrazona del MERCOSUR genera implicaciones en la UE. Se ha expresado aquí que el MERCOSUR ha atravesado por varias etapas desde que comenzó a negociar el Acuerdo de Asociación Interregional con la UE. Una vez pasado el torbellino crítico de la crisis argentina que afectó a sus países vecinos y debilitó a la unión aduanera, la región comenzó a vivir aires esperanzadores. Las elecciones presidenciales que tuvieron lugar entre 2002 y 2003 en tres de los cuatro países que lo conforman no sólo cambiaron al Jefe de Estado de turno, sino que provocaron modificaciones en el rumbo de las políticas exteriores de esos países.

Sin embargo, aunque es evidente que la crisis argentina superó su peor momento, aún no está resuelta y plantea un gran desafío al MERCOSUR. Sus efectos fueron muy severos para sectores que se vieron amenazados por la competencia brasileña. Ante este escenario es lógico cuestionarse si las medidas proteccionistas impuestas por el gobierno argentino a mediados de 2004 se mantendrán, ya que de lo contrario, se estarían afectando los objetivos de la unión aduanera. Un recurso más adecuado para las metas regionales sería que el gobierno argentino implemente una política de incentivos para el fortalecimiento de su sector industrial, para que este último no tenga que depender de medidas proteccionistas, ya que la coordinación macroeconómica e industrial entre Argentina y Brasil resulta fundamental. En este sentido el caso brasileño puede servirle de modelo a Argentina: por medio de esquemas preferenciales de financiamiento, donde se acude a esquemas de financiamiento especialmente diseñados para los distintos sectores, en lugar de las medidas proteccionistas. El principal mecanismo es el de los créditos a tasas especiales que otorga a las empresas el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES). Desde 2007 Brasil también participa del Banco del Sur, otro canal de financiamiento para el sector privado brasileño. Para el caso de las pequeñas y medianas, a través del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas de Brasil (SEBRAE), se les otorga financiamientos preferenciales.

Evidentemente las políticas individuales y no coordinadas entre los cuatro Estados dañan la fortaleza de la unión aduanera. Sin embargo, cabe recordar que la naturaleza institucional del MERCOSUR es intergubernamental, es decir que se rige por los acuerdos entre presidentes, a diferencia de la europea que se basa en las instituciones comunitarias que tienen un carácter supranacional.

Por la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR se puede afirmar que al cambiar las cuatro administraciones, es lógico que el rumbo de la política exterior de los cuatro se redefina. Las alternativas de integración, sin embargo, no son nuevas, también estuvieron presentes durante las administraciones de gobiernos anteriores. Lo que cambia es el foco y también las prioridades. Desde 2002 el MERCOSUR posee gobiernos que detentan una mayor sensibilidad social y sostienen una visión importante: desean lanzar una estrategia exportadora agresiva y participar de manera activa en todos los foros, priorizando diferentes ámbitos. Países como Argentina o Brasil, que sufrieron una importante devaluación en su moneda, deben aprovechar el tipo de cambio competitivo para exportar más y lograr así un mayor crecimiento.

Es lógico que los precios competitivos del MERCOSUR, especialmente en materia agrícola, impliquen una mala noticia para la UE. Sin embargo, la UE continúa ejecutando la PAC, por lo cual protege a sus productores, quienes no sienten la competencia del MERCOSUR. Esta situación complica las negociaciones del acuerdo interregional.

En relación al ámbito financiero, como ya se ha mencionado, los socios del MERCOSUR no poseen una estrategia unificada de negociación con sus acreedores. Por lo tanto, los bonistas europeos que sufrieron el *default* del gobierno argentino pueden negociar individualmente con Argentina, sin contar con el apoyo que podría otorgarle el MERCOSUR en esta materia a través de políticas comunes de negociación.

La conclusión que se desprende de lo anterior es que la prioridad número uno es afianzar la unión aduanera. Sin embargo, todavía se presentan grandes retos porque en la práctica la coordinación entre los cuatro es limitada.

En cuanto a la relación del MERCOSUR con los países de las Américas, después de la cumbre de Mar del Plata queda claro que el MERCOSUR no está dispuesto a suscribir un acuerdo que no respete sus intereses. Es evidente que las Américas presentan posiciones fragmentadas y que uno de los aliados del MERCOSUR es Venezuela. Sin embargo, ese país posee una visión mucho más polarizada, que no se ajusta a lo expresado por los cuatro. La alternativa ALCA, por lo tanto, si se mantiene el escenario que se delimitó en Mar del Plata, no podrá ser prioritaria para el MERCOSUR.

En relación con Estados Unidos, como se ha demostrado a lo largo del presente capítulo, existe una diferencia entre los volúmenes comerciados por Brasil y Argentina. Además, tradicionalmente ciertos productos exportados por Argentina han competido con los estadounidenses. Por consiguiente, la relación entre Argentina y Estados Unidos es menos fuerte que la que ha mantenido Brasil con ese país. En cuanto al ámbito financiero, vale la pena mencionar que en el período analizado en la presente tesis, la relación de Argentina con Estados Unidos pasó por distintas etapas. Después de la crisis de 2001-2002 y hasta 2005 para Argentina era crucial mantener una buena relación con Estados Unidos para poder obtener un acuerdo con el FMI, lo cual constituía una de las mayores prioridades del país. Sin embargo, a finales de 2005, al igual que Brasil, Argentina adelantó los pagos de la deuda con el organismo financiero

internacional. Por lo tanto, ese tema ya no apareció en la cima de la agenda bilateral. En cuanto a Uruguay, ese país en 2006 y 2007 evaluó la posibilidad de establecer de manera bilateral un TLC con Estados Unidos; es evidente que ubicó en el período mencionado a ese país en la cima de sus prioridades. Sin embargo, en la Cumbre del MERCOSUR celebrada en diciembre de 2007 Uruguay anunció que desistía de la idea. Mientras tanto Estados Unidos no ha dado indicios de interesarse por suscribir un TLC con el MERCOSUR. Si uno de los cuatro accediera a firmar un acuerdo bilateral con Estados Unidos y no uno interregional (4+1), entonces el MERCOSUR se desestabilizaría.

La relación con Asia posee un gran potencial para el MERCOSUR, en particular si se comparan las cifras de las exportaciones del MERCOSUR a China de los últimos años, con las del resto de los países latinoamericanos. A pesar de que a finales de 2007 la UE superó, en cuanto a su importancia relativa a Asia, China se perfila como un socio atractivo y al mismo tiempo desafiante para los cuatro países –incluido Paraguay-. En cuanto a los aspectos positivos de dicha relación, vale la pena destacar la complementariedad de las economías: China necesita materias primas y energéticos para su crecimiento económico y el MERCOSUR se los puede suministrar. Sin embargo, tal como se analizó en este capítulo, la relación con China en estos términos, en los cuales el MERCOSUR sólo se inserta como proveedor de materias primas y China como exportador de bienes manufacturados de cada vez más alto valor agregado, puede perjudicar al MERCOSUR a mediano plazo. Esta situación sería muy similar a la vinculación de los países del Cono Sur con el reino unidos durante el siglo XIX y XX, cuando, después de la Revolución Industrial, la potencia necesitaba insumos para su industrialización y cuando invertía para extraer y transportar esos insumos. La lección para el MERCOSUR es que éste debe buscar la manera de coordinar sus políticas macroeconómicas, reforzar su integración y dedicarse a fomentar la exportación de productos con mayor valor agregado, para evitar caer en la dependencia de una nueva potencia.

La relación con India puede ser muy positiva para que el MERCOSUR se una a un aliado en foros multilaterales. Pero para construir un lazo económico más fuerte se necesitan inversiones en infraestructura, en particular en transporte.

El valor principal del acuerdo con Israel radica en el hecho de que este TLC puede ser el puntapié para iniciar o concretar negociaciones del MERCOSUR con áreas extra latinoamericanas, entre ellas la UE.

A continuación se presentan tablas que grafican la posición relativa de la UE con los demás socios comerciales del MERCOSUR:

Tabla 37
Exportaciones: evolución de la participación de los
principales socios comerciales del MERCOSUR (1999-2006)
(en porcentajes)

Destino	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE*	26	24	23	23	23	23	21	21
Estados Unidos	18	20	20	21	19	18	17	15
Total Intra MERCOSUR	21	21	17	11	12	13	13	14
ALADI (excluidos MERCOSUR y México)	8	8	9	10	9	9	n.d.	n.d.
CAN**	3	3	4	4	3	4	4	7
Chile	4	5	5	5	5	5	5	5
México	2	3	3	3	3	4	3	3
China	2	2	3	4	6	6	6	6
Japón	4	3	3	3	3	2	2	2
India	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Israel	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Resto del Mundo	22	22	26	29	31	31	26	26
Total Extra MERCOSUR	79	79	83	89	88	87	87	86
Total General	100	100	100	100	100	100	100	100

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

** Venezuela formó parte de la CAN hasta 2006.

n.d.: datos no disponibles

Fuente: Elaboración propia con datos de CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla anterior indica claramente que la UE es el principal mercado del MERCOSUR y que lo ha sido desde 1999 a 2006, sin embargo esa región ha perdido importancia para el MERCOSUR como destino de sus productos. Es notorio que China ha estado captando productos del MERCOSUR, pero al mismo tiempo esto ha generado un desvío del comercio intrazona en la unión aduanera.

También se percibe un leve crecimiento de la participación de ciertos países de América Latina, como México y Chile, como destino de las exportaciones del MERCOSUR. Lo mismo sucede con el rubro “resto del mundo”. Es decir que mientras la UE ha perdido participación en las exportaciones del MERCOSUR, ese porcentaje se fue cubre con las exportaciones a nuevos socios. La UE no es el único socio del MERCOSUR que ha disminuído el porcentaje de ventas del MERCOSUR, lo mismo ha sucedido con Estados Unidos y Japón y, como ya se comentó, el mismo comercio intrazona ha sufrido una recaída, y por consiguiente ha aumentado el extrazona.

La tabla de importaciones, que se presenta a continuación, muestra que el MERCOSUR durante el período estudiado ha importado cada vez menos desde la UE en relación con otros socios; sin embargo, esta región continúa siendo la principal fuente de importaciones.

Tabla 38
Importaciones: evolución de la participación de los
principales socios comerciales del MERCOSUR (1999-2006)
(en porcentajes)

Origen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE *	29	24	25	26	24	23	22	20
Total IntraMERCOSUR	19	20	19	17	20	19	19	19
Estados Unidos	22	21	22	21	18	17	15	14
China	1	3	3	3	4	6	7	9
ALADI (excluidos MERCOSUR y México)	4	5	4	3	3	4	n.d.	n.d.
CAN**	2	3	2	2	2	2	2	3
Japón	5	5	5	5	5	4	4	4
Chile	2	2	2	2	2	1	2	3
México	1	2	1	1	1	2	2	2
India	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Israel	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Resto del mundo	20	24	25	26	28	32	24	25
Total Extra MERCOSUR	80	80	81	82	80	81	81	81
Total General	100	100	100	100	100	100	100	100

* En mayo de 2004 se incorporaron a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca. Las exportaciones del MERCOSUR a la UE incluyen a estos países desde enero de 2004.

** Venezuela formó parte de la CAN hasta 2006.

n.d.: datos no disponibles

Fuente: Elaboración propia con datos de CEI, Cancillería argentina, 2007.

La tabla anterior sobre importaciones demuestra un comportamiento similar al de las exportaciones si se comparan las compras del MERCOSUR a la UE y al resto del mundo. Se puede observar claramente que Europa está perdiendo posiciones que están ganando otros países del mundo, entre ellos China, de manera particular. Mientras en 1999 el MERCOSUR compraba el 29% del total a la UE, en 2006 ese porcentaje bajó a 19%; en 1999 el MERCOSUR sólo adquiría de China el 1% del total y en 2006 el 9%. Estas cifras son paradigmáticas, se ve claramente una tendencia ascendente de las ventas Chinas al MERCOSUR y una disminución de las europeas. Como se planteó en este capítulo, esta situación implica un riesgo: el de cambiar de potencia dependiente en un lapso de tiempo corto. Esto tiene implicaciones no sólo para el MERCOSUR --cuyos países vieron disminuidas sus compras a los socios del MERCOSUR y aumentaron las adquisiciones a China--, sino también para la UE. Cabe preguntarse entonces si se aplicará aquí la función de *bandwagoning* del interregionalismo, por la cual la UE se vería amenazada por China en el MERCOSUR y así entonces se acercaría más a la unión aduanera. Lo mismo vale para Estados Unidos.

Las relaciones exteriores de los socios del MERCOSUR han incrementado los lazos con ciertos países y regiones alejadas, como es el caso del acuerdo con India e Israel. Aunque las cifras del comercio interregional del MERCOSUR con esas latitudes no es significativa, estos contactos tienen un valor simbólico porque pueden potenciar acuerdos con quienes el MERCOSUR se encuentra negociando acuerdos o con quienes aspira a lograrlo. Cabe señalar que el TLC suscrito con Israel es el primero que firma el MERCOSUR con un socio extrarregional. La alianza con estos dos países también tiene un contenido político. Con la India es clara la simbiosis que ha mantenido en foros internacionales con Brasil de manera particular. Hay que recordar que ambos países han sido incluidos dentro de la sigla BRIC, ambos pertenecen al Grupo de los cuatro en la ONU y al G-20 e la OMC. Desde esos ámbitos han sabido mantener posiciones conjuntas. En cuanto a Israel, como ya se mencionó en este capítulo, la relación económica puede cambiar (hasta puede concluir el acuerdo firmado) si Venezuela mantiene su alianza con Irán una vez que se convierta en el quinto Estado parte.

En cuanto a la participación del MERCOSUR en el ámbito multilateral, adolece principalmente de la falta de armonización entre los integrantes para aprovechar en esos espacios, la fuerza de una posición común. Esto se puede explicar, en parte, como ya se ha mencionado, por el carácter intergubernamental del MERCOSUR, lo que provoca que la coordinación entre los cuatro países en materia de política exterior sea débil. Resulta entonces de especial importancia para el fortalecimiento del MERCOSUR aunar fuerzas para defender intereses comunes. Ejemplo de la situación actual es el caso de Uruguay que al no pertenecer al G-20 impide que el MERCOSUR tenga una voz unificada en la OMC. Uruguay, además, decidió adelantarse y firmar un TLC con México, el cual todavía no se ha concretado con los otros tres miembros del MERCOSUR. Brasil, por su parte, en varias ocasiones ha negociado solo en foros multilaterales, o se ha unido a países que no pertenecen a la subregión para impulsar sus intereses. Tal es el caso del logro diplomático en el dictamen que la OMC hizo a su favor sobre el tema del azúcar. Otro ejemplo que refuerza la actuación individual de Brasil es el acuerdo textil que suscribió con la UE y el reconocimiento que Bruselas le dio en 2007 como “potencia mundial”, al margen de las negociaciones MERCOSUR-UE.

