

TESIS DOCTORAL



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata

Tema: La estrategia de inserción internacional seguida por Estados Unidos y la Unión Europea en América Latina: impactos para el MERCOSUR.

Candidato a Doctor: Ignacio Bartesaghi.

Director de Tesis: Gerardo Caetano.

Índice de contenido

1. Aspectos metodológicos.....	5
1.1 Problema de investigación	5
1.2 Objetivos y metodología.....	6
1.3 Marco teórico.....	8
1.4 Hipótesis.....	8
1.5 Hipótesis propositiva	8
2. Introducción.....	8
3. Desarrollo del marco teórico.....	11
3.1 La integración económica	11
3.1.1 Los procesos de integración: definiciones	14
3.1.2 Etapas en el fenómeno de la integración regional	20
3.1.3 Diferentes mecanismos de integración	32
3.1.4 Multilateralismo, regionalismo y bilateralismo.....	43
4. La relaciones diplomáticas entre EEUU y la UE con AL	49
4.1 EEUU con AL	49
4.1.1 El comercio entre EEUU y AL	65
4.2 La UE con AL	68
4.2.1 El comercio entre UE y AL	75
5. La política comercial de EEUU y la UE	78
5.1 EEUU.....	79
5.1.1 Formatos de negociación desplegados por EEUU en AL.....	101
5.2 UE.....	115
5.2.1 Formatos de negociación desplegados por la UE en AL	164
5.3 Las relaciones comerciales de EEUU y la UE con el MERCOSUR	167
5.3.1 EEUU y el MERCOSUR.....	167
5.3.2 La UE y el MERCOSUR.....	173
5.3.3 Las inversiones de EEUU y la UE en el MERCOSUR.....	178
6. La incursión de China y un posible acuerdo entre EEUU y la UE.....	180
6.1 La incursión de China.....	180
6.2 Posible acuerdo entre EEUU - UE	187

7. Logros, incumplimientos y desafíos del MERCOSUR.....	194
7.1 Tratados fundacionales del MERCOSUR y estructura institucional	197
7.2 Preferencias comerciales	202
7.3 Estado actual del MERCOSUR	205
7.4 Acuerdos suscritos por el MERCOSUR	214
7.5 Negociaciones en curso	219
7.6 El caso del AEC del MERCOSUR	223
7.6.1 El AEC y las negociaciones internacionales	228
8. Casos de estudio: la Comunidad Andina de Naciones y Uruguay	235
8.1 La Comunidad Andina de Naciones.....	235
8.2 El caso de Uruguay: las negociaciones con EEUU y el TLC con México	257
8.2.1 Las negociaciones con EEUU.....	258
8.2.2 El acuerdo TIFA	282
8.2.3 Las negociaciones con México	287
9. La política comercial de Brasil y Argentina.....	289
10. Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE	304
10.1 Aspectos introductorios	304
10.2 Breve reseña histórica y estado actual de las negociaciones	306
10.2.1 Las motivaciones para cerrar un acuerdo	317
10.2.2 Perspectivas de cerrar un acuerdo	327
10.3 Intereses desde el punto de vista comercial	331
10.4 Análisis de la presentación de ofertas	339
11. Impactos de las estrategias de inserción de EEUU y de la UE en el MERCOSUR ...	347
12. Conclusiones	361
13. Bibliografía y fuentes de información	367
14. Entrevistas realizadas.....	395

Agradecimientos

Un agradecimiento muy especial al Director de la Tesis Doctoral, Gerardo Caetano, por acompañarme y apoyarme durante todo el proceso que dio lugar a esta investigación.

Al Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata y a Norberto Consani en particular, por hacerme sentir parte de dicha institución.

A los expertos entrevistados, que con sus valiosos aportes enriquecieron la investigación: Sergio Abreu, María Clara Gutiérrez, Didier Operti, Álvaro Ons, William Owen, Iván Ramalho, Julissa Reinoso, Francois Roudié y Darío Saráchaga.

A María Eugenia Pereira por su apoyo durante la etapa final del proceso.

A mi familia, amigos y colegas que apoyan y fomentan el desarrollo de mi carrera académica.

1. Aspectos metodológicos

1.1 Problema de investigación

Los cambios en la estrategia de inserción internacional seguida tanto por Estados Unidos (EEUU) como por la Unión Europea (UE), en lo que refiere al tipo de instrumento comercial propuesto en las negociaciones con los países de América Latina (AL), han afectado el desarrollo de la política comercial del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la estrategia de inserción internacional seguida por los integrantes del proceso de integración. Concomitantemente, el bloque no ha cumplido con sus objetivos originarios, hecho que afectó el sentido de pertenencia de los miembros (en especial en el caso de los dos más pequeños) con el proceso de integración. Esta realidad afecta la motivación para seguir dando cumplimiento a las obligaciones impuestas por la conformación de la unión aduanera, que entre otras exigencias impone que las negociaciones comerciales sean llevadas a cabo en conjunto.

En ese sentido, cabe el planteo de algunas preguntas de investigación que motivaron la presente investigación.