Pero la muestra más clara de la falta de conjunción de intereses en el seno del MERCOSUR en foros multilaterales es la diferente posición que poseen Argentina y Brasil frente a la eventual reforma de las Naciones Unidas. El primero se ha unido a un grupo de países denominado “Unidos por el Consenso”, el cual redactó un documento donde sostiene que el grupo: “considera que debe darse el tiempo adecuado para alcanzar un resultado negociado y preservar el sentido de pertenencia de todos los Miembros en el proceso de reforma”. De lo anterior se desprende que estos países no están de acuerdo con que se establezca un plazo apresurado para realizar la reforma, sino que prefieren esperar el momento idóneo. Otro de sus argumentos es que no apoyan la creación de nuevos miembros permanentes para el Consejo de Seguridad. La posición de Brasil es diferente. Este país se ha unido al llamado “Grupo de los cuatro” (Brasil, Alemania, Japón e India), que apoya la candidatura de estos cuatro como nuevos miembros permanentes. Este grupo, además, prefiere propiciar la reforma

cuanto antes. El caso es que Argentina y Brasil se encuentran distanciados en este aspecto porque sus posiciones son diferentes. Es evidente que Brasil desea aspirar a lograr un liderazgo internacional y pretende alcanzar un mayor protagonismo a escala global, mientras que Argentina no lo apoya. Estas discordancias no generan ningún beneficio, sino que por el contrario, dañan la unión de los socios mayores del MERCOSUR. Si este tema no cobra demasiada relevancia y en el futuro las relaciones bilaterales se fortalecen, más allá de estas diferencias, de esta manera Brasil podría convertirse en un neto líder subregional. Entonces tendría que asumir no sólo los beneficios de su liderazgo, sino también todas las responsabilidades, incluyendo la de no perder el foco y priorizar el MERCOSUR y colocarlo en la prioridad más alta de la agenda de política exterior del país.

Conclusiones y recomendaciones

*"Life is what happens to you while you're busy making other plans."*¹

John Lennon

A lo largo de la presente investigación se ha analizado el desarrollo de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR desde sus inicios formales -en julio de 1999-, hasta diciembre de 2007, cuando la conclusión del proceso con la firma del Acuerdo de Asociación Interregional parecía estar cada vez más lejana.

Para explicar el contexto en el que se establecieron las negociaciones entre las partes, fue necesario identificar aquellas teorías que ayudaran a comprender los factores internos que operaban en cada una de las regiones: el constructivismo, la gobernanza, multinivel y el debate entre el supranacionalismo y el integubernamentalismo. En cuanto a la relación birregional propiamente dicha, se acudió a la teoría del interregionalismo, que aporta una perspectiva novedosa para su estudio, así como la de los vínculos que las partes han mantenido con otros Estados y regiones.

En el capítulo 1 se corroboran las dos hipótesis que se plantean al inicio del mismo:

- 1) las relaciones entre la UE y el MERCOSUR a partir del comienzo de las negociaciones formales se insertaron en un escenario de profundos cambios económicos, políticos y sociales a nivel mundial, los que fueron determinantes para las relaciones intrarregionales, así como en la vinculación que establecían con otras regiones, y
- 2) estas negociaciones se fueron desarrollando de manera paralela en dos grandes niveles: el interno (a nivel regional, lo que incluye el nivel nacional) y en el externo, el que a su vez se divide en otros dos niveles: el interregional y el multilateral.

Por otra parte, a lo largo de esta investigación ha quedado comprobada la hipótesis general de la tesis: entre 1999 y 2007 se han sucedido una serie de cuestiones intrarregionales, interregionales y a nivel multilateral que frenaron, en el mejor de los casos, o impidieron dicho acuerdo. Los factores externos que imposibilitaron la conclusión de las negociaciones tienen que ver con la supeditación de las negociaciones a lo que se acordaba a nivel multilateral y a la reconfiguración de fuerzas a nivel mundial, sobre todo, al ascenso de China e India como nuevas potencias globales.

¹ "La vida es aquello que te ocurre mientras estás ocupado haciendo otros planes"; frase de la canción "*Beautiful Boy (Darling Boy)*". Este tema forma parte del último álbum de Lennon, titulado "*Double Fantasy*". La canción está dedicada a su hijo Sean.

En cuanto a los factores internos en el MERCOSUR, a lo largo de las negociaciones pueden señalarse tres momentos: la crisis brasileña de 1998-1999 y la argentina de 2001-2002, que originaron a su vez crisis en el seno del grupo. A partir de 2002, se puede identificar una nueva etapa, cuando tres de los cuatro países tuvieron elecciones presidenciales a través de las cuales llegaron al poder: Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina y Nicanor Duarte Frutos en Paraguay, y que desde el inicio de sus mandatos manifestaron su interés por “relanzar el MERCOSUR” y por crear nuevas instituciones.

Sin embargo, a partir de finales de 2005 y principios de 2006, se desataron varias controversias entre Uruguay y los dos socios mayores. El motivo principal de la inconformidad fue el problema de la asimetría entre los socios, aunque las causas del malestar uruguayo son varias: en primer lugar, los efectos que tuvo la crisis argentina en ese país rioplatense; en segundo lugar la posición del gobierno argentino al oponerse a la construcción de la papelera Botnia aduciendo que daña el medio ambiente y el conflicto que se desató en enero de 2006 por la decisión uruguaya de entablar negociaciones unilaterales para firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, lo que aparentemente violaría un acuerdo suscrito en 2000 en el seno del MERCOSUR por el que los cuatro Estados se comprometieron a no negociar por separado tratados comerciales. Por otra parte vale la remarcar que Uruguay también se ha alejado de sus socios en el MERCOSUR al no participar en el G-20 en el ámbito de la OMC.

La importancia de la crisis brasileña y argentina fue tal que en el período 2001-2002 el comercio intrazona fue similar al de 1991, fecha en la cual se estableció el MERCOSUR. Esta cifra muestra por qué durante los primeros años del nuevo milenio se hablaba sobre el colapso del MERCOSUR. Aunque a partir de 2003 se haya recuperado el volumen del comercio intrazona, las cifras de las exportaciones del MERCOSUR a la UE fueron mayores que las exportaciones dentro de la región, datos que no hay que dejar de lado cuando se analiza la importancia que el acuerdo sigue teniendo para la región sudamericana.

Las causas del relanzamiento del MERCOSUR no sólo se encontraron a nivel interno, también tuvieron que ver con la poca expectativa de la región en un ALCA favorable a sus intereses y al fracaso de las negociaciones en el seno de la Ronda de Doha.

En cuanto a los factores internos europeos, estos fundamentalmente tuvieron que ver con la ampliación de la Unión, que durante el período analizado casi duplicó el número de Estados miembros, ya que pasó a contar con 27 miembros, de los 15 que la constituían antes de 2004. Hay que recordar que la UE ha incorporado en su seno Estados de un menor nivel de ingreso a la media comunitaria anterior al 1° de mayo de 2004. Por lo tanto, necesita concentrarse en elevar el nivel de desarrollo de estos nuevos integrantes y tomar en cuenta sus realidades productivas a la hora de negociar sus acuerdos con el exterior.

Europa también estuvo ocupada en cuestiones relacionadas con su institucionalización. No logró el objetivo de contar con una Constitución y aunque en diciembre de 2007 los 27 Jefes de Estado y de Gobierno suscribieron el Tratado de Lisboa, todavía no ha sido ratificado por todos los Estados y en junio de 2008 fue vetado por la población irlandesa. Es evidente entonces que la UE tiene por delante una tarea pendiente, en la cual tendrá que debatir cómo podrá avanzar en su proceso de integración y sortear estos obstáculos.

Parafraseando a Lennon cuando afirmaba que la vida ocurre cuando uno está ocupado haciendo otros planes, se puede afirmar que eso fue efectivamente lo que les ocurrió a la UE y al MERCOSUR. Aunque al inicio de las negociaciones ambas partes se mostraban optimistas y confiaban en que sería posible concretar el acuerdo, a medida que fueron pasando los años, cada una priorizó otros intereses. En el caso del MERCOSUR, tal como se mencionó anteriormente, al ver que el acuerdo con la UE se estancaba, se orientó a fortalecer relaciones con otras regiones. Así, los países del Cono Sur ampliaron y consolidaron vínculos con otros países latinoamericanos, como es el caso de Chile y México, con quienes se incrementaron los niveles de comercio e inversiones. Con Venezuela –y en menor medida con Bolivia— los cuatro comenzaron a negociar su adhesión a la unión aduanera como Estados Parte. Como se vio en el capítulo 4, el MERCOSUR no es un bloque totalmente cerrado, sino que por el contrario su tratado constitutivo acepta la posibilidad de incorporar como nuevos Estados Parte a países miembros de la ALADI. Además, el MERCOSUR firmó y profundizó acuerdos con otros vecinos, como los suscritos con Perú y con la CAN en 2003.

Fuera de la región latinoamericana, China se convirtió en uno de sus socios comerciales más importantes, no sólo de los dos países más grandes, sino inclusive de Paraguay, el cual --como se analizó en el capítulo 3--, mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán y como resultado se encuentra distanciado políticamente de la República Popular China. Aunque no tan importantes como el gigante asiático, Sudáfrica, Egipto, Japón, India, el Consejo de Cooperación del Golfo e Israel –con quien el MERCOSUR firmó un TLC en 2007--, constituyen ejemplos de esta nueva diversificación de relaciones del MERCOSUR.

El caso de China merece una reflexión aparte. Como lo explica el ministro argentino Gabriel Martínez, representante de ese país ante la Unión Europea:

“Si bien en 1999 China ya aparecía como una economía emergente de gran dinamismo, el comercio entre ese país y el MERCOSUR era poco significativo... Nadie tenía en aquel entonces muy claro la gravitación que podía llegar a tener en el sistema multilateral de comercio. Por otro lado... China recién ingresó a la OMC a fines del año 2001, en ocasión de la Conferencia Ministerial en la que se lanzó la Ronda Doha. Hasta ese momento era un país que tenía un

comportamiento heterodoxo en los mercados internacionales, que provocaba que los mercados quisieran recurrir a medidas proteccionistas para frenar la llegada masiva de productos que eran acusados de *dumping* social, subsidios y violación de las reglas internacionales de protección de la propiedad intelectual (piratería). Esto último frenaba la expansión de las exportaciones chinas, a tal punto que algunos miembros de la OMC se siguen preguntando si su ingreso al organismo ha sido efectivamente positivo para el sistema multilateral de comercio. Ahora bien, China por el tamaño de su mercado, a la vez que representa una amenaza potencial para la industria europea, se ha ido convirtiendo en un socio prioritario de la UE, desplazando al MERCOSUR que llevaba años negociando un acuerdo de asociación económica con la UE”.²

Las primeras tres hipótesis particulares planteadas en la introducción y que se analizaron en el capítulo 2 también han quedado convalidadas: 1) el acuerdo no se ha firmado a pesar de que han transcurrido ocho años y medio de negociaciones que se analizan en la presente tesis, porque a través de las tres etapas que pueden ser identificadas han habido cuestiones internas y externas que fueron reduciendo el interés de las partes; 2) los nudos de la negociación provinieron de ambas regiones y por parte de diferentes actores, lo que dio como resultado un *impasse* cuando no estuvieron dispuestos a ceder en sus posiciones. En el caso del MERCOSUR, el principal obstáculo que encontró fue la cuestión agrícola, y la negativa de la UE a modificar la PAC. Por su parte, la UE reclamó al MERCOSUR una mayor liberalización en los sectores de servicios, telecomunicaciones y compras gubernamentales, entre otros; y 3) los temas en los cuales se logró un consenso fueron los capítulos sobre diálogo político y cooperación.

En cuanto a la cuarta hipótesis, ésta queda sólo parcialmente convalidada: las inversiones en energía e infraestructura constituyen una oportunidad para los países europeos. No obstante, considerando el *impasse* de las negociaciones derivado de la negativa de Brasil a conceder a los europeos el estatus de “trato nacional” en materia de compras gubernamentales, ambas regiones deberán sujetarse a lo negociado en la OMC en materia de inversiones y servicios. Por lo tanto, no obtendrán las ventajas que pueden derivarse de un acuerdo birregional, lo cual permitiría a las empresas europeas competir en mejores condiciones en las licitaciones internacionales en materia de obras y compras.

La quinta hipótesis queda asimismo corroborada, ya que no se vislumbra que el estancamiento al que ha llegado la negociación se supere en el corto plazo por distintas razones, pero básicamente porque los temas de conflicto – mencionados más arriba-- han quedado supeditados a lo que se negocie en la Ronda de Doha. Sobre este punto vale la pena señalar que se ha convertido en uno de los grandes nudos de la negociación. Tal como lo señala Gabriel Martínez, “la UE se ha mostrado inflexible y ha condicionado partes del acuerdo

² Entrevista con Gabriel Martínez, 20 de junio de 2008.

al resultado de Doha. Aquí existe una diferencia entre las partes: si bien ambas coinciden en priorizar lo que se negocie en Doha, el MERCOSUR ha manifestado su interés y disposición en retomar las negociaciones sin perjuicio del resultado de Doha. La UE, por el contrario, sólo estaría en condiciones de retomar las negociaciones si previamente se llega a acuerdos en Doha.” Martínez fue escéptico sobre la posibilidad de que se logre la conclusión de la ronda durante el actual mandato de George Bush. Esto daría como consecuencia que las negociaciones se posterguen por lo menos hasta el 2010 ó 2011.

La cita anterior refleja que los resultados a los que se lleguen en la reunión de Doha son primordiales para que se logre una conclusión del Acuerdo de Asociación Interregional entre la UE y el MERCOSUR. Sin embargo, tal como lo señala el experto, aquí los actores no sólo son los europeos y los sudamericanos, también Estados Unidos juega un papel importante en la consecución de la ronda. En este sentido cabe señalar que el presidente de ese país, además, debe recibir del Congreso la autoridad para firmar acuerdos de libre comercio, es decir que al ejecutivo se le debe renovar la *Trade Promotion Authority*.

Sumado a todo lo anterior, no se puede dejar de tener en cuenta un factor que ha tenido una fuerte incidencia en el transcurso de las negociaciones: a medida que avanzaban las rondas ha ido decreciendo la importancia que las partes se otorgaban, al mismo tiempo que ha crecido la de otras regiones.

El MERCOSUR ha reclamado insistentemente que la UE no ha cedido nunca en la cuestión de dar acceso preferencial a sus productos, lo cual constituye la base del interés del MERCOSUR por firmar un acuerdo comercial, en contraposición a las que sí otorga a otras regiones, como es el caso de los miembros de la CAN y de los países ACP --a quienes concede un arancel cero en sus exportaciones a la Unión—. Por el contrario, la UE no ha dado signos de flexibilizar su PAC, lo cual afecta ciertamente al Cono Sur.

Como resultado de esta situación, el comercio interregional continuó siendo regulado por las reglas de la OMC y por las “preferencias” que de manera unilateral le ha concedido la UE al MERCOSUR, las cuales se han ido reduciendo, por lo que las exportaciones agrícolas y ganaderas se han visto obligadas a competir con el sistema europeo de subsidios y a pelear por un esquema de cuotas para algunos de sus productos.

La sexta hipótesis que sostenía que el grado de importancia que le atribuye cada parte al acuerdo resulta asimétrico se ha comprobado, ya que, como se ha visto, la UE le otorga una relevancia menor que el MERCOSUR, para quien la UE es su principal socio comercial y su principal fuente de IED y cooperación. Asimismo se afirmaba que la UE ve al MERCOSUR como competidor –en materia agrícola y ganadera- y no como un importante socio comercial. La

asimetría en los intereses recíprocos, así como los nudos que traban la negociación, no deben ocultar el hecho de que en el MERCOSUR existen importantes intereses de empresas extranjeras, como es el caso del sector automotor cuyas exportaciones deben competir con las de las empresas estadounidenses y japonesas. Otro sector de especial importancia para las empresas europeas es el energético, tanto el petrolero como el eléctrico.

Todo lo anterior ha quedado comprobado a lo largo del capítulo 3: no sólo el MERCOSUR es menos importante para la UE que la UE para el MERCOSUR, sino que además la relación birregional entre 1999 y 2007 ha sido cada vez menos importante para ambas partes.

Otro problema de carácter comercial que aleja a la UE del MERCOSUR se relaciona con el hecho de que la UE tiene muy poco diversificado su comercio exterior y que, a pesar de contar con una gran variedad de socios comerciales, unos pocos de estos concentran un porcentaje considerable de sus exportaciones e importaciones. El MERCOSUR se encuentra muy por detrás de otras regiones y países más relevantes para Europa como: la relación intrazona, Estados Unidos, China, Rusia, el Mediterráneo, los candidatos a la adhesión, ANSEA y los países ACP. Consecuentemente, la importancia otorgada al MERCOSUR ha dependido de la etapa del proceso de negociación, de la prioridad asignada por la UE a su proceso de ampliación, de variables que tienen que ver con el contexto global -la agenda de seguridad internacional y la guerra contra el terrorismo-, del estancamiento de las negociaciones comerciales internacionales y del ascenso de China e India como potencias.

Por otro lado, la jerarquía que le ha asignado el MERCOSUR a la UE ha sido alta desde 1999 hasta 2007, aunque en términos relativos haya ido disminuyendo, en favor de su relación con otros socios, en particular con China y algunos países latinoamericanos que aumentaron su participación en el comercio exterior del MERCOSUR, como es el caso de Chile y México. Sin embargo, en todo el período estudiado, como ya se mencionó anteriormente, la UE se mantuvo como el principal socio comercial, la primera fuente de inversiones y de cooperación para el MERCOSUR.

La séptima hipótesis respondía a la pregunta acerca de cuál sería la mejor estrategia para la inserción internacional del MERCOSUR y proponía la profundización de su proceso de integración. Esta afirmación también queda convalidada ya que si el MERCOSUR se concentra en ahondar el nivel de su integración, se incrementará el poder de sus miembros al reforzar su capacidad de negociación. En las recomendaciones específicas al MERCOSUR que se mencionan más adelante se analiza este tema.

Dado que la prioridad que ambas partes le asignaron a la firma de este acuerdo disminuyó con el tiempo hasta llegar al estancamiento de las negociaciones, se

presentan dos grandes recomendaciones, una de carácter interregional y otra de carácter intrarregional.

A nivel birregional se pueden plantear tres recomendaciones. En primer lugar, que es preciso enfatizar los beneficios que traerá a la relación interregional la firma del acuerdo, el cual ya ha logrado consensos en ciertos temas, como el diálogo político y la cooperación. Este último ayudaría a incrementar los niveles de integración en el MERCOSUR, el cual podría aprovechar la experiencia europea. Vale la pena destacar la importancia de la cooperación en materia de integración. Así, el MERCOSUR podría seguir el ejemplo del acuerdo firmado entre México y la UE, donde se contempla un fondo de cooperación destinado a las PYMES financiado por ambas partes (Mori, A., 2 de julio de 2004).

En segundo lugar es fundamental insistir en la participación de representantes de alto nivel –Jefes de Estado y de Gobierno– en las negociaciones y que las mismas no se desarrollen sólo a través de encuentros entre ministros. Este punto es crucial dado que desde octubre de 2004 las negociaciones interregionales se han efectuado sólo a nivel ministerial. Debido a que el MERCOSUR constituye un proceso de integración intergubernamental e interpresidencial (Malamud, 2001), se requiere que la negociación sea encabezada por los presidentes de los Estados Parte, a fin de asegurar el alcance y cumplimiento de los compromisos. Esto último no es condición necesaria para la UE, en la medida que los acuerdos de asociación son competencia exclusiva de la Comisión y, por lo tanto, los miembros de la UE están obligados a cumplir con los acuerdos negociados por dicha institución.

Por todo lo explicado anteriormente, cuando la UE sienta a los representantes de las Direcciones Generales de la Comisión Europea a la mesa (por ejemplo, al negociador de comercio), este representante unifica las posiciones de los 27 ministros de la UE. Por lo tanto, aunque sea menor el nivel de los funcionarios negociadores, la UE mantiene un alto nivel de representatividad, pero el MERCOSUR pierde fuerza, dada la naturaleza de su estructura.

En último lugar, se debe insistir en la continuación de las negociaciones comerciales. Si se decidiera firmar un acuerdo que sólo incluyera los pilares del diálogo político y de la cooperación –tal como lo propuso el ex ministro de Economía de Argentina, Roberto Lavagna-- ambas regiones saldrían perjudicadas, como se analiza a continuación en las recomendaciones para cada una de las partes.

Se pueden plantear tres principales recomendaciones para el MERCOSUR. En primer lugar, si se decide sacar el tema agrícola –y también ganadero-- de la negociación, será muy difícil que el acuerdo se firme en el mediano plazo, ya que para el MERCOSUR es fundamental salir del esquema de aleatoriedad del SGP, que no le brinda seguridad para sus exportaciones y que es uno de los principales intereses para la firma del acuerdo. Por otra parte, hay que recordar

que los países del MERCOSUR, coherentes con sus intereses, han ejercido presión para eliminar los subsidios agrícolas en otros ámbitos, en foros regionales y multilaterales, como el ALCA (vs. Estados Unidos) o la OMC (vs. Estados Unidos y la UE).

En segundo lugar, el MERCOSUR debería concentrar su atención en su propio proceso de integración ya que como se ha visto, un MERCOSUR desintegrado no resulta un socio creíble, por lo que deberá remontar el peso histórico de su estructura política basada en la existencia de líderes fuertes. Una tarea nada fácil ya que ésta ha sido su dinámica desde las luchas por la independencia, cuando los Estados latinoamericanos vieron emerger a caudillos que dominaron el escenario político. Posteriormente la figura del líder fuerte se trasladó a los presidentes y su sistema de gobierno preferido: el presidencialismo. Aún durante los gobiernos militares que se sucedieron en el Cono Sur en el siglo XX, aunque no existía la investidura presidencial, la figura del hombre fuerte se mantuvo, y en algunos casos se exacerbó. Para citar ejemplos no se puede olvidar que Paraguay vivió la larga dictadura del Gral. Alfredo Stroessner entre 1954 y 1989, y el General Juan D. Perón dominó la escena política durante la segunda mitad del siglo XX en Argentina y Getúlio Vargas en Brasil fue correspondiente con el varguismo, a lo que en México fue el cardenismo.

La presencia de líderes fuertes ha tenido siempre un impacto en la velocidad de la integración: si los Jefes de Estado del MERCOSUR se encuentran distanciados, la integración subregional sufrirá un retroceso. Tal es el caso de Argentina y Uruguay, cuando sus presidentes se involucraron en el conflicto de las papeleras, lo que dio lugar a la cancelación de la reunión que la UE mantendría con el MERCOSUR durante la IV Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe celebrada en 2006 en Viena, la cual se analizó en este trabajo.

Este peso de los dirigentes nacionales es lo que además ha impedido que en el MERCOSUR las instituciones tengan el peso que poseen sus contrapartes europeas y que las decisiones para el avance del proceso de integración sólo se han tomado en las cumbres de Jefes de Estado. Hay que recordar que el MERCOSUR aún no conforma un marco institucional permanente y sus órganos dirigentes no son instancias autónomas, sino que están subordinados a las soberanías nacionales.

No obstante el poco peso de las instituciones del MERCOSUR, es interesante proyectar qué sucederá con el proceso de toma de decisiones, si éste logra ampliarse a toda Sudamérica. Si dicha integración se concreta habrá que preguntarse cuál será el sistema que se adoptará para tomar decisiones en un grupo integrado por 12 países.

En suma, a finales de 2007 el MERCOSUR era solamente un proceso de integración intergubernamental y la estructura institucional funcionaba a través de la toma de decisiones por consenso de los cuatro países miembros,

representados en sus Poderes Ejecutivos. Algunos autores que han ahondado en sus análisis sobre la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR --como Damián Paikin y Andrés Malamud-- sostienen que, debido al papel central de los presidentes de los países miembros, el MERCOSUR se puede considerar un tipo extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo, el cual ha permitido una mayor flexibilidad en las relaciones entre los socios, sometidas continuamente a fuertes tensiones por las crisis económico-sociales en las que viven inmersos, y ha generado un ámbito de resolución de conflictos de naturaleza "política", más que "jurídica", como ocurre en el caso de la UE.

Pero no sólo el tema de los liderazgos se presenta a nivel nacional, ya que también hay una cuestión de liderazgo que se plantea dentro del propio MERCOSUR: ya se ha visto cómo Uruguay se niega a aceptar pasivamente el acompañar las necesidades de los dos grandes y ha comenzado a establecer alianzas comerciales propias, por fuera del MERCOSUR.

El gran tema en esta cuestión es el papel de Brasil como líder, o pretendido líder, de la integración sudamericana, o más allá aún, cuál debe ser el país líder, o si debe haber un país que lidere el proceso de integración. Así, se puede pensar que Brasil, quien posee el mayor peso económico, territorial y poblacional del MERCOSUR, tiene la capacidad para estructurar una red de relaciones que permita construir un orden político estable para reforzar el desarrollo económico en beneficio de los países que conforman la unión aduanera. Sin embargo, la política exterior brasileña desde la administración Lula parece priorizar distintos frentes. Aunque varias veces el presidente y su canciller, Celso Amorim, han insistido que su prioridad es el MERCOSUR, lo cierto es que su país también aspira a convertirse no sólo en una potencia subregional y regional, sino también mundial. Un ejemplo de ello es su pretensión de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, ante una eventual reforma de este organismo. Por otra parte, a Brasil se lo identifica en la sigla BRIC, junto con Rusia, India y China, naciones que, según Goldman Sachs, se convertirán en las potencias mundiales en 2050, en tanto que la UE en julio de 2007 le otorgó el título de "potencia global", una clasificación que hasta esa fecha sólo le había concedido a Estados Unidos, Canadá, Japón y los demás miembros de BRIC: Rusia, India y China. Lo anterior demuestra que Brasil es visto por la comunidad internacional como un Estado que se proyecta como una potencia global, no sólo regional.

También se podría argumentar que en caso de que Venezuela se convierta en Estado Parte, el presidente Hugo Chávez podría aspirar al liderazgo del MERCOSUR. Cabe señalar que la visión de ese presidente es diferente a la de su contraparte brasileña. El venezolano ha insistido en transformar la unidad sudamericana en un bloque latinoamericano, el ALBA, un modelo de integración regional propuesto por Hugo Chávez y Fidel Castro en contraposición al ALCA impulsada por Estados Unidos. Por lo tanto, como no queda claro aún si la idea de Hugo Chávez es centrarse en la unidad sudamericana o latinoamericana y

caribeña, es poco probable que los cuatro socios originales del MERCOSUR permitan que dicho gobernante se convierta en el líder regional.

Lo cierto es que al MERCOSUR le conviene contar con un líder que coordine la acción de sus miembros. Dada la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR, ante la ausencia de un líder es más fácil que se generen fuerzas desintegradoras, por el contrario, la presencia de un Estado guía que tenga clara la importancia de la integración favorecerá a todos sus miembros.

Otro de los grandes desafíos del MERCOSUR es el trato que le otorga a las asimetrías que existen entre los países miembros. Desde su creación, se distinguió entre socios mayores (Argentina y Brasil) y socios menores (Paraguay y Uruguay), en tanto que Venezuela se encontraría en una situación intermedia. Lo cierto es que hasta la fecha no se han realizado esfuerzos suficientes para ayudar a salvar las desigualdades entre las partes, aunque se haya previsto desde el inicio plazos diferentes para la entrada en vigor del Arancel Externo Común incluyó plazos diferentes para los socios menores.

Aunque esa diferencia de plazos se previó como dentro de un esquema de compensación para las diferencias entre los Estados Parte, en la actualidad sigue siendo el único vigente para tratar las asimetrías y aún queda mucho por recorrer para cumplir con los principios de flexibilidad, equilibrio y simetría. Ni en el Tratado de Asunción, ni en los que le siguieron se han incorporado otros mecanismos ni se han instrumentado medidas especiales para subsanar desequilibrios de desarrollo a nivel regional.

Como parte de un nuevo esfuerzo en este sentido en 2004 los países firmantes decidieron crear el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). En este punto es importante aclarar qué entiende el MERCOSUR por “fondos estructurales”, ya que en principio parecería que este concepto se asemeja al que utiliza la UE, donde los fondos se destinan hacia regiones que poseen un PIB inferior al de la media comunitaria. En el MERCOSUR también se hace referencia a las regiones atrasadas; sin embargo, el apoyo que se otorga a las regiones no es directo, sino que se entrega al gobierno central de cada país y éste último es el encargado de aplicarlo.

Finalmente, el MERCOSUR debería prestar atención al enorme potencial y, al mismo tiempo advertir sobre las consecuencias negativas, que implica su relación con China. Ese país está dispuesto a comprar las materias primas que el MERCOSUR le ofrece (principalmente minerales, recursos energéticos y productos alimenticios, especialmente soya) y, asimismo, posee la capacidad para convertirse en un importante inversor en el MERCOSUR. Otra ventaja que otorgaría la profundización de la relación MERCOSUR-China es que ésta demostraría que el MERCOSUR tiene una alta capacidad negociadora y entonces podría enviar una señal positiva a la UE para concretar el acuerdo birregional.