- En el período de estudio, ¿se ha visto modificada la estrategia de inserción internacional seguida por EEUU y por la UE con los países de AL en el plano comercial?
- ¿Qué fenómenos internacionales, regionales y nacionales afectan el problema de investigación?
- ¿Es el MERCOSUR una unión aduanera?
- ¿Cuáles y de qué dimensión son los efectos de los cambios en la estrategia de inserción comercial de EEUU y de la UE en el MERCOSUR?
- Los miembros del MERCOSUR, ¿quebrarán su política comercial común (exigida teóricamente por una unión aduanera) en las negociaciones que actualmente se llevan adelante con la UE?

- Un eventual relanzamiento de las negociaciones comerciales entre EEUU y el MERCOSUR ¿implicaría un riesgo para el desarrollo de las políticas comunes del bloque?
- ¿Qué países del MERCOSUR se verían mayormente atraídos a aceptar un formato de negociación que excluya a algunos miembros del bloque?
- ¿Existen otros procesos de integración de la región afectados por los cambios en la política internacional mencionada?

1.2 Objetivos y metodología

Identificar los eventuales impactos para el MERCOSUR en el perfeccionamiento de su política comercial común, debido a los cambios en las estrategias de inserción internacional seguidas tanto por EEUU como por la UE con AL, entre los años 1991 y 2013.

El período de estudio comprende desde la creación del MERCOSUR (1991), que con la firma del Tratado de Asunción definió que constituiría un arancel externo común (AEC) y una política comercial común, entre otros objetivos para confeccionar un mercado común. Cabe precisar que dichos componentes son característicos de las uniones aduaneras. A su vez, la firma de este acuerdo motivó la primera propuesta de acercamiento comercial de EEUU con el bloque (lanzamiento del acuerdo 4 + 1 concretado en el año 1991) y el acuerdo marco que la UE suscribió con algunos de los miembros del MERCOSUR a partir del mismo año. El final del período elegido fue el 2013, año definido por el Comité de Negociaciones Comerciales como el perentorio para la presentación de una nueva oferta comercial en las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR luego de su relanzamiento (desde el año 2004 que no se intercambian ofertas entre las partes). Este es un momento clave para los objetivos de la investigación, en términos de cómo se llegaría a la confección de la oferta.

A su vez, de acuerdo a los antecedentes, es razonable pensar que dichas negociaciones - de concretarse - impulsarían el relanzamiento de algún tipo de negociación comercial entre el MERCOSUR y EEUU.

Cabe precisar que en el período de estudio definido se han registrado cambios de suma importancia en la estrategia comercial internacional seguida por EEUU y la UE con los países de AL, con claros efectos en el desarrollo de los procesos de integración, en especial en el plano del cumplimiento de sus objetivos comerciales, caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que será tratado como caso de estudio. En el caso del MERCOSUR, se atenderá exclusivamente a los impactos de las estrategias comerciales de EEUU y la UE en el funcionamiento de la unión aduanera (objetivo planteado por el MERCOSUR, si bien no se refiere a dicho término en el Tratado de Asunción, término y objetivo recién utilizado y planteado en el Protocolo de Ouro Preto y normas derivadas), no midiendo los mismos en otras variables como el desempeño de las economías de la región, el desarrollo del comercio intrarregional, la evolución de la institucionalidad o aspectos políticos, entre otros.

Como objetivo secundario se plantearán los escenarios a los que se enfrentará el MERCOSUR por la realidad presentada anteriormente, tanto en las negociaciones en curso, como es el caso de la que mantiene con la UE o en las posibles negociaciones con otros países o acuerdos comerciales (eventualmente con EEUU).

Los capítulos introductorios (3, 4 y 5) abarcan un período más extenso que el definido para los capítulos restantes (1991 – 2013), ya que se consideró necesario un análisis de más largo plazo para un mejor desarrollo de los capítulos centrales de la investigación.

A los efectos de dar respuesta a las preguntas de investigación formuladas para probar o refutar la hipótesis planteada, como así también para identificar otros hallazgos que justifiquen la realización de estudios complementarios, se siguió una metodología en base a una amplia revisión y análisis documental y bibliográfico de fuentes primarias y secundarias, con el planteamiento de casos de estudio y realización de entrevistas. Entre las fuentes consultadas para la revisión documental se destacan, los documentos oficiales vinculados con las negociaciones internacionales como tratados, documentos de negociación, actas y otras normas, consultados en las cancillerías, agencias especializadas, organismos internacionales, secretarías de los procesos de integración, institutos académicos (*Think Tanks*) y prensa de la región y el exterior. El análisis de la bibliografía económica y comercial de los autores más renombrados y de interés para el objeto de estudio se complementó

con el procesamiento y análisis estadístico sobre el comercio de bienes, inversiones, aranceles, acuerdos comerciales e instrumentos de política comercial.

Debido a la profundización de los cambios en el comercio internacional y en los modos de producción internacional, así como por la aceleración de las dinámicas que presentan los acuerdos comerciales a nivel global, los desafíos del MERCOSUR en su agenda externa y la definición de cómo se relaciona el bloque con EEUU y la UE, es considerado uno de los temas de mayor importancia en el debate actual en la región, tanto en términos económicos como políticos y no solo para el propio desarrollo del MERCOSUR, sino también para el de cada uno de sus miembros.

1.3 Marco teórico

El marco teórico desarrolla la evolución de las negociaciones comerciales internacionales y el comercio internacional, centrándose en la teoría de las uniones aduaneras, formato de integración definido por el MERCOSUR y que obliga a los socios a negociar en conjunto los acuerdos comerciales.

1.4 Hipótesis

La estrategia de inserción internacional en el área comercial seguida por EEUU y por la UE con los países de AL, afectó la política comercial común del MERCOSUR, definida por la conformación de una unión aduanera.

1.5 Hipótesis propositiva

Es posible que algún miembro del MERCOSUR negocie acuerdos comerciales con EEUU o con la UE de forma independiente o diferencial, quebrando como resultado la política comercial común que exige la unión aduanera aprobada entre los miembros.

2. Introducción

Las relaciones comerciales de EEUU y UE con AL han adquirido especial relevancia en los últimos años, especialmente desde inicios de la década del noventa en

adelante. Entre las principales características a resaltar, se puede mencionar el lanzamiento de negociaciones comerciales tendientes a cerrar acuerdos profundos, así como los niveles de comercio e inversión que se han registrado entre estas dos regiones en los últimos 20 años.

En particular, las negociaciones externas entre dichas partes adquieren especial relevancia para el MERCOSUR, bloque comercial que no ha logrado suscribir acuerdos de importancia económica con ningún país desarrollado, en particular con EEUU y la UE. A su vez, las implicancias por el escaso dinamismo en la agenda externa del MERCOSUR, se vieron ponderadas desde que otros países de la región suscribieron acuerdos con las dos potencias anteriormente señaladas, siendo éste el caso de Chile, México, Perú, Colombia y los países de Centroamérica, fenómeno que posicionó de forma desventajosa al bloque sudamericano. En los primeros años de la década del noventa, las negociaciones de EEUU y la UE con la región adquirieron un formato regional o subregional de características similares en el plano comercial, pero con particularidades en otras áreas de negociación. Cabe señalar además, que las relaciones comerciales entre EEUU y la UE con la región se diferencian en la importancia económica relativa. Históricamente, el comercio entre AL y Europa ha sido menos relevante que el de la primera región con EEUU.

El fracaso de la estrategia regional o subregional impulsada tanto por EEUU como por la UE en AL, motivó un cambio, el que afectó a todas las partes, donde los acuerdos bilaterales comenzaron a sustituir la estrategia de relacionamiento a través de acuerdos regionales, como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o los Acuerdos de Cooperación impulsados por la UE. Vale mencionar, que el cambio en las estrategias ya comentado estuvo inicialmente impulsado por EEUU, si bien luego se vio acompañado por la UE, especialmente en el caso andino. Sobre este punto, adquiere especial relevancia el cambio mencionado en la UE, ya que dicha región ha sostenido con el transcurso del tiempo que la mejor forma de relacionarse comercialmente con AL era a través de acuerdos birregionales, con características bien diferenciadas si se lo compara con el modelo de relacionamiento seguido por EEUU, donde parece ponderarse el interés económico y comercial y no tanto el pilar político siempre resaltado por la UE. En los últimos años, este último bloque comercial,

ha cambiado el modelo de relacionamiento comercial con la región, el que se asemeja cada vez más al seguido por EEUU¹, si bien persisten algunas diferencias.

En particular se analizarán las implicancias derivadas del cambio en el formato negociador seguido por EEUU y la UE con los países de AL en el período definido (1991 – 2013²), atendiendo especialmente a los efectos que el mismo trajo aparejado en los procesos de integración y estrategias nacionales de inserción internacional seguidas por dichos países, así como también en el proceso de perfeccionamiento de la unión aduanera del MERCOSUR, pero también tomando como referencia el caso de la CAN. Cabe recordar que en el caso de Centroamérica, tanto EEUU como la UE lograron negociar en conjunto.

La estrategia de negociación impulsada tanto por EEUU como por la UE, afectó la política de inserción asumida por los países de la región, ya que no lograron consensuar en el marco de sus acuerdos de corte más profundo (mercados comunes), una posición común respecto a la oferta de EEUU y de la UE. En el caso de la CAN, lógicamente, el no consensuar una política comercial común, tuvo efectos directos en el perfeccionamiento de la unión aduanera del bloque, pero también en su desarrollo como proceso de integración desde el punto de vista institucional y político, provocando incluso el alejamiento de uno de sus miembros. En los hechos, dicho proceso de integración atraviesa en la actualidad un profundo proceso de debilitamiento institucional (recientemente se decidió cerrar el Parlamento Andino). Dado que el MERCOSUR tiene muchas similitudes con este proceso de integración, al menos en sus objetivos (unión aduanera y mercado común), el caso de estudio adquiere relevancia para los objetivos planteados en la Tesis.

En cuanto a la estructura del documento, luego de los aspectos metodológicos e introductorios, como **primer bloque (capítulo 2)** se desarrolla el marco teórico, donde se estudia la evolución de la integración económica y en especial el caso de la teoría de las uniones aduaneras. También se trata el nuevo paradigma de la integración y el comercio internacional, contexto que naturalmente marcó la evolución del concepto de

¹ El acuerdo CAFTA - RD entre Estados Unidos y Centroamérica tiene características muy similares al acordado por la UE con esta región.

² Firma del Tratado de Asunción:

http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria

Definición del intercambio de listas:

http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXV_BCN_e.pdf

las uniones aduaneras y los cambios en las estrategias de inserción de los actores de interés para la investigación.