Siguiendo el análisis de Rüländ –presentado en el capítulo 1— cuando plantea que una de las funciones del interregionalismo es el equilibrio del poder, el cual se relaciona con el “*bandwagoning*”, si se aplica esta línea de pensamiento teórico a este caso puntual, la UE podría sentirse desplazada por China y entonces encontraría un incentivo para concretar el acuerdo de asociación con el MERCOSUR. Observando el gráfico del comercio interregional entre China y el MERCOSUR presentado en el capítulo 4, se percibe un importante crecimiento en la participación de ese país en el comercio de los cuatro. Esto significa que el porcentaje que ha ido perdiendo la UE de participación en el comercio con el MERCOSUR lo está ganando China (a nivel porcentual, sin desmenuzar cuáles son los productos intercambiados por el MERCOSUR con esas zonas de Europa y Asia). Pero esta situación también trae aparejado un cambio en la estructura exportadora agrícola de los países del MERCOSUR; por ejemplo, en el caso de Argentina --y en menor medida Brasil--, que tradicionalmente exportaba trigo y carnes a Europa, se ha ido concentrando crecientemente en los productos derivados de la soya (CEI, 2007) para responder a la enorme demanda que de estos tiene el mercado chino.

Continuando con el análisis presentado en la introducción, sobre los peligros que implica dicha tendencia al monocultivo, más allá del problema ambiental que puede traer consigo la soya si no se rota su siembra --cuestión fuera de discusión, debido a que a los mismos productores agrícolas no les convendrá arruinar su suelo-- la “sojización” tiene otros efectos negativos. En primer lugar, tal como advierte Laufer (2007), se crearía una nueva dependencia, ahora hacia China, que demandaría más soya y por lo tanto ciertas élites empresariales rurales presionarían al Estado para mantener esta relación privilegiada. A largo plazo esta situación puede ser perjudicial para los países del MERCOSUR, en primera instancia porque ya ha quedado demostrado en el capítulo 4 que el comercio de cada uno de los cuatro con China crea una desviación del comercio intrazona. Esto sucede porque cada país del MERCOSUR ha incrementado sus compras de productos chinos que antes compraba a sus socios de la propia unión aduanera.

Asimismo, una dependencia de la exportación de soya, aceite de soya, minerales y energéticos a China implica que el MERCOSUR se inserte en el mercado internacional como proveedor de materias primas y energéticos para el desarrollo de otros países. Aunque a finales de 2007 el MERCOSUR se benefició porque el precio internacional de las *commodities* alcanzaba altos niveles, los cuatro deben mirar hacia el futuro y pensar alternativas en previsión de que estos precios caigan. La respuesta ante este escenario sería agregarle valor a las exportaciones y diversificar la estructura productiva y exportadora.

Sería interesante que se generara en el MERCOSUR un debate sobre qué modelo de países y de región se quiere construir para el futuro. Si no se tiene claro qué se quiere lograr en el mediano y largo plazo, el MERCOSUR estará a

la deriva. En este contexto, se pueden pensar tres caminos posibles por los que se puede transitar: 1) retroceder a una zona de libre comercio; 2) mantener el *statu-quo*, es decir, continuar como hasta ahora, en una situación post-crisis (de la cual no se ha salido totalmente); o 3) tomar la decisión de afianzar la unión aduanera y continuar avanzando en etapas superiores del proceso de integración. Está claro que este último escenario es el más favorable. La tarea no es sencilla porque implica una enorme coordinación en una gran cantidad de asuntos y áreas.

Por otra parte, es primordial evitar que la relación con China cree una nueva dependencia basada en el modelo agroexportador y que socave la integración intrazona. En cambio, si se trabajara para impulsar el MERCOSUR Educativo, es decir, si se pensaran estrategias para mejorar e integrar los sistemas educativos de los cuatro Estados, entonces el MERCOSUR se fortalecería y podría ser un polo de desarrollo de recursos humanos altamente calificados.

Se pueden presentar dos recomendaciones para la UE. En primer lugar, si se elimina el capítulo económico del acuerdo, la UE no sería coherente con su modalidad de firmar acuerdos de cuarta generación, los cuales incluyen los tres pilares: el diálogo político, el comercio y la cooperación. En segundo lugar, como ya se ha planteado anteriormente, si la UE no quiere seguir perdiendo espacio frente a China en América Latina, debería seguir la función de *bandwagoning* del interregionalismo, para no quedar relegada.

Finalmente, de esta tesis se desprenden varias líneas para investigaciones futuras. En primera instancia constituye los antecedentes para quienes quisieran continuar estudiando el proceso de negociación hasta la conclusión de las negociaciones, es decir, hasta que se suscriba el acuerdo o hasta que las partes decidan abandonarlo o modificar el proyecto original. En otras palabras, esta investigación ha presentado sólo tres etapas de análisis de la negociación (en un lapso de tiempo de 8 años y medio, entre 1999 y 2007) y deja la puerta abierta a una finalización de la negociación en esa tercera etapa o a que se replantee una nueva. En segundo término, el presente trabajo da pie para que se continúen analizando los nudos de la negociación; en particular, sería interesante indagar cuáles serían los efectos negativos para las partes si no se firmara el acuerdo: se podrían investigar los efectos perjudiciales para el MERCOSUR por no obtener la apertura de la PAC, y las consecuencias para Europa en caso de no lograr el acceso a los sectores de servicios financieros, telecomunicaciones, compras gubernamentales y propiedad intelectual.

Por otra parte, se lograría un aporte significativo si investigaciones ulteriores profundizaran el análisis de las relaciones interregionales, tanto de la UE como del MERCOSUR, para poder detectar patrones de conducta y niveles de intercambio con cada una de ellas. En particular, merecería la pena analizar las relaciones de China con la UE y el MERCOSUR, con el fin de determinar si se cumplen las afirmaciones sostenidas en esta investigación acerca de su papel

en las relaciones interregionales entre la UE y el MERCOSUR, así como en el avance del proceso de integración del Cono Sur. Un eventual análisis podría abocarse a la tarea de comprobar si las partes de esta negociación priorizaron otras relaciones. En ese caso, merecería la pena identificar cuáles son esos fines, compararlos con los presentados en el período histórico que evalúa esta tesis, o comprobar que en realidad finalmente la UE y el MERCOSUR decidieron ponerle punto final a la negociación, ya sea a través de la firma del acuerdo o dejándolo en el olvido.

Asimismo, se podrían abrir otras dos líneas de investigación relacionadas con otros dos niveles de análisis planteados en esta tesis: el intrarregional y el multilateral. En el primero se podría ahondar en la situación de cada una de las regiones a partir de 2008. En ese sentido se podría proponer un estudio detallado sobre la discusión acerca del futuro de Europa y de la delimitación de sus fronteras y en cuanto al MERCOSUR sería importante investigar cómo podría avanzar en la consolidación de sus instituciones y en la conformación de liderazgos –o de posibles liderazgos- que sustenten el proyecto integracionista. En cuanto al ámbito multilateral sería conveniente analizar qué temas de la relación birregional están supeditados a lo que se acuerde en la OMC, cómo se tratan esas cuestiones a partir de 2008 y qué incidencia tienen en la conclusión o suspensión de las negociaciones del acuerdo.

Bibliografía

Agence France Presse, (20 de octubre de 2004), "EU-Mercosur free trade talks extended into 2005"; disponible en internet en: http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=863.

Agencia Bolivariana de Noticias (16 de abril de 2007), "UNASUR concretará verdadera integración suramericana"; disponible en: http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=89070.

Aggarwal, V., Espach, R. y Tulchin, J. (editores) (2003), *Regionalism and trans-regionalism in Latin America*, Stanford: Stanford University Press/Woodrow Wilson Center.

Agrovia (2006), "Expertos debaten si el diálogo UE-Mercosur debe esperar al final de las negociaciones de la OMC"; disponible en: <http://www.agrovia.com/UE/VerNoticia.asp?id=5054&tipo=UE2>.

Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), página institucional: <http://www.alternativabolivariana.org/>.

Álvarez, C. (compilador) (2003), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires: Prometeo. (Págs)

Ámbito Financiero (6 de marzo de 2006), "Lavagna propone nuevo acuerdo Mercosur- UE al margen de la Ronda de Doha"; disponible en: <http://www.ambito.com>.

Amorim, C., (29 de marzo de 2005), "*Brasil y el Consejo de Seguridad*" en La Tercera, Opinión; disponible en: <http://www.latercera.cl>.

Asociación Latinoamericana de Integración ALADI (2005), *Informe de la Secretaría General*, disponible en: <http://www.aladi.org>

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). (2007), *Estadísticas de Comercio Exterior*; disponible en: <http://nt5000.aladi.org/sii/menupagsinternas/marcossii.htm>.

Aquí Europa (31 de Octubre de 2005), Año 7, Bruselas, Nº 2144.

_____ (3 de junio de 2004), "El PIB de Letonia, Polonia y Lituania fue cinco veces inferior al de Luxemburgo en 2003. España registra la renta inferior a la media comunitaria".

(17 de septiembre de 2003). La CCAE niega que la PAC sea el origen de las desigualdades en el comercio agrícola mundial". Disponible en: <http://www.pucp.edu.pe/invest/iee/conectate/>.

Argentina, Ministerio de Economía y Producción. Dirección Nacional de Política Comercial Externa (2008), "*Negociaciones en curso. MERCOSUR-Unión Europea*"; disponible en: <http://www.comercio.gov.ar/dnpce/negociaciones/ue.html>.

_____. Presidencia (21 de octubre de 2004), Noticias, *Kirchner recibió al titular de la comisión de representantes permanentes del MERCOSUR*; disponible en: http://www.presidencia.gov.ar/prensaoficial/mostrar_noti.php?id=294.

_____. Cancillería argentina, Negociaciones Económicas Internacionales (2008), Acuerdo MERCOSUR-UE. Rondas del CNB; Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.ar/dniec/iiministerial.html>.

_____. Cancillería argentina, Centro de Economía Internacional (2007); disponible en: <http://www.cei.gov.ar/home.htm>.

Axford, B. (1995), *The global system. Economics, Politics and Culture*, Nueva York: St. Martin's Press.

Baldinelli, E. (martes 10 de enero de 2006), "*Los modestos progresos que evitaron el fracaso de la reunión de la OMC*", en La Nación, Comercio exterior, Radar internacional: 5, disponible en: http://www.lanacion.com.ar/edicionimpresa/suplementos/comercioexterior/nota.asp?nota_id=770850.

_____. (10 de abril de 2002), "El MERCOSUR después de la devaluación", *American diplomacy*, disponible en: http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2002_04-06/baldinelli_deval/baldinelli_deval.html#Anchor_top.

Banco Central Europeo; página institucional: <http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>.

_____. (1999-2008), *Fluctuación del tipo de cambio euro-dólar*, disponible en: <http://www.ecb.int/stats/exchange/eurofxref/shared/img/USDall.png>?

Banco Europeo de Inversiones (BEI); página institucional: <http://www.eib.eu.int>.

_____. (mayo de 2004), *Europa y el Mediterráneo. Una Asociación Financiera Reforzada*; disponible en: <http://eib.int>.

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo; página institucional:
<http://www.ebrd.com>.

Banco Mundial; página institucional: <http://www.bancomundial.org/>.

Banco Mundial. *The World Factbook*, 2004,
<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/br.html>.

Banco Mundial (2005), *Global economic prospects. Trade, regionalism and development*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington.

Barbens, S. (1º de febrero de 2005) "China: 2,1 kilos, 94 euros", Gobernanza. Revista Internacional para el desarrollo humano, edición 17; disponible en internet en: <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14367>.

Barlinska, I. (14 de diciembre de 2006), "¿Hay una política común de la UE hacia Rusia?", Real Instituto Elcano, ARI N° 124/2006; disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1086.asp>.

BBC (15 de febrero de 2007), San Pedro, E., "Evo y Lula cierran acuerdo del gas"; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6363000/6363743.stm.

_____ (10 de diciembre de 2007), "Ponen en marcha el Banco del Sur"; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7135000/7135784.stm.

_____ (23 de marzo de 2007), "Unión Europea: ¿modelo para A. Latina?"; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6462000/6462919.stm.

_____ (4 de julio de 2006) "Mercosur: ni agonizante ni exultante"; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_5145000/5145104.stm.

_____ (10 de noviembre de 2005), "Ahora es Chávez contra Fox"; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4423000/4423744.stm.

_____ (9 de noviembre de 2005), "El duelo de Fox y Kirchner"; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4419000/4419886.stm.

_____ (25 de enero de 2004), "MERCOSUR/India: acuerdo comercial"; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_3428000/3428731.stm.

_____ (9 de mayo de 2003), "Mercosur. Como lo ve la BBC de Londres. Kirchner apuesta por Brasil y el MERCOSUR"; disponible en: <http://www.argenpress.info/nota.asp?num=003009>.

_____ (7 de enero de 2002), "Devaluación preocupa al MERCOSUR", Economía; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_1747000/1747315.stm. En el Capítulo 4 se tratará este tema con mayor detenimiento.

Bekerman, M. y Montagu, H., (15 de marzo 2007), "China, en el futuro del Mercosur", Clarín, Tribuna; disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2007/03/15/opinion/o-02901.htm>.

Bello, W. (sábado 31 de diciembre de 2005), "El significado de Hong Kong: Brasil e India se Suman al Club de los Muchachos Grandes", Focus on the Global South; disponible en internet en: <http://www.focusweb.org/content/view/801/39/>.

Belt, D. (mayo de 2004), "Europa: Los 10 nuevos miembros"; en Revista National Geographic, Vol. 14, N° 5, 42-53.

Benz, A. y Eberlein, B. (Septiembre de 1998), "Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction", European University Institute, Working Paper N° 98/31.

Bernal, F. (2005), *Petróleo, Estado y Soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos*, Buenos Aires, Biblos.

Berger, P. y Luckmann, T. (2001), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu.

Bierling, S. "Die Europäische Union und die USA": 650: July 2001 Reforms" *Bananadrama 2: Challenges to the EU Banana Regime*; citado por (Marsh, 2005: 132-133).

Borras, S. (2001), *Integration in times of instability: exchange rate and monetary cooperation in Mercosur and the EU*, Roskilde: Roskilde University.

Brandy, D. (mayo de 2002), "¿Hacia dónde va Brasil?". Archivos del Presente, Año 8, Núm. 29.

Brasil, Ministério da Fazenda, página institucional: <http://www.fazenda.gov.br/>.

_____, Ministério das Relações Exteriores, página institucional: página institucional: <http://www.mre.gov.br>.

_____ Plano Brasil (Plan Plurianual) PPA, página institucional:
<http://www.planobrasil.gov.br/>.

_____ Presidência da República, Mensagem ao Congresso Nacional 2004 na Abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura, Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília 2004; disponible en:
<http://www.presidencia.gov.br/mensagem/>.

Brasil. Misión en las Naciones Unidas, <http://www.un.int/brazil/>.

Bretherton, C. y Vogler, J. (1999), *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge.

Bush, G.W. (14 de septiembre de 2005), The White House, Office of the Press Secretary "Remarks by the President at the United Nations High-Level Plenary Meeting", United Nations Headquarters, Nueva York; discurso completo disponible en: <http://www.un.int/usa/05gwb0914.htm>.