En el **segundo bloque (capítulos 3, 4, 5 y 6)** se atiende a aspectos introductorios, presentando los capítulos referidos a las principales características de la relación económica y comercial de EEUU y de la UE con AL, la política comercial de los dos primeros actores, la emergencia de un nuevo escenario internacional por la incursión de China en las relaciones comerciales internacionales y las principales características del posible acuerdo entre EEUU y la UE.

El **tercer bloque (capítulo 7)** refiere al MERCOSUR, atendiendo a sus incumplimientos y desafíos, especialmente en cuanto al desarrollo de uno de sus objetivos centrales que es la conformación de una unión aduanera y que tiene especial importancia para el caso de estudio planteado en la investigación.

Los últimos capítulos que conforman el **cuarto bloque (capítulo 8, 9 y 10)** refieren a los casos de estudio, en especial el de la CAN, de Uruguay, las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil y las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE.

Finalmente, el **último bloque (capítulo 11 y 12)** se detiene en los impactos de las estrategias de inserción de EEUU y de la UE en la política comercial común del MERCOSUR (hipótesis) y de las posibilidades de que los miembros del MERCOSUR negocien en el futuro acuerdos comerciales bilaterales con la UE y con EEUU (hipótesis propositiva). Finalmente se desarrollan las conclusiones.

3. Desarrollo del marco teórico

3.1 La integración económica

El desarrollo conceptual de las uniones aduaneras como instrumento de integración, no puede tratarse sin enmarcarlo en un concepto de mayor amplitud, en particular en el que regló las relaciones internacionales comerciales una vez finalizadas las dos guerras mundiales y en los profundos cambios que se han dado en la integración económica a nivel internacional en las últimas dos décadas.

Si bien el fenómeno de la integración entre los Estados nacionales fue impulsado por el libre comercio dominado por Inglaterra en el siglo XVII, en un marco histórico signado por la Revolución Industrial, de todas formas, las condiciones necesarias para que la integración comercial como fenómeno se consolide, no pueden ubicarse antes de la culminación de la Segunda Guerra Mundial, momento a partir del cual se logró una estabilidad relativa en términos institucionales y el primer consenso internacional.

En ese sentido, la integración comercial profunda entre los Estados, no fue extensiva hasta que se consolidó la etapa que la teoría de las relaciones internacionales ha denominado de institucionalización³, donde tanto en el plano político, como en el económico y comercial, se crearon organizaciones internacionales que hicieron posible un cambio en el relacionamiento internacional entre los países. Las mencionadas organizaciones internacionales fueron transformando el concepto que, por su origen y evolución histórica, hizo que el Derecho Internacional aceptara solo a los Estados como únicos sujetos del mencionado derecho (Diez de Velasco, 2002). La organización que hizo posible la consolidación de los instrumentos de política comercial estudiados en el presente capítulo, fue la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuyo antecedente fue el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)⁴, sistema multilateral de comercio que dio un marco legal a la suscripción de acuerdos comerciales que serán tratados seguidamente.

Si se atiende a los acuerdos suscritos por los miembros de la OMC, en su gran mayoría son congruentes y no contrarios con los principios, objetivos y normas definidas por la mencionada organización. Como lo reconoce la propia organización en su informe sobre el comercio mundial “el establecimiento después de la guerra del sistema multilateral de comercio no redujo el atractivo de los enfoques bilaterales o regionales de los acuerdos comerciales y llevó en cambio a un período de interacción creativa y a veces de tensión entre el multilateralismo y el regionalismo”. (OMC: pp. 5, 2011).

En el contexto histórico presentado, los Estados dan inicio a la aplicación de instrumentos de integración económica, entendiendo que los mismos son un instrumento a partir del cual se puede crear riqueza y crecimiento. Los defensores de este tipo de integración buscaban conformar un mercado ampliado que favorezca las

³ La creación de las Naciones Unidas marcó el inicio de esta nueva etapa.

⁴ Acuerdo que se creó como resultado del fracaso en la constitución de la Organización Internacional del Comercio aprobada por la Carta de la Habana en el año 1947.

economías de escala y aumente la eficiencia en la producción. De todas formas, todo proceso de integración, por más que se analice en términos económicos, se encuentra acompañado de implicancias políticas y sociales que no pueden desconocerse. En ese sentido, el fomento del comercio a nivel internacional presenta objetivos mucho más amplios que la liberalización de bienes y servicios entre dos o más miembros, cumpliendo el mismo -como es reconocido por varios autores e incluso por la misma OMC-, un papel de especial importancia en la estabilidad de la seguridad mundial⁵. En otras palabras, los acuerdos comerciales del tipo de los manejados en este documento, persiguen objetivos que van más allá de los intereses comerciales y económicos.

Por otra parte, los cambios que se están registrando en las relaciones internacionales en la actualidad, someten a la institucionalidad recién mencionada a una tensión respecto a la posibilidad de asumir los cambios. Así como lo reconociera el Secretario General Iberoamericano Enrique Iglesias⁶, el mundo actual presenta cambios de una envergadura tal que pueden afectar la institucionalidad que en la década del cincuenta permitió afrontar los desafíos de un nuevo mundo. En la segunda década del siglo XXI no existen dudas de que otro mundo está emergiendo, donde la predictibilidad de los últimos 30 años ha desaparecido, ingresando las relaciones internacionales en un período de gran incertidumbre explicado por las profundas transformaciones en una nueva sociedad que exige una reconfiguración de la gobernanza mundial. Sobre este escenario, el ex canciller Didier Opertti coincide con Enrique Iglesias en que el mundo actual es cada vez más difícil de predecir, debido a su complejidad. Entiende que hay un concepto declinante del Estado Nación⁷. Uno de los fenómenos de mayor importancia en el nuevo escenario expresado por Enrique Iglesias, tiene que ver con el movimiento del peso relativo en la política internacional hacia Asia, en un hecho considerado inédito en la política internacional contemporánea. Este contexto que supone un reacomodo de poder, generará como ha ocurrido en etapas anteriores, tensiones entre los Estados, pero no solo ya que los mismos tienen menos presencia en las relaciones internacionales (Tokatlian, 2013).

⁵ Este hecho queda en evidencia cuando se comprueba que los mayores avances en la integración global han sido especialmente fuertes en momentos de estabilidad política y económica (OMC, 2011).

⁶ Conferencia brindada en la Universidad Católica el 9 de abril de 2014. Montevideo, Uruguay.

⁷ Entrevista personal realizada el 17 de julio de 2014 en Montevideo, Uruguay.

3.1.1 Los procesos de integración: definiciones

Previo al desarrollo del concepto de integración acuñado por diferentes expertos, debe tenerse en cuenta que se trata de un término muy amplio, especialmente en cuanto a sus efectos, lo que hace que se supere ampliamente la disciplina del comercio internacional y los procesos de integración. En ese sentido, el profesor Heber Arbuét (1997), entiende que los procesos de integración son todas aquellas acciones de gobierno que favorezcan la actitud cooperativa de los Estados independientes apenas trasciendan la mera coordinación espontánea y posean algún grado de institucionalidad formal, pero se detiene en la importancia de dichos procesos cuando rebasan al ámbito de las relaciones internacionales e ingresan en la soberanía interna de los Estados (Arbuét, 1997). El mismo autor, entiende que el concepto de integración y el de soberanía no están enfrentados, sino que por el contrario se complementan favoreciendo la decisión independiente de los Estados⁸.

En cuanto a las definiciones estrictamente vinculadas con la integración económica, autores clásicos como Bela Balassa (1964), la definieron como un proceso y un estado de situación. Como proceso, implica medidas orientadas a eliminar la discriminación entre las unidades económicas que marcan diferencias entre los Estados. Si es vista como un estado de situación, se refiere a la ausencia de formas de discriminación entre las economías nacionales. La integración económica regional también fue definida como un grupo de países de una región determinada que deciden reducir o quitar tarifas y barreras a la libre circulación de mercancías y servicios, así como también de los factores de producción (Baldwin y Venables, 1995). Por otra parte, Richard Baldwin (1994) planteó diferentes niveles de integración, mencionando que los acuerdos comerciales pueden ser considerados de integración profunda o superficial⁹. En el caso de la integración profunda, se establece que sus integrantes no pueden impedir la movilidad de la mano de obra y capital, así como tampoco entorpecer la

⁸ El concepto de integración permite contextualizar el alcance otorgado a la integración por los dos primeros Estados dispuestos a integrarse profundamente, en particular nos referimos al impulso dado por Francia y Alemania que culminó con la aprobación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) a través del Tratado de París. Cabe señalar, que dicha comunidad es considerada un antecedente directo del Tratado de Roma, que creó en el año 1957 la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea.

⁹ Como ejemplo de un acuerdo considerado de integración profunda, el autor nombra a la UE, ya que se está frente a un mercado común donde los Estados no pueden restringir las importaciones de bienes y servicios originarios de otros países. Por su parte, define como integración superficial a la presentada por los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en sus siglas en inglés), al MERCOSUR y a otros procesos de integración de AL (también de África).

instalación de firmas extranjeras de otros países. Asimismo, plantea que los países que se integran eliminan las restricciones normativas y fiscales para las empresas extranjeras, por lo que se está frente a un cambio muy profundo de las políticas nacionales¹⁰. En el caso de los acuerdos superficiales solo liberalizan los aranceles y las cuotas, además de las barreras no arancelarias entre los países miembros.

Otro aspecto central para una mayor comprensión de la integración como fenómeno económico, tiene que ver con las razones que llevan a los países a integrarse. La teoría clásica del comercio entiende que el intercambio comercial entre los países eleva el bienestar mundial¹¹. Por lo tanto, al menos en términos económicos, debe tenerse en cuenta el costo que enfrentan algunos países por no participar en un proceso de integración. De acuerdo a un número importante de autores, el impacto es claro tanto en la erosión de preferencias, como en los otros efectos económicos que deben asumir los no miembros (Schiff, 1996: Schiff y Chang, 2001)¹². En ese entendido, adquiere relevancia el estudio de las razones por las cuales los países tienden a formar parte de un acuerdo comercial¹³. De acuerdo a la teoría clásica de comercio, se entiende que la integración económica tiene su impulso en las ventajas comparativas adquiridas en el comercio intraindustrial, aunque dicha teoría deja de lado entre otros efectos los costos de transporte o la geografía económica.