Cabral Violín, T. (septiembre de 2003), "A ALCA, as compras governamentais e a defesa do interesse público nacional"; disponible en:
<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4435>.

Cámara de Comercio MERCOSUR China y Pacífico (2005), "La relación bilateral MERCOSUR China"; disponible en:
<http://www.ccmcp.com.ar/relacion%20bilateral.htm>.

Cámara de Industrias del Uruguay (2004), "Posible impacto de la caída del SGP en la Unión Europea"; en:
http://209.85.165.104/search?q=cache:EKZeI_a_zxQJ:www.ciu.com.uy/big/servlet/com.binnov.portal.servlet.GetHttpFile/MERCOSUR-UE.doc%3Ftypefile%3Dd%26contentid%3D494%26version%3D1%26filename%3DMERCOSUR-UE.doc+sgp+mercosur+ue&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=mx&client=firefox-a.

Camargos Moreira, H. y de Moraes, J.M. (julio de 2003) "*Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil*", Brasília, CEPAL, N° 1; en:
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/24461/P24461.xml&xsl=/brasil/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.

Camel Anderson, E. (8 de enero de 2006), "Integración/Temas agrícolas. Enlentecen las negociaciones Unión Europea y Mercosur con visiones distintas"; en:
El Universal, en:
http://noticias.eluniversal.com/2006/08/01/eco_art_01207A.shtml.

Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (28 de octubre de 2005) "Canada disappointed with European Union Agriculture Proposal in Doha Round of World Trade Organization Negotiations"; disponible en: http://w01.international.gc.ca/MinPub/Publication.asp?Language=E&publication_id=383291.

Cancillería argentina, Centro de Economía Internacional (CEI). Estadísticas 2007; en: <http://www.cei.gov.ar/html/mercosur.htm>.

Cárdenas, E. (primavera de 1995), "La República Argentina en el Nuevo Consejo de Seguridad", Archivos del Presente, N° 2, Buenos Aires, Fundación Foro del Sur.

Carreón, M. y Ortega, H. (2005) *La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI); página institucional: <http://www.cebri.org.br>.

Centro de Economía Internacional (CEI) Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Argentina (Junio de 2002), *Alternativas de Integración para la Argentina. Un Análisis de Equilibrio General*. Estudios del CEI N° 1.

_____ (diciembre de 2002), *Oportunidades y Amenazas del ALCA para la Argentina. Un Estudio de Impacto Sectorial*. Estudios del CEI N° 2.

_____ (febrero de 2003), *Oportunidades y Amenazas para la Argentina de un Acuerdo MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA. Un Estudio de Impacto Sectorial*. Estudios del CEI N° 3.

_____ (abril de 2003), *Cooperación Macroeconómica en el MERCOSUR. Un Análisis de la Interdependencia y una Propuesta de Coordinación*. Estudios del CEI N° 4.

_____ (mayo de 2004), *Efectos sobre la Argentina de la ampliación de la Unión Europea*, Estudios del CEI N° 7.

CEPAL (2004), *Latin America and the Caribbean in the world economy 2002-2003*, Santiago de Chile, CEPAL.

_____ *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999-2000. Paraguay. Rasgos generales de la evolución reciente*; en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4919/paraguay.pdf>.

Chaire Mercosur Sciences Po (2002), *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*; disponible en: http://chairemercotur.sciences-po.fr/negotiations/rapport_anglais.pdf.

_____ (2002), *Annual Report 2001-2002*; disponible en internet en: http://chairemercotur.sciences-po.fr/negotiations/rapport_anglais.pdf.

_____ (2001), *Annual Report 2000. Towards an Agreement between Mercosur and Europe*; disponible en internet en: <http://chairemercotur.sciences-po.fr/negotiations/annualreport2000.pdf>.

_____ (2001), *Working Group on European Union-Mercosur Negotiations Network of Experts linked to Chaire Mercosur, Sciences Po-París*; disponible en internet en: <http://chairemercotur.sciences-po.fr>.

Charbel, A. (18 de febrero de 2007), "Petróleo e Gás. Tire suas dúvidas", O Globo, Economía; en: <http://oglobo.globo.com/economia/tireduvidas/default.asp>.

Chile, Ministerio de Economía; página institucional: <http://www.minecon.cl/>.

Chirinos, C. (martes 2 de mayo de 2006), "Uruguay quiere MERCOSUR "flexible"", BBC Mundo Economía; disponible en internet en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4967000/4967394.stm.

CIA (2008) *The World FactBook (estimaciones de 2007)*; disponible en internet en:

_____ (2005), *The World FactBook (estimaciones de 2003)*; disponible en internet en: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/appendix/appendix-a.html#M>.

Clarín (7 de marzo de 2006), "Lavagna propone que Europa financie la infraestructura local"; disponible en internet en: <http://www.clarin.com/diario/2006/03/07/elpais/p-01503.htm>.

_____ (viernes 13 de enero de 2006), "Tensión en el bloque. En Uruguay redoblan la presión hacia el resto del Mercosur"; disponible en internet en: <http://www.clarin.com/diario/2006/01/13/um/m-01123717.htm>.

_____ (27 de mayo de 2004), "Cumbre de Guadalajara: el Mercosur y la UE clarifican sus ofertas y ratifican que buscarán cerrar el acuerdo en octubre"; disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2004/05/27/um/m-766848.htm>.

Clavijo, F., “México y el MERCOSUR”, <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/749/11.pdf>.

CNN (30 de abril de 2007), “45% de mexicanos tienen parientes en EU”; en: <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/45-de-mexicanos-tienen-parientes-en-eu>.

Comercio Exterior (mayo de 2004), Unión Europea. *Ampliación hacia el Este. 10 nuevos miembros*, Volumen 54, Número 5: 372-409.

Comisión Europea (2006), Delegación de la Comisión Europea en Brasil; página institucional: <http://www.delbra.cec.eu.int/>.

_____ (9 de noviembre de 2005), *Turkey 2005 Progress Report*, Bruselas, SEC (2005) 1426; disponible en: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package/sec_1426_final_en_progress_report_tr.pdf.

_____ (17 de junio de 2005), Dirección General de Comercio; disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index_en.htm.

_____ (30 de marzo de 2005), Dirección General de Comercio.

_____ (2005) *Ampliación, Estrategia de Pre-Acceso*; página institucional: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/index.htm>.

_____ (2005) Eurostat, página institucional: [http:// europa.eu.int/comm/eurostat](http://europa.eu.int/comm/eurostat).

_____ (2005), Dirección General de Comercio; disponible en internet en: <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries>.

_____ (2005), EuropeAid; disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/cooperation_regionale.htm.

_____ (2005), *Ampliación, Rumania*; disponible en internet en: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/romania/index.htm>.

_____ (2005), *Ampliación, Bulgaria*; disponible en internet en: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/bulgaria/index.htm>.

_____ (2005), *Carta Euro-Mediterránea para la Empresa*; disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/ind_coop_programmes/med/doc/f1949_en.pdf.

_____ (2005), Programa MEDA; disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/rsp/index.htm.

_____ (2005), Regional Strategy Paper (2002-2006); disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/rsp/rsp02_06.pdf.

_____ (2005), Dirección General de Comercio; disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/andean/index_en.htm.

_____ (2005), Dirección General de Comercio; disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index_en.htm.

_____ (2005), Dirección General de Comercio, Acuerdos de Cotonou; disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/agreement_en.htm.

_____ (2004), *External Trade*; disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/turkey/index_en.htm.

_____ (2004), *External and intra-European Union trade-Statistical yearbook data 1958-2004*, Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo: 37.

_____ (2004) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004.*

_____ (2004) *Estadísticas sobre Inversión Externa Directa*, Eurostat; disponible en internet en: http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_PUBLIC/2-29072004-AP/EN/2-29072004-AP-EN.HTML.

_____ (4 de junio de 2004), "GDP per capita nowcast for 2003. GDP per capita in new Member States ranges from 42% of EU25 average", Eurostat; disponible en internet en: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=2-03062004-EN-AP-EN&type=pdf>.

_____ (agosto de 2002), "Strategy paper, Argentina", *Directorate-General External Relations. Latin America Directorate Mercosur, Chile.*

_____ (mayo de 2002), *Unión Europea-Mercosur. Una Asociación para El Futuro*, Delegación de la Comisión Europea en Montevideo, Montevideo.

_____ (2002), *Unión Europea y Argentina. Juntos hacia una nueva Asociación*, Buenos Aires, Delegación de la Comisión Europea en Argentina, Buenos Aires.

_____ (2001), "The transatlantic economic partnership", Economic Relations; disponible en internet en:
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/us/action_plan/3_trade_economy_release.htm.

_____ (2000), *Estadísticas Euro-Mercosur. Edición 2000*, Eurostat, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (15 de diciembre de 2003), *V Encontro Sindical. Agora é MERCOSUL. Por uma integração política, social, económica e cultural. Não à ALCA!*, Montevideo.

Corriere della Sera (miércoles 31 de agosto de 2005) "Agricultura, interese a rischio: la prima sfida di Lamy al Wto", *Economia*: 21.

Corvo Dulcet, N. (Septiembre-diciembre de 1999), "Algunas propuestas para las negociaciones comerciales UE-MERCOSUR", *Revista Capítulos* N° 57, SELA.

Crawley, A., (noviembre de 2003), Informe del Relator; en: Conferencia: "MERCOSUR: en busca de una nueva agenda". Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro, junio de 2003. Banco Interamericano de Desarrollo. INTAL-ITD. Documento de Trabajo –IECI- 06a; disponible en:
http://www.iadb.org/intal/Publicaciones/Crawley_DT-IECI-06a.pdf.

Crónica (1º de octubre de 2005), "Aprueban bases de funcionamiento para la Comunidad Sudamericana", *Agencias en Brasilia*, Sección: Mundo, México. Disponible en Internet en: <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=205046>.

Da Motta Veiga, P. (noviembre de 2003), *Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis*. En: Conferencia: "MERCOSUR: en busca de una nueva agenda". Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro, junio de 2003. Banco Interamericano de Desarrollo. INTAL-ITD. Documento de Trabajo –IECI- 06E; disponible en internet en:
http://www.iadb.org/intal/Publicaciones/daMottaVeiga_DT-IECI-06e.pdf.

Daló, R. (diciembre-mayo de 1998), "La reforma del Consejo de Seguridad: motivos y alternativas posibles desde la perspectiva argentina", Relaciones Internacionales, Vol. 9, N° 16, La Plata, 47-57.

Da Silva, L.I., Discurso (fragmento), (27 de junio de 2003).

De Gerencia (15 de noviembre de 2007), "Telmex expandirá operaciones en el extranjero"; en: <http://www.degerencia.com/actualidad.php?actid=15025>.

Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (28 de octubre de 2005) "Canada disappointed with European Union Agriculture Proposal in Doha Round of World Trade Organization Negotiations"; disponible en internet en: http://w01.international.gc.ca/MinPub/Publication.asp?Language=E&publication_id=383291.

De Torrente, N. (1º de mayo de 2002), "ALCA-Comité de representantes gubernamentales sobre participación de la sociedad civil. Aporte en respuesta a la invitación pública y continua", ALCA; en: http://www.ftaa-alca.org/spcomm/soc/Contributions/Quito/cscv27_s.asp.

Dinan, D. (editor) (2000), *Encyclopedia of the European Union*, Basingstoke, Macmillan.

Di Tella, T. (25 de abril de 2003), *Desarrollo con inclusión o suicidio colectivo*, Debate, 8-10.

Doughety, J. E y Pfaltzgraff, R. L. (1996), *Contending Theories of International Relations*, New York: Longman.

Dromi, R. y Molina del Pozo, C. (1996), *Acuerdo Mercosur-Unión Europea*, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Dupas, G. (1998), "A ALCA e os intereses do MERCOSUL". Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), Convención Nacional de Bancos '97. La Argentina en el Mundo. Foro del MERCOSUR, Buenos Aires, 19, 20 y 21 de mayo de 1997. Conferencias y documentos técnicos, Buenos Aires, ADEBA.

Dupuis, Ph. (2004), "La ampliación europea es un momento propicio para que el empresario mexicano aproveche las ventajas del TLC", Entorno; disponible en internet en: <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/entorno/2004/may04/5.htm>.

Durán, M. (2006), "Integración hemisférica: ¿geopolítica o política energética?", *Petróleo Y V*, Año 7, N° 21: 28.

EFE (18 de diciembre de 2007), "Con TLC con Israel, Mercosur rompe con letargo en lograr acuerdos comerciales"; en: http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/con_tlc_israel_mercosur_2131681.htm

EFE (6 de octubre de 2006), "Brasil-México. Comercio y energía centran la visita de presidente electo México"; página consultada en: <http://www.terra.com/noticias/articulo/html/act611446.htm>.

El Cronista Comercial (1° de junio de 2007), "Mercosur-Japón: un vínculo creciente"; en: http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/ver_articulo.php?id=52&sec=2.

El País (4 de noviembre de 2007), "Rusia y la UE se disputan las redes de transporte energético"; disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/Rusia/UE/disputan/redes/transporte/energetico/elpepieco/20071104elpepieco_2/Tes.

_____ (11 de octubre de 2007), El pacto de Rusia y Ucrania despeja el suministro de gas a Europa; en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/pacto/Rusia/Ucrania/despeja/suministro/gas/Europa/elpepiint/20071011elpepiint_3/Tes.

_____ (viernes 9 de marzo de 2007), "Los Veintisiete intentan un acuerdo para liderar la lucha contra el cambio climático", Edición internacional, Internacional: 12.

_____ (martes 20 de marzo de 2007), "La creación de una OPEP del gas gana terreno ante la cita de Doha. Los países exportadores hablarán en Qatar de la idea lanzada por Irán", edición internacional, Internacional: 12.

_____ (13 de febrero de 2007), "El gas limpia de bombas el Báltico", Internacional: 6.

_____ (20 de enero de 2007), "Lula preconiza una Comunidad Suramericana de Naciones", Internacional: 8.

_____ (29 de mayo de 2004), "El Acuerdo de Asociación con Mercosur espera hasta octubre", Internacional, Cumbre UE-América Latina, Año XXIX, N° 9858, 3.

El Universal (30 de abril de 2007), "45% tiene un familiar en EU".

_____ (2 de febrero de 2007), "Dialoguemos con hechos, responde Calderón a Chávez"; en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/404334.html>.

_____ (28 de septiembre de 2006), "Brasil, en la vanguardia `verde`", Internacional, p. 7.

_____ (5 de noviembre de 2005a), "Choque de cumbres", Año 90, Número 32,154: 1.

_____ (5 de noviembre de 2005b), "Llama Fox a avanzar en la integración hemisférica. Cancelan una reunión bilateral México-Argentina", *El Mundo*: A5.