Entre las razones que llevan a las naciones a integrarse se encuentra la denominada por algunos referentes como natural, explicada principalmente por la cercanía geográfica, que tiene entre otros efectos la disminución de los costos de transporte, lo

¹⁰ El autor mencionado considera que hay dos dimensiones diferentes en lo que define como integración profunda. Por un lado el margen extensivo y por otro el intensivo. El extensivo se refiere a un aumento en las áreas de política abarcadas por un acuerdo, mientras que el margen intensivo se vincula con la profundidad institucional del acuerdo. Las dos dimensiones pueden estar relacionadas, dado que la ampliación de la cobertura de un acuerdo puede requerir la creación de nuevas instituciones.

¹¹ Pero como se verá en los capítulos siguientes, otros autores, en especial la escuela "vineriana" iniciada a partir de 1950, demostraron que este concepto no es válido en todos los casos.

¹² Cabe señalar que la literatura revisada que ha estudiado el fenómeno de la integración a nivel internacional, coincide en los efectos de no integrarse, por lo que de cierta forma, los países, en particular los más pequeños no pueden escapar al fenómeno. Este fue el caso de la posición que debió tomar Uruguay frente a la integración argentino - brasileña iniciada en la década del ochenta (Abreu y Bizzozero, 2000).

¹³ El quedar excluido de un proceso de integración tiene implicancias de consideración en el caso de los países periféricos.

que potencia los beneficios esperados por la integración económica (Changkyu, 2009). En otras ocasiones se hace especial hincapié en que cuando se estudian las motivaciones para integrarse, no puede olvidarse la importancia del fenómeno de la globalización, ya que el mismo ha arrastrado a todos los países del mundo, en algunos casos más allá de su capacidad de dominio (Stiglitz y Charlton, 2008). Al respecto de la globalización, también llamada mundialización, una de las definiciones comúnmente aceptadas sobre lo que implica, es la del Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁴, que entiende al fenómeno como una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo que es provocada por el aumento constante del volumen y la variedad de transacciones transfronterizas de bienes y servicios, como así también de los flujos internacionales de capitales. En este marco, los Estados más poderosos buscan alianzas para mantener sus niveles de competitividad, mientras que las economías más pequeñas aspiran a no aislarse ni enfrentar el proteccionismo por no incluir sus economías a dichos acuerdos, hecho que impulsa la integración a nivel global.

Por otra parte, de acuerdo a lo establecido por Ramón Tamames (2010), algunas de las razones por las que los países negocian acuerdos comerciales son las siguientes:

- Logro de economías de escala derivadas del incremento en la producción como resultado del crecimiento en el intercambio comercial.
- Alcanzar un mercado ampliado donde se da un aumento de la competencia.
- Disminuir problemas en la balanza de pagos de los miembros participantes gracias al ahorro en divisas convertibles.
- Posibilidad de involucrarse en actividades en las que previamente no se participaba debido a la insuficiencia de su mercado interno, barrera tecnológica, incapacidad financiera.
- Aumento del poder de negociación al presentarse como bloque asociado.
- La necesidad de realizar reformas estructurales, que en caso de permanecer aislados quedarían relegadas.

¹⁴ Consultado el 10 de diciembre de 2012. En: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm>

- La posibilidad de acelerar el desarrollo.

En el mismo sentido, Paolo Giordano y Fernando Quevedo (2006) identifican, entre otros, los siguientes beneficios derivados de la integración regional:

- Consolidación de reformas unilaterales.
- Ampliación del poder de negociación en los foros internacionales.
- Favorecer la transformación productiva.
- La modernización internacional.
- Atracción de la inversión extranjera directa.

Richard Baldwin (1994) adjudica al tamaño de las economías la motivación que lleva al impulso de la integración, especialmente en lo referido al volumen del comercio afectado por los acuerdos. En ese sentido establece que, a nivel mundial, solo la UE y el NAFTA son acuerdos comerciales de trascendencia económica. El mismo autor otorga relevancia a las motivaciones derivadas por las acciones de política comercial seguida por otros actores de peso internacional¹⁵. En ese sentido, plantea que el cambio de estrategia seguido por EEUU en lo que refiere a su inserción internacional a partir de la década del noventa, repercutió directamente en las motivaciones de otros Estados, incluido el mismo proceso de perfeccionamiento de la UE, las relaciones de este bloque con AL y la incursión de China en esta misma región.

El alineamiento en la estrategia de inserción internacional de EEUU y los países europeos se hizo más evidente en la década del noventa, una vez que se iniciaron los contactos comerciales entre dichos países y el MERCOSUR. Es más, luego del fracaso de dicha política plurilateral y también de la continental lanzada a través del ALCA, tanto EEUU como los países europeos mostraron posiciones comunes, primero con los países de Centroamérica y luego con los países andinos, en especial con Colombia y Perú. Incluso los documentos de la Comisión Europea (2006) establecen

¹⁵ Baldwin utiliza como ejemplo las negociaciones iniciadas por Estados Unidos y México (luego de cerrado el acuerdo con Canadá), que culminaron con la conformación del NAFTA debido al interés de Canadá, así como el efecto que en el mismo sentido tuvo el Mercado Único, concretado en 1992 por parte de la UE, en los países que conformaban *The European Free Trade Agreement* (EFTA).

expresamente que la política comercial de la UE “debe tener en cuenta las negociaciones de los posibles socios competidores de la UE”, lo que es una alusión directa a EEUU (Comisión Europea: pp.10, 2006).

El autor recién mencionado considera que no es posible adjudicar de forma rotunda a dichas estrategias las razones por las cuales los procesos se consolidan o los países se integran. En el mismo sentido, establece que no puede adjudicársele al fracaso del GATT, especialmente por el estancamiento que en su momento se le adjudicó a la Ronda Uruguay, la razón por la cual EEUU apostó a la integración regional a través del NAFTA o la UE aceleró su consolidación como proceso de integración de corte profundo¹⁶.

Como lo establece la OMC (2011), entre las razones por la cuales los países se integran a través de Acuerdos de Comercio Preferencial (ACP), se ubican la necesidad de acceder a mercados más importantes, evitar la erosión de las preferencias, el aumento de la previsibilidad de las futuras políticas comerciales, el envío de señales de estabilidad a los inversores y el logro de compromisos de política denominados profundos. De acuerdo a Renato Baumann (2009), las razones por las cuales los países se integran pueden ser clasificadas en tres grupos: las relacionadas con el comercio y sus consecuencias sobre la estructura productiva, los efectos vinculados a políticas externas y los efectos sobre la actuación externa de los países participantes. En el primer grupo identifica los efectos directos vinculados con el comercio, el proceso productivo y las inversiones. En el segundo grupo menciona los impactos frente a las reformas políticas internas, la señalización de rumbos de las políticas económicas e institucionales. Por último, en el tercer grupo identifica los efectos de tipo profiláctico¹⁷, el aumento de la capacidad negociadora externa y las implicancias en la seguridad.

Richard Baldwin (1994) y Fred Bergsten (1996) entienden que los Estados se enfrentan a lo que denominan presiones competitivas del comercio internacional, lo que lleva a los países a liberalizar tanto el comercio bilateral como regional. Este

¹⁶ Si bien muchos otros expertos reconocen que el cambio de modelo de integración del escenario multilateral al regional y más recientemente al bilateral, tiene implicancias como motivación para suscribir acuerdos comerciales, no es fácil asegurar que el mismo explicó la proliferación de este tipo de relacionamiento comercial.

¹⁷ Lo que de acuerdo al autor supone evitar choques externos por permanecer a un grupo de países que le otorga más poder negociador.

fenómeno implica el supuesto de que los gobiernos tienen la facultad de cerrar acuerdos comerciales en búsqueda de maximizar el bienestar de las personas, siendo la fuerza de mayor importancia en el largo plazo (la económica), pero existiendo otras como los factores políticos que afectan el corto y mediano plazo. Las fuerzas económicas preponderantes son las conocidas como “naturales” y ya nombradas anteriormente, lo que supone que los países que están en un mismo continente se benefician mayormente de la suscripción de ACP, destacándose en segundo lugar los denominados “costos comerciales intercontinentales”. Asimismo, los países encuentran más incentivos a negociar con economías que poseen características económicas similares, en términos de PIB, del nivel de flujos comerciales y de las restricciones arancelarias y no arancelarias que existan en la relación comercial bilateral. Por lo general, los países que se integran suelen ser los que ya poseen un flujo comercial (Baier, *et.al*: pp. 9 - 16, 2007).

En última instancia, se le otorga gran importancia a la ciencia política para explicar las razones por las cuales los países se terminan integrando comercialmente. En especial, las razones se concentran en la función de que cumple dicha disciplina en la integración, el papel de las consideraciones de la política interna, la forma de los gobiernos y las instituciones, la diplomacia, burocracias y el papel de las relaciones de poder, entre otras. Un ejemplo de la importancia de este factor en la firma de un acuerdo comercial es el caso de la Comunidad Económica Europea (CEE), donde lo que motivó la integración fue la necesidad de afianzar la estabilidad en Europa Occidental, en particular entre Francia y Alemania o algunas de las ampliaciones de la comunidad como la de Grecia, España y Portugal que pueden tener que ver con la necesidad de asegurar la democracia en dichos países (Baier, *et.al*: pp. 9 - 16, 2007). El mismo caso que el de la CEE podría plantearse para el proceso de integración de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), si bien hoy convertido en un acuerdo comercial profundo (apuesta a conformar una Comunidad Económica en 2015), el inicialmente firmado en 1967 tuvo motivaciones vinculadas con la seguridad regional (Bartesaghi, 2014). Otro caso que confirma la importancia del aspecto político en los acuerdos comerciales, es el del Consejo de Cooperación del Golfo, donde el acuerdo tuvo por principal objetivo, al menos en sus orígenes, la conformación de un espacio de seguridad. Cabe recordar que también al MERCOSUR se le adjudica una importancia a este pilar, por el definitivo acercamiento de Brasil y Argentina a partir de la década del ochenta, hecho que será desarrollado en capítulos siguientes.

En definitiva, parece existir cierta coincidencia en que los Estados con regímenes democráticos, menos conflictos militares, más alianzas y un legado colonial común, tienen mayores posibilidades de acercarse comercialmente a través de un acuerdo comercial.

3.1.2 Etapas en el fenómeno de la integración regional

La integración no es un fenómeno nuevo: existen incluso antecedentes previos a la constitución del GATT, como por ejemplo el Zollverein (unión aduanera alemana), la misma Unión Aduanera de África del Sur (SACU) o el Benelux, conocidos en los tres casos como las uniones aduaneras más antiguas a nivel internacional.

De todas formas, la extensión en el uso de los instrumentos vinculados con los procesos de integración recién logró consolidarse a partir de la posguerra, una vez que se crearon los cimientos necesarios para garantizar la paz mundial, contexto ya resumido con el concepto de institucionalidad comentado en el apartado anterior. En efecto, fue a partir de la creación del GATT en el año 1947 cuando se inició la primera etapa en lo que refiere a la integración económica internacional, al menos de forma extendida. Al respecto de la evolución, Paul Krugman (1991) entiende que desde esa fecha y hasta la década del ochenta las negociaciones regionales así como las multilaterales, fueron vistas como complementarias y substitutas, hecho que cambió desde 1980 en adelante. Para el mismo autor, el acuerdo GATT fue el que impuso la lógica de los acuerdos comerciales, fenómeno que permitió que dicho instrumento de integración comercial tuviera cerca de 30 años de éxito.

Independientemente de las negociaciones multilaterales, el primer hito en lo que a un proceso de integración profundo refiere se marcó¹⁸ con la CEE¹⁹. De igual modo, en AL a impulso de la CEPAL, se le comenzó a otorgar importancia a la estrategia de inserción internacional que deberían seguir los países, que como es sabido inicialmente estuvo centrada en una política de sustitución de importaciones acompañada de una apertura regional parcial, modelo que finalmente fracasó. La

¹⁸ Debe tenerse en cuenta que la comunidad estuvo precedida por el Benelux y por la CECA, dos acuerdos que son considerados junto con el Consejo de Europa antecedentes directos del Tratado de Roma.

¹⁹ Los procesos de integración concretados en AL en la década del sesenta y setenta, formaron parte del mismo impulso iniciado con la constitución de la CEE.

frustración de la denominada primera etapa, al menos en AL pero también en otras regiones como es el caso africano²⁰, se explica por la ausencia de lazos económicos entre los miembros y por los niveles de desarrollo de dichos países. Con respecto a la situación presentada por los procesos de integración de África, Steven Radelet (1999) plantea que cuando se dan determinadas características en los países que deciden integrarse, quizás es más conveniente la integración a través de acuerdos de cooperación y no de acuerdos del tipo comercial. Cabe recordar, que tanto en África como en AL, se terminaron aplicando medidas contrarias a la integración impulsada en la primera etapa, como la necesidad de recaudar mediante la aplicación de aranceles, lo que impide el desarrollo de las importaciones. A su vez, dichos países continuaron impulsando el modelo primario exportador, que no era justamente el tipo de producto demandado por los países de la región (Giordano, 2000).

Con respecto a los países de América Latina y el Caribe (ALC), Roberto Bouzas (2011) define a esta primera etapa como la de gran diseño, momento en que los países concibieron a la integración como un canal apropiado para transitar un camino hacia el desarrollo (combinación de sustitución de importaciones con apertura regional acotada). Esta es precisamente la época en que se diseña la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA hoy SICA), el Pacto Andino (luego CAN) y el Mercado Común del Caribe (CARICOM). Todos los acuerdos suscritos en la “primera etapa” fueron atravesando dificultades (tanto por conflictos internos como por la crisis internacional) y tuvieron un relanzamiento en la década del ochenta²¹. Las renegociaciones reconocen de cierta forma el fracaso del modelo que imperó en la década del sesenta y dio inicio a lo que se denomina la segunda etapa de los procesos de integración²². Si bien la idea de una AL integrada como unidad política, cultural y económica es histórica, la realidad es que los escollos que debieron enfrentar los procesos de integración de la denominada primera etapa demostraron que se está lejos de esa realidad (Sangmeister y Fuentes, 2002).

²⁰ África es el continente con la red más densa de procesos de integración (Radelet, 1999).

²¹ Como ocurrió con el paso de la ALALC a la ALADI, los cambios propuestos que culminaron con la creación de la CAN, las reformas en el CARICOM, así como el paso del MCCA al SICA.

²² Este fenómeno también fue visible en África, donde luego de fracasar, gran parte de los procesos buscaron un relanzamiento que en todos los casos tuvieron éxitos diversos, pero sin llegar a la consolidación prevista por sus acuerdos originales (a excepción de la SACU).

A esta segunda etapa, Roberto Bouzas (2011) la definió como respuesta hacia la crisis²³, ya que todos los procesos debieron ajustarse a la realidad nacional de los miembros (en Centroamérica incluso con conflictos bélicos), así como a la crisis económica de fines de la década del setenta y principios de la década del ochenta²⁴. En definitiva se da un cambio en el enfoque del comercio sur – sur y en la sustitución de importaciones hacia una apertura impuesta por los fracasos de los modelos (De Melo, Panagariya y Rodrik, 1993).

Este nuevo período coincide con un cambio en la integración regional a nivel mundial, especialmente por la importancia otorgada al ingreso de EEUU al fenómeno, hasta la fecha alejado de la estrategia de negociar bilateralmente. Al respecto, Sergio Abreu y Lincoln Bizzozero (2000) entienden que esta etapa estuvo marcada por el inicio de las negociaciones para conformar una zona de libre comercio entre los países de América del Norte, el fortalecimiento de la integración en Asia a impulso de Japón, el surgimiento de China y de los “tigres asiáticos”, la propuesta de Bush para constituir el ALCA, la conformación de la Comunidad de Estados Independientes alrededor de la ex Unión