_____ (28 de mayo de 2005), "Países andinos y europeos suscriben convenio"; disponible en: http://www.pucp.edu.pe/invest/iee/conectate/noticias/noticias_index.php?areageog=13&last=1.

Energy Information Administration (enero de 2007), *Country Analysis Briefs. Argentina*; en: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Argentina/pdf.pdf>

_____ (noviembre de 2006), *Country Analysis Briefs. Paraguay/Uruguay*; en: [http://commercecana.ic.gc.ca/scdt/bizmap/interface2.nsf/vDownload/CABS_0083/\\$file/uruguay.pdf](http://commercecana.ic.gc.ca/scdt/bizmap/interface2.nsf/vDownload/CABS_0083/$file/uruguay.pdf)

_____ (septiembre de 2006), *Country Analysis Briefs. Venezuela*; en: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Venezuela/pdf>.

_____ (agosto de 2006), *Country Analysis Briefs. Brazil*; en: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Brazil/pdf.pdf>: 6.

Euractiv (6 de julio de 2007), "EU-Croatia relations"; en: <http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-129605-16&type=LinksDossier>

_____ (13 de junio de 2005), "EU, China find agreement in textiles trade row" *Trade & Industry*; disponible en internet en: <http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-140844-16&type=News>.

European Commission (2008), "EU-Mercosur Bi-regional Negotiations Committee (BNC) - Account of the First Thirteenth Rounds"; en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc1-8.htm.

Evans, P.B., Jacobson, H.K. y Putnam, R.D. (editores) (1993), *Double-edge diplomacy. International bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press.

Fabrizi, C. (noviembre de 2005), "The constructivist promise and regional integration: an answer to "old" and "new" puzzles. The South American case", Coventry, Department of Politics and International Studies, University of Warwick, CSGR Working paper N° 182/05.

Finance One (1° de mayo de 2004), "Amorim admite impasse entre Mercosul e UE"; en: <http://www.financeone.com.br/noticia.php?lang=br&nid=10045>.

Ford Runge, C. y Senauer, B. (2007), "Cómo los biocombustibles pueden matar de hambre a los pobres"; en Foreign Affairs en Español, Volumen 7, Número 3: 75-90.

Foro de Política "Los Nuevos Desafíos para la Integración Regional", Bolsa de Comercio, Buenos Aires, Argentina, 2 y 3 de octubre de 2002; disponible en internet en: http://cei.mrecic.gov.ar/papersem/sem_1002/paper1.htm.

Foro Empresarial MERCOSUR-UE; página institucional: <http://www.mebf.org>.

Foro eurolatino (22 de mayo de 2006), "Se complica posibilidad de acuerdo MERCOSUR-UE"; disponible en: <http://www.focuseurolatino.cl/main.php?page=ecoseurolat/noticias/1572>.

Frydman, F. (2003), "Un complejo panorama de negociaciones para definir la inserción del MERCOSUR en el comercio internacional"; en: Álvarez, C. (compilador), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires, CEPES/CEDEC/Prometeo libros.

Fundação Getulio Vargas (FGV). Conferencia: "MERCOSUL: em busca de uma Nova Agenda". Rio de Janeiro, junio de 2003; disponible en internet en: http://www.iadb.org/intal/portugues/publicaciones/p-serie_Intal-ITD-STA_IECI-WP.htm.

Garcia, M.A. (6 de junio de 2004), *Relações Internacionais. Artigos. Mercosul: espaço de política ativa A nova presença do Brasil no mundo e a construção da unidade sul-americana*; disponible en internet en: <http://www.pt.org.br/>.

García Pelufo, J.I. (noviembre de 2003), *La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado*. En: Conferencia: "MERCOSUR: en busca de una nueva agenda". Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro, junio de 2003. Banco Interamericano de Desarrollo. INTAL-ITD. Documento de Trabajo –IECI– 06 B; disponible en internet en: http://www.iadb.org/intal/Publicaciones/GarciaPelufo_DT-IECI-06b.pdf.

Gatti, D. (24 de abril de 2006), "Guerra de la celulosa. Paradojas y absurdos", Rel-UITA; disponible en: <http://www.rel-uita.org/agricultura/ambiente/paradojas-absurdos.htm>.

Gereffi, G. (abril-junio de 2001), "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización, Problemas del Desarrollo, vol. 32, núm. 125, México, IIEc-UNAM ; en: <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde125/PDE12502.pdf>.

Gilpin, R. (1987), *La economía política de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, GEL.

Gilson, J. (2002a), *Asia Meets Europe: Inter-regionalism and the Asia-Europe Meeting*, Cheltenham, Edward Elgar.

_____ (2002b), "Defining Inter-Regionalism: The Asia-Europe Meeting (ASEM)", SEAS Electronic Working Papers, Vol. 1, Nº 1, University of Sheffield, 12 de noviembre de 2002, University of Sheffield Homepage.

Grabendorff, W. y Seidelman, R. (eds) (2005), *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a changing global system*, Nomos, Baden-Baden.

Grisanti, L. X. (2004), *El nuevo interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea-América Latina*, Buenos Aires, BID-INTAL.

Goldman Sachs (2003), "Dreaming with BRICs: The Path to 2050"; en: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/global-growth/dreaming-with-brics.html>.

Gómez, N. y Niño, H. (2 de agosto de 2007), "Argentina, destino de 2 mil mdd de inversión mexicana"; en: *El Universal* <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/59206.html>.

Granma (10 de noviembre de 2004), "Aseguran fundación de Comunidad Sudamericana de Naciones", La Habana; en: <http://www.granma.cu/espanol/2004/noviembre/mier10/aseguran.html>.

Grethe, H. (15 de marzo de 2004) "Agricultural Trade Preferences between Turkey and the EU"; en: German ENARPRI Seminar 2004 *Review of EU Trade Agreements and Issues*, FAL; disponible en Internet en: <http://www.enarpri.org/Publications/SPNo10.pdf>.

Grupo Asistencia Técnica Cooperación Internacional (2000), *The EU/Mercosur and Chile interregional association process and its impact on the EU's agro-foods sector: overview, summary and conclusions*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the EC.

Grupo Cairns (2007), página institucional: <http://www.cairnsgroup.org/map/index.html>.

Haas, E. B. (1957), *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press.

Habeeb, H. (2002), *Le partenariat euro-méditerranéen. Apports et limites. Le point de vue arabe*, Paris, Publisud.

_____ (1976): "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", *International Organization*, 30, 2: 172-212.

Hall, P. (1997), "The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialised Nations"; en: Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (editores), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press: 188-216.

Hänggi, H, Roloff, R. y Rüländ, J. (editores.) (2005), *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge.

Hänggi, H. (2000), "Interregionalism: empirical and theoretical perspectives", presentado en el taller "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas", Los Angeles, 18 de mayo de 2000 (mimeo).

Harri, G. (17 de febrero de 2006), "Azúcar para los carros", BBC Mundo; en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4721000/4721188.stm.

Hettne, B. y Söderbaum, F. (2004) 'Frustrated Multilateralism – "The Unipolar Movement versus the Regionalist Movement', paper presentado en *EU-LDC Network Annual Conference: Multilateralism at risk - Beyond globalisation*, Bruselas, 2-3 de abril de 2004.

_____ (editores) (1998), *The new regionalism*, Special issue of *Politeia*, 17:3.

Hettne, B. Inotai, A. y Sunkel, O. (editores) (1999), *Globalism and the new regionalism*, Basingstoke, Macmillan:1-24.

Hettne, B. y Söderbaum, F. (2000), "Theorizing the rise of regionness", *New Political Economy*, 5:3: 457-473.

Hettne, B. Inotai, A. y Sunkel, O. (editores) (2000a), *National perspectives on the new regionalism in the North*, Basingstoke, Macmillan.

_____ (2000b), *National perspectives on the new regionalism in the South*, Basingstoke, Macmillan.

_____ (editores) (2000c), *The New regionalism and the future of security and development*, Basingstoke, Palgrave.

_____ (2001), *Comparing regionalisms: implications for global development*, Basingstoke, Palgrave.

Hettne, B. y Söderbaum, F. (2005), "Civilian power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", *European Foreign Affairs*

Review N° 10: 553-552.

Hirst, M. (mayo de 2002), "La nueva agenda del MERCOSUR", Archivos del Presente, Año 8, Núm. 29.

Hooghe, L. y Marks, G. (2005) "The Neofunctionalists Were (Almost) Right: Politicization and European Integration,"; en Crouch, C. Y Streeck, W. (editores) *The Diversity of Democracy: A Tribute to Philippe C. Schmitter*, Edgar Elgar, disponible en internet en: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/ConWEBFiles/Filetoupload,16451,en.pdf>

Illán Oviedo, A. (1º de enero de 2006), "Ucrania, Rusia y el gas", Liberalismo.com; disponible en internet en: <http://www.liberalismo.org/bitacoras/4/3337/>.

IMR (2006), Curso de desarme y seguridad internacional. Marco Teórico. Constructivismo, Campus Virtual del Instituto Matías Romero, SRE, México; disponible en internet en: <http://www.sre.gob.mx/imr>.

Infobae (26 de febrero de 2006), "El MERCOSUR busca una política energética común en el bloque"; disponible en internet en: <http://www.infobae.com/notas/nota.php?idx=240440&idxSeccion=0>.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (27 de septiembre de 2006), Foro: "La importancia de la relación México-MERCOSUR".

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (2005); disponible en internet en: <http://www.iirsa.org/>.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Serie Informes Subregionales de Integración; disponible en internet en: http://www.iadb.org/intal/publicaciones/informes_subregionales.htm.

Israel, Buró Central de Estadísticas (2008), Comercio Exterior, en: http://www.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=461.

Jiménez en *El Universal* el 10 de enero de 2007, en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/ultimasnoticias/?contenido=28594>.

Khor, M. (31 de diciembre de 2005), "Resultado de Hong Kong es desfavorable para países del Sur", citado por Aporrea; disponible en internet en: <http://www.aporrea.org/dameletra.php?docid=18713>.

Kirchner, N. (2003), Discurso de cierre de campaña. Acto en La Matanza; disponible en internet en: http://www.kirchnerPresidente.com.ar/kirchner/sec_medios/cierre_de_campana/.

Klare, M. (2006), *Sangre y Petróleo. Peligros y Consecuencias de la Dependencia del Crudo*, Barcelona: 191.

Kok, Wim, (2003), *Ampliación de la Unión Europea. Desafíos y logros*. Informe presentado a la Comisión Europea; disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/report_kok_es.pdf

Krahmann, E. (2003), *Multilevel Networks in European Foreign Policy*, Aldershot, Ashgate.

La Crónica (13 de junio de 2006), "Derbez apoya a Guatemala ante la ONU", en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=245984 (página consultada el 10 de octubre de 2006).

La Jornada (13 de agosto de 2007), "Recupera México diálogo político con Venezuela: SRE"; en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2007/08/13/recupera-mexico-dialogo-politico-con-venezuela-sre>.

_____ (20 de enero de 2007), "La alimentación, real privilegio"; en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/20/index.php?section=economia&article=024o1eco>.

_____ (8 de noviembre de 2006), "'Difícilmente" reconoceré a Calderón: Chávez", *Política*; en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/08/index.php?section=politica&article=018n2pol>.

_____ (jueves 20 de abril de 2006), "Así como está, el MERCOSUR no sirve: Tabaré Vázquez", *Portada/Economía*; disponible en internet en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/20/031n1eco.php>.

La Nación, (martes 18 de diciembre de 2007), "Temen que Botnia acapare la cumbre. Se inicia la reunión del MERCOSUR"; en: <http://www.lanacion.com.ar/972090>.

_____ (14 de diciembre de 2007), "UE: González será líder del Grupo de Reflexión"; disponible en internet en: <http://www.lanacion.com.ar/971096>

_____ (7 de marzo de 2006). "Pidió Lavagna modificaciones en el diálogo con la UE", *Economía*; en: http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=786606&origen=acumulado&acumulado_id=

_____ (jueves 19 de enero de 2006), "Cumbre en Brasilia: intentan superar la crisis del Mercosur. Destraban Kirchner y Lula las diferencias comerciales", Política; disponible en internet en: http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=773492&origen=ranking.

_____ (viernes 13 de enero de 2006), "Tensión en el Mercosur. Uruguay prevé negociar en mayo un tratado con EE.UU", Política: 6; disponible en internet en: http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=772016.

_____ (4 de noviembre de 2005) "No habrá reunión bilateral con Kirchner. Cortocircuito con México por el ALCA", Política, en: <http://www.lanacion.com.ar/753482>.

_____ (31 de octubre de 2005), "Para Chávez, "el ALCA está muerto"", Política: 7; disponible en Internet en: http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=752248.

_____ (5 de agosto de 2005), "Deportarán de Gran Bretaña a extremistas. Tony Blair presentó un paquete de medidas contra el terrorismo y consideró una "indecencia absoluta" vincular la amenaza de Al-Qaeda con la guerra en Irak"; disponible en internet en: Exterior, <http://www.lanacion.com.ar>.

_____ (21 de septiembre de 2004), *Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ante la Asamblea General de la ONU en Nueva York*, 21 de septiembre de 2004; disponible en internet en: http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=638286.

_____ (20 de septiembre de 2004), *Reunión de líderes mundiales. Lula exigió respuestas audaces contra el hambre*, Política; disponible en internet en: http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=638097.

_____ (3 de agosto de 2004), Comercio Exterior, 1; disponible en internet en: http://www.lanacion.com.ar/suples/ccioext/0432/DY_623974.asp.

_____ (martes 3 de agosto de 2004), "Mesa redonda: ruidos en el proceso integrador ¿Hacia dónde va el Mercosur?", Comercio Exterior; disponible en internet en: <http://www.lanacion.com.ar>.

La Opinión digital (28 de octubre de 2007), "Slim invertirá 1,100 millones en Brasil"; en: <http://www.laopinion.com/negocios/?rkey=00000000000002545770>.

La República (miércoles 15 de marzo de 2006), "Para Batlle, "el MERCOSUR se terminó"", Política, AÑO 7 - Nº 2131; disponible en internet en: <http://www.larepublica.com.uy/lr3/?a=nota&n=205168&e=2006-03-15>.

La Vanguardia (27 de marzo de 2007), "Prodi busca alianza con Brasil para producir etanol en países africanos"; disponible en internet en: <http://www.lavanguardia.es/gen/20070327/51318332882/noticias/prodi-busca-alianza-con-brasil-para-producir-etanol-en-paises-africanos-italia-africa-romano-prodi-s%E3o-paulo-ue-luiz-inacio-lula-estados-unidos-india.html>.

Laufer, R. (2008), "China: la vuelta al capitalismo", *Postales del Sur*, Año 6; en: http://www.postalesdelsur.net/ver_dest1.php?que_nota=notas14.

_____ (2007), "Argentina-China: una nueva relación especial", ponencia presentada en las XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, 19-21 de septiembre de 2007.

Lemoine, F. y Ünal-Kesenci, D. (Noviembre de 2007), "China and India in International Trade: from Laggards to Leaders?", CEPII, Working Paper, 2007-19; en: <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/2007/wp07-19.htm>.

Lerman Alperstein, A. (1998), "Las relaciones de América Latina-MERCOSUR con la Unión Europea en los años noventa" en: Piñón Antillón Rosa María (coordinadora), *La regionalización del Mundo: la Unión Europea y América Latina*, México, FCPyS y Comisión de la Unión Europea en México.

Lister, M. (1997) *The European Union and the South: Relations with Developing Countries*, London, Routledge: 134.

Machinea, J.L., (noviembre de 2003), *La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones*. En: Conferencia: "MERCOSUR: en busca de una nueva agenda". Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro, junio de 2003. Banco Interamericano de Desarrollo. INTAL-ITD. Documento de Trabajo -IECI- 06 D; disponible en internet en: http://www.iadb.org/intal/Publicaciones/Machinea_DT-IECI-06d.pdf.

Madrid, E. (2003), *Argentina-Brasil. La Suma del Sur*, Mendoza, Universidad de Congreso/Caviar Bleu Editora Andina Sur.

Maffei, C. (10 de octubre de 2006), "Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Integración de Cadenas Productivas. Eje MERCOSUR-Chile. Grupo de Proyectos N° 3 Valparaíso-Buenos Aires", Montevideo.

Malamud, A. (2001), "Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successful experience", Conferencia en Integración Regional Comparada, Danish European Community Studies Association and University of Southern Denmark, Odense, 25 y 26 de Mayo de 2001, citado por Paikin, 2005.

Malamud, A. y Schmitter, Ph. C. (2006), "The experience of European Integration and the potential for integration in MERCOSUR", paper presentado en: *2006 Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR)*, Nicosia, Chipre, 25-30 de abril de 2006.

Marin Thornton, G. (2001), "El sol sale en el oeste: esperanzas para integrarse a la Unión Europea. Bulgaria, Rumania, los Países Bálticos y Eslovaquia, miembro Visegrado tardío"; en Roy, J. y Domínguez Rivera, R. (coordinadores) (2001), *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México, Plaza y Valdés-UNAM: 159-170.

Marsh, S. y Mackenstein, H. (2005), *The International Relations of the European Union*, Londres, Nueva York, Pearson Longman.

McManus, D. (10 de julio de 2005) "After Flagging Support, a Second Wind for Bush", LA Times; disponible en internet en: <http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-sse10jul10,0,3926775.story>.

McNamara, K. (1999), "Consensus and Constraint: Ideas and Capital Mobility in European Monetary Integration"; *Journal of Common Market Studies*, 37, 3: 455-476.

MEBF (31 de enero de 2005), "MEBF Luxembourg Declaration", Luxemburgo: 4; disponible en internet en: www.mebf.com.br/Luxembourg%20Declaration%20Definitive.doc.

MERCOSUR, página institucional: www.mercosur.org.uy.

_____, Tratado de Asunción (1991); en: <http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm>.

MERCOSUR Social, página institucional: <http://www.mercosur.org.uy/espanol/rem-mtss/home2.htm>.

MERCOSUR, Comisión de Indicadores Macroeconómicos, Subgrupo de Trabajo No.4 "Asuntos Financieros", Boletín de Indicadores Macroeconómicos del MERCOSUR; disponible en internet en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/banec/mercosur.htm>.

México. Misión Permanente ante la ONU; en: <http://www.un.int/mexico>.

México, Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno (2007); en: <http://www.informe.gob.mx>.

_____, Presidencia de la República (10 de Enero de 2007), “Últimas Noticias. Nuestra esencia está en América Latina: Calderón”, publicado por Sergio Javier _____ (2007), Secretaría de Economía de México, Estadísticas.

_____ (2005), Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

_____ (2005), Secretaría de Economía, Estadísticas del Banco de México, disponibles en internet en: <http://www.economia.gob.mx>.

Mittelman, J. (2000), *The globalization syndrome. Transformation and resistance*, Princeton, Princeton University Press.

Morata Tierra, F. (2005), “El proyecto de constitución europea: el reto de la gobernanza global”; en: Instituciones y desarrollo, ISSN 1560-5264, N°. 16: 2.

_____ (2004), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo blanch.

Moravcsik, A. (1991), “Negotiating the Single European Act”, International Organization, 45, 1: 19-56.

_____ (1993a), “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining”; en: Evans, P.B., Jacobson, H.K. y Putnam, R.D. (editores), *Double-edge diplomacy. International bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press: 3-42.

_____ (1993b), “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, Journal of Common Market Studies, 31, 4: 473-524.

_____ (abril de 2005) "The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy", Journal of European Public Policy, Taylor & Francis Group Ltd.12:2: 349-386.

Moravcsik, A. y Nicolaidis, K. (13-14 de octubre de 2005) “The future of the constitutional process of the European Union”; en: Input to the European Parliament Symposium”: 1-7.

Morgenthau, H. J., (1986), *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Mori, A. (2 de julio de 2004), “El Acuerdo UE-Mercosur y las Pymes”, ISLA Universidad Bocconi e ISPI; en: http://alc.gdln.org/sectores/documents/docs_sec_priv/presentaci%F3n%20Antonella%20Mori.pdf.

Muñoz Ledo Thierry, P. (marzo-junio de 2002), "El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", Revista Mexicana de Política Exterior, N° 66, México.

Murphy, M. (4 de mayo de 2006), "Líderes alcanzan acuerdo energético", BBC Mundo, Argentina; disponible en internet en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4974000/4974986.stm.

Nogueira Maciente, A. (29 de mayo de 2000), *A formação da ALCA e de um Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a União Européia: uma análise comparada*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo (Tesis de Maestría).

Nogueira, U. (27 de junio de 2004), "China, la gran carta para el MERCOSUR"; en: Clarín; en: <http://www.clarin.com/suplementos/economico/2004/06/27/n-02801.htm>.

Nogués, J. (lunes 5 de mayo de 2003), "El MERCOSUR en su laberinto", La Nación, Buenos Aires, Notas: 15.

Notermans, T. (1999), "Policy Continuity, Policy Change, and Political Power of Economic Ideas", *Acta Política*, 34, 3: 22-48.

Notimex (6 de octubre de 2006), "Propone Petrobras a Calderón alianza estratégica para explotar crudo"; en: <http://www.prodigy.msn.com/noticias/nacional/art04/>.

Novedades (domingo 19 de mayo de 2002), "Breves del mundo. Italia ofrece ayuda económica a Argentina", INTERNACIONAL, Año LXV, N° 22249: A3.

NPR (1º de enero de 2006), "Poll Shows Drop in Military Support for Bush", *Politics and Society*; disponible en internet en: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5078700>.

OBREAL (9 de marzo de 2006), Resumen de prensa, "Infraestructura en las negociaciones UE-MERCOSUR"; en: <http://www.obreal.unibo.it/Press.aspx?IdPress=177&IdNewsletter=29#sdfootnote12sym>.

Organización de las Naciones Unidas (2003), *World Investment Report 2003. FDI Policy for Development: National and International Perspectives*, UNCTAD, Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra.

Organización de las Naciones Unidas en Brasil, <http://www.onu-brasil.org.br/index.php>.

Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad, <http://www.un.org/spanish/docs/sc/>.

Organización Mundial del Comercio, página institucional: <http://www.wto.org>

_____, Declaración Ministerial, adoptada el 18 de diciembre de 2005 (WT/MIN(05)/DEC, 22 de diciembre de 2005); disponible en internet en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm.

Osava, M. (2007), "BRASIL-EE.UU.: El alcohol contra la dependencia", Inter Press Service News; en: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=40319>.

Osimani, R. (Noviembre de 2005), "Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea: situación y perspectivas", Montevideo, CINVE; artículo presentado ante el seminario: "Nuevos escenarios en la relación UE/MERCOSUR/ALC en la perspectiva de la Cumbre de Viena 2006", Sede de ALADI, 24 de noviembre de 2004, organizado por la Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR; disponible en Internet en: <http://www.redmercosur.org.uy/espanol03/PresentacionOsimani.htm>.

Ostos, E. (2006), "¿Cooperación o subordinación política? Procesos de integración energética", Petróleo Y V, Año 7, N° 21: 11/17; disponible en Internet en: http://www.petroleoyv.com/website/site/p_revista.php?actual=21.

Page, S. (2003), "Introduction. Agriculture: Differences in Role, Regulation and Understanding". Valladão, Alfredo G.A. and Page, S. (editors), Working Group on EU-Mercosur Negotiations. Research Program 2002-2003. *Agriculture and Agribusiness in the EU-Mercosur Negotiations. Negotiating Issues II*, Paris, Chaire Mercosur de Sciences Po.

Page y Valladão (editores) (2003), *Agriculture and Agribusiness in the EU-Mercosur Negotiations*, Paris, Chaire Mercosur de Sciences Po.

Página 12 (24 de octubre de 2004), Habla Rafael Michelini, Senador de Izquierda uruguaya. "Por la unión sudamericana". El mundo; disponible en internet en: <http://www.pagina12web.com.ar/diario/elmundo/4-42718-2004-10-24.html>.

Paikin, D. (2005), "Legitimidad Soberanía y Democracia. Debates abordados en torno al Parlamento del MERCOSUR", Ponencia para ser presentada en las XIV Jornadas de Jóvenes Investigadores de la AUGM.

Palmer, N. D. (1991), *The New Regionalism in Asia and the Pacific*, Lexington, Lexington Books.

Palomares Amat, M. (2001), "Relaciones entre la Unión Europea y los Países Terceros Mediterráneos"; en Roy, J. y Domínguez Rivera, R. (coordinadores) (2001), *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México, Plaza y Valdés-UNAM: 183-194.

Paraguay, Ministerio de Industria y Comercio (2007); en: http://www.mic.gov.py/index.php?option=com_content&task=view&id=199&Itemid=300.

_____, Presidencia, página institucional: <http://www.paraguaygobierno.gov.py>

Paraguay global (miércoles 3 de Mayo de 2006) "Presidente Vázquez: MERCOSUR no le sirve a Uruguay"; disponible en internet en: <http://www.paraguayglobal.com/dowjones.php?ID=6409>.

Paraná, D. (2003), *Lula, el hijo de Brasil*, Buenos Aires, El Ateneo.

Partido dos Trabalhadores, página institucional: <http://www.pt.org.br/>.

Passerini, P. (2000), *European Union FDI with Candidate Countries: an overview*, Comisión Europea, Eurostat, Luxemburgo: 2.

Pelkman, J. (1997), *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Harlow, Longman.

Peña, F. (septiembre de 2005), "MERCOSUR-Unión Europea: ¿Esta vez sí?: El reinicio de una negociación con larga historia"; Newsletter BKB, Fundación BankBoston, Buenos Aires; disponible en internet en: <http://www.fundacionbankboston.com.ar/inst/sec10/page.php>.

_____, (3 de agosto de 2005), "¿Y si fracasa la OMC en Hong Kong?", El Cronista, Buenos Aires.

_____, (Octubre de 2004), "Lecciones de una experiencia: La negociación Mercosur-Unión Europea no logró su objetivo"; en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2004-10>.

Pérez Rocha, M. (3 de agosto de 2004), "El TLC México-UE: sólo promesas incumplidas", Bilaterals.org; disponible en internet en: http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=327.

Pinard, G.E. (1998), *Los derechos humanos en las constituciones del MERCOSUR*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina: 126.

Polonia en español (26 de noviembre de 2007), "Fin del veto ruso a la carne polaca"; en: http://www.polonia-es.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3770&Itemid=78.

Polónia Rios, S. (noviembre de 2003), *MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial*. En: Conferencia: "MERCOSUR: en busca de una nueva agenda". Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro, junio de 2003. Banco Interamericano de Desarrollo. INTAL-ITD. Documento de Trabajo –IECI– 06 C; disponible en internet en: http://www.iadb.org/intal/Publicaciones/PoloniaRios_DT-IECI-06c.pdf.

Presidencia argentina (21 de octubre de 2004). Noticias. *Kirchner recibió al titular de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR*. En: http://www.presidencia.gov.ar/prensaoficial/mostrar_noti.php?id=294.

Pueyo Losa, J. y Rey Caro, E.J. (coordinadores) (2000), *MERCOSUR: nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina/Universidad del Salvador.

Putnam, R. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", International Organization, 42.

Quefelec, S. (18 de febrero de 2004), *European FDI in the Mediterranean region in 2002*, Comisión Europea, Eurostat; en: Statistics in Focus: 1.

Red Académica Uruguay, página institucional: www.rau.edu.uy/mercosur/m-biblio.htm.

Red Mercosur, página institucional: www.redmercosur.org.uy/espanol/publicaciones.

Rede Brasileira de Relações Internacionais (Red Brasileña de Relaciones Internacionales), <http://www.relnet.com.br/cgi-bin/WebObjects/ReINet>.

Redrado, M. (2003), *Exportar para crecer*, Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta Argentina.

_____ (mayo de 2002), "Política Común del MERCOSUR". Archivos del Presente, Año 8, Núm. 29.

Reforma (23 de enero de 2007), Internacional: 5.

Reyes, G.E. (2003), *Bloques de integración de América Latina y el Caribe: Participación en el comercio internacional 1991-2000*; disponible en internet en: <http://www.monografias.com/trabajos14/bloquesintegracion/bloquesintegracion.shtml>.

Reyes, M. (2 de febrero de 2007), "Calderón busca papel en América Latina", BBC Mundo; en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6322000/6322699.stm

Río Negro (26 de junio de 2006), "Gigante minero brasileño en Rincón", Suplemento Energía; en: <http://www.rionegro.com.ar/diario/energia/2006/05/27/1622.php>.

Roett, R. (2003), "El papel de Brasil como potencia regional" en: Paz, G. y Roett, R. (compiladores), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/Nuevo Hacer.

Roloff, R. (2001), *Europe, America, and Asia between Globalization and Regionalism: The Interregional Cooperation and the Economic Dimension of International Politics*. Verlag Ferdinand Schöningh Paderborn.

Rosales, O. y Kuwayama, M. (enero de 2007), *América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión*, Comercio Internacional, Santiago de Chile, Series CEPAL, N° 81.

Rosas, M.C. (2007), *China en el siglo XXI: ¿hacia una nueva bipolaridad?*, México, UNAM-ANU.

_____ (19 de noviembre de 2005), "La relación comercio-desarrollo y la ronda de Doha", *Revista sobre Fronteras e Integración*, sección Mundo, Año 10, No. 19: 29-34; disponible en internet en: <http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas/aldeamundo/ano10num19/articulo3.pdf>

_____ (2004), La Revista Peninsular, edición 720.

_____ (2003), (coordinadora con Reyes, G.E.), *Que las 'Rondas' no son buenas... La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?*, México, UNAM-SELA.

_____ (2003), (coordinadora con Reyes, G.E. (2003), *ALCA y OMC: América Latina frente al proteccionismo. El libre comercio en los tiempos del ántrax*, México, UNAM/Secretaría Permanente del SELA.

_____ (2001), "Las relaciones exteriores de la Unión Europea"; en Roy, J. y Domínguez Rivera, R. (coordinadores) (2001), *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México, Plaza y Valdés-UNAM: 107-125

_____ (2001), *La economía internacional en el siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina*, México, UNAM: 205-206

Roy, J. y Domínguez Rivera, R. (coordinadores) (2001), *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México, Plaza y Valdés-UNAM.

Roy, J., Domínguez Rivera, R. y Velásquez Flores, R. (coordinadores) (2003), *Retos e Interrelaciones de la integración regional: Europa y América Latina*, México, Plaza y Valdés.

Rüland, J. (2002), "Interregionalism in International Relations", presentado en la conferencia organizada por la Fundación Volkswagen, Arnold-Bergstraesser-Institute, Freiburg, el 31 de enero y el 1º de febrero de 2002.

_____ (2001), *ASEAN and the European Union: A Bumpy Inter-regional Relationship*, Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), discussion paper C95.

Saito, A.C. (2 de febrero de 2008), "Japón inicia un nuevo ciclo de inversiones en Brasil", Portal de Noticias del MERCOSUR; en: http://www.mercosurnoticias.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5270&Itemid=30.

Salazar-Xirinachs, J. M. (enero-marzo de 2002), "Política comercial da América Latina a partir de 2002: diagnóstico e prognóstico". Revista Brasileira de Comércio Exterior, RBCE, año XV, número 70: 60-81.

Sanguinetti, C. y Azar, P. (2001), "La Economía uruguaya a finales del SXX e inicios del SXXI", Montevideo, Universidad de la República; en: www.fing.edu.uy/catedras/economia/urug.doc.

Saraiva, M. y Tedesco, L. (2003), "Argentina y Brasil. Políticas Exteriores Comparadas tras la Guerra Fría", en: Palermo, V. (comp.), *Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*, Buenos Aires, Siglo XXI de Argentina Editores/Instituto Di Tella, 475-512.

Secretaría de Economía, México. Negociaciones comerciales, en: <http://www.economia.gob.mx/index.jsp?P=2261#> y http://www.economia-nci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/expmx_e.htm.

Secretaría de Relaciones Exteriores, México. Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos; en: <http://www.sre.gob.mx/dgomra/>.

_____ Instituto Matías Romero (14 de agosto de 2007), "La visita de Estado del presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva a México"; en: <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=2691>.

Schmitter, Ph. C. (14 de junio de 2006), conferencia: "The future of European governance", El Colegio de México, México.

_____ (abril de 2005), "Ernst B. Haas and the legacy of neo-functionalism"; en: Journal of European Public Policy, Routledge, Volumen 12, Número 2: 255-272.

_____ (2004), "Neo-Neofunctionalism"; en Wiener, A. y Diez, T. (editores) *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press: 45-74.

_____ (septiembre de 2003), "Is Euro-federalism a solution or a problem: Tocqueville inverted, perverted or subverted?", Instituto Universitario Europeo: 1-17.

_____ (julio de 2002), "Neo-Neo-functionalism: déjà vu, all over again?", Florencia, Instituto Universitario Europeo: 1-43.

_____ (1996) "Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories"; en: Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, Ph. C. y Streeck, W. (editores) *Governance in the European Union*, Londres, Thousand Oaks, Sage: 121-150.

_____ (1996) "Examining the Present Euro-Polity with the Help of New Concepts"; en: Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, Ph. C. y Streeck, W. (editores) *Governance in the European Union*, Londres, Thousand Oaks, Sage: Capítulo 6.

Schultz, M., Söderbaum, F. y Öjendal, J. (editores) (2001a), *Regionalization in a globalizing world. A comparative perspective on actors, forms and processes*, Londres, Zed Books.

Schultz, M., Söderbaum, F. y Öjendal, J. (editores) (2001b), "Key issues in the new regionalism: comparisons from Asia, Africa and the Middle East"; en: Hettne, B. Inotai, A. y Sunkel, O. (editores) (2001), *Comparing regionalisms: implications for global development*, Basingstoke, Palgrave: 234-276.

Silva, L. I. Lula da (30 de enero de 2004), Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en Conferencia de Prensa sobre el Fondo Mundial de Combate a la Pobreza, Ginebra, Suiza, http://www.relnet.com.br/Arquivos/pdf/2004/A_7805.pdf.

_____ (8 de marzo de 2004), Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en la ceremonia de apertura de la 7ª Cumbre Brasil-Portugal, Brasilia, Palacio Itamaraty.

_____ (2003) Discurso pronunciado ante el XIV Consejo Presidencial Andino en Quirama, Colombia, el 27 de junio de 2003. Silva, L.I. Lula da, *Tengo un sueño. Cinco propuestas para cambiar la historia*, Barcelona, Ediciones Península.

Smith, M. y Vichitsorasatra, N. (6-7 de diciembre de 2006), "The European Union as a foreign policy actor in Asia: theorizing and defining EU-Asia relations", paper presentado en la conferencia: "Europe and Asia: regions in flux", organizada por the Contemporary Europe Research Centre, University of Melbourne, Australia.

Soliclima (24 de abril de 2006), "Brasil, principal fabricante y consumidor de etanol como combustible" News; en: <http://news.soliclima.com/modules.php?name=News&file=article&sid=618>.

Söderbaum, F. (2 de agosto de 2005), "Rethinking the new regionalism", paper presentado en el XIII Nordic Political Science Association meeting, Aalborg, 15-17 de agosto de 2005, Sesión 23: *Regions and regionalization*.

Stanley, E. (27 de enero de 2007), "Lula y Calderón chocan en Davos", *La Insignia*; en: http://www.lainsignia.org/2007/enero/econ_008.htm.

Stephenson, Sh. y Contreras, P. (2002), "An Asymmetric Approach to Services Liberalization. The European Union-Mercosur Case", en Giordano, P. (editor), *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*, Chaire Mercosur de Sciences Po; disponible en internet en: <http://chairemercotur.sciences-po.fr/docs/livre/59696-285.pdf>.

Stuhldreher, A. (diciembre 2002-enero 2003), "Interregionalismo y 'gobernanza global'. Apuntes posibles del eje UE-MERCOSUR", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 60, Barcelona.

Subirats, J. y Badosa, J., "Solo ante el peligro: el papel del Ministerio del Interior en la política migratoria y la falta de un governance model"; disponible en Internet en: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044410.pdf>.

Sukup, V. (1º semestre de 2004), "La ampliación de la Unión Europea: desafíos, oportunidades e interrogantes", *Revista CICLOS en la historia, la economía y la sociedad*, Año XIV, Vol. XIV, N° 27, Política exterior e identidades regionales, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Tecnociencia (2000), "Especial Energía. El mercado energético. Unión Europea"; en: <http://www.tecnociencia.es/especiales/energia/2.htm>.

The White House, Office of the Press Secretary (September 14, 2005), "Remarks by the President at the United Nations High-Level Plenary Meeting", United Nations Headquarters, Nueva York. Ver el discurso completo en: <http://www.un.int/usa/05qwb0914.htm>.

Tellò, M. (editor) (2001), *European Union and New Regionalism*, Burlington, Ashgate.

Todo Agro (11 de julio de 2007), "El Gobierno aumentó las retenciones al agro"; en: <http://www.todoagro.com.ar/todoagro2/nota.asp?id=6762>.

Tribunal Penal Internacional de la ex Yugoslavia (ICTY, por sus siglas en inglés); página institucional: <http://www.un.org/icty/>.

Uchitelle, L. (January 10, 2002), "Argentina's Woes May Strengthen Its Ties to Brazil", *The New York Times*; en: <http://www.nytimes.com/2002/01/10/business/worldbusiness/10TRAD.html?ex=1162962000&en=ea2c1f058389b917&ei=5070>.

UNCTAD (2006), "Informe sobre las inversiones en el mundo"; en: <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3968&lang=3>.

_____, Centro de Comercio Internacional (abril de 2002), *La empresa y el sistema de comercio multilateral. "Business advocacy" (defensa y representación de los intereses de la empresa) y el diseño de la política comercial ¿Cómo puede la comunidad empresarial de los países en desarrollo beneficiarse de la Ronda del Desarrollo de Doha?*, Ginebra; disponible en internet en: http://www.intracen.org/worldtradenet/docs/information/dohadevagenda/business_advocacy_spanish.pdf.

Unión Europea. Publicaciones; disponible en internet en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/library/publication.htm.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2007); en: <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>.

Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), página institucional: <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>.

Unión Europea, página institucional (2007): <http://ec.europa.eu/>.

_____, *Tratado de Lisboa* (2007); en: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm.

_____, Comisión Europea, (2007); en: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/index.htm>.

_____ (septiembre de 2006), Energía; en:
http://europa.eu/pol/ener/overview_es.htm.

Unión Sudamericana (2007), "Treaties of the Mercosur with Third Countries or Organisms"; en:
http://www.unionsudamericana.net/ingles/tratados/mercosur/mercosur_ext.html.

Unzurrunzaga Valle, M.E. (2004), *Solución de controversias comerciales en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y México. Análisis comparativo con los mecanismos incluídos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (Tesis), UNAM, México.

Uruguay, Presidencia; página institucional: <http://www.presidencia.gub.uy/>.
Uziel Nogueira

Valencia, A. (14 de agosto de 2007), "La visita de Estado del presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva a México", Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero; en:
<http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=2691>.

Valencia Rodríguez, L. (mayo de 1996) "Conveniencia de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en función de la actual realidad internacional", en: Revista de la Academia Diplomática, N° 1, 71-81.

Vales, J. (2 de febrero de 2007), "Chávez lanza nuevas críticas en contra de Felipe Calderón", El Universal; en:
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/148048.html>.

Valle, V.M. (Octubre de 2005), "La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: la posición de Brasil y México", Revista Comercio Exterior, Vol. 55, Núm. 10, México: 861-873. ISSN-0185-0601.

_____ (2005a), "The MERCOSUR and EU development strategies", artículo presentado en: International Studies Conference organizada por: World International Studies Committee (WISC), Estambul, Bilgi University, 27 de agosto de 2005.

_____ (miércoles 21 de septiembre de 2005), "Obstáculos ao Brasil"; en: Correio Braziliense, Brasilia, Sección Mundo: A 22.

_____ (2005b), "O peso das relações inter-regionais com a União Européia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul"; en: Revista Brasileira de Política Internacional, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasilia, Año 48, N° 1: 99-128, ISSN 0034-7329.

_____ (2005c), "Brasil y la reforma de las Naciones Unidas"; en: Rosas, María Cristina (coordinadora), *60 años de la ONU ¿qué debe cambiar?*, UNAM-Australian National University: 297-320, ISBN: 9709835041.

_____ (junio de 2005), "A reforma do Conselho de Segurança da ONU: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões"; en: Konrad Adenauer Stiftung, *Cadernos Adenauer, Reformas na ONU*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, Año VI, N° 1: 95-125, ISBN 85-7504-084-7.

_____ (26 de mayo de 2004), "Reconfiguración regional en América Latina", en *El Universal*, Año CCCXLIX, N° 31626, Sección Finanzas, Mirada al Mundo: B2.

_____ (2003), "MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA 2002. Cada vez más cerca del Acuerdo de Asociación Interregional". Sberro, S. y Bacaria, J. (coordinadores), *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2002-2003*, México, Miguel Ángel Porrúa: 119-139.

_____ (2002), *Alternativas que presenta la Unión Europea a América Latina a partir de los años noventa. Los casos de México y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, México, UNAM (Tesis de Maestría).

Vázquez, M. y Geneyro, R. (abril de 2006), "La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR actual", AmerSur; en: <http://www.amersur.org.ar/Integ/VazquezGeneyro.htm>.

Ventura, D. (2005), *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung: 411-455.

Vigevani, T. (2003), "Motivaciones de la percepción brasileña acerca del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)"; en: Álvarez, C. (2003), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires, Prometeo libros: 160.

Vicent, M. (23 de Junio de 2006), "Europa lacayo de EU: Cuba. Patética alianza entre EU y UE: Castro", *El País*; en: <http://www.univision.com/content/content.jhtml;jsessionid=YB5XRPFBEHJMOCWIAA4CFFAKZAAFGIWC?cid=898232>.

Waltz, K. (1988), *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Wangdi, R., Jornada "India, Mercosur y el Tercer Milenio", (19 de agosto de 2004), Hotel Sheraton Libertador, Buenos Aires; en: http://www.novanoticias.com.ar/nota.asp?n=2004_8_23&id=16730.

Wielaard, R. (26 de agosto de 2005), "Behind the EU-China textiles dispute is a vast, interdependent relationship", NCTimes.com; disponible en internet en: http://www.nctimes.com/articles/2005/08/27/business/news/17_06_208_26_05.txt.

World Bank, Doing Business, página institucional: <http://www.doingbusiness.org/>.

Xinhuanet (19 de diciembre de 2007), "Especial: Suben costos de la soja en Brasil y precios del grano siguen recalentados"; en: http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2007-12/19/content_546092.htm.

Entrevistas

Dra. Miriam Gomes Saraiva, Profesora invitada de la Università di Bologna en Buenos Aires y Profesora investigadora de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro, (14 de abril de 2005), Buenos Aires.

Consejero María del Carmen Squeff, negociadora del Acuerdo de Asociación Interregional entre el MERCOSUR y la UE. Buenos Aires, Cancillería Argentina, Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR, (13 de mayo de 2003 y 3 de enero de 2005), Buenos Aires.

Dr. Edgardo Mocca, Cancillería Argentina, Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR, (3 de enero de 2005), Buenos Aires.

Lic. Carlos Galperín, Coordinador del Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería argentina (3 de enero de 2005), Buenos Aires.

Dr. Mario Rapoport, Director del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social (IIHES), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, (20 de diciembre de 2004), Buenos Aires.

Lic. Santiago C. Leiras, Secretario Coordinador del Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados (CLEA), Universidad de Belgrano, Buenos Aires (17 de diciembre de 2004), Buenos Aires.

Dr. Félix Peña, Director del Instituto de Comercio Internacional, Fundación BankBoston, Buenos Aires (16 de diciembre de 2004), Buenos Aires.

Lic. Julián Corvaglia, Profesor, FLACSO Argentina (13 de diciembre de 2004), Buenos Aires.

Dr. Carlos Álvarez, Titular de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, México, D.F., Hotel Calinda Geneve, (27 de abril de 2006).

Ministro Gabriel Arturo Martínez, Delegación de la República Argentina ante la Unión Europea, Bruselas, (13 de junio de 2007).

Dr. Álvaro Vasconcelos, Director del Instituto Europeo para la Seguridad, París, (26 de junio de 2007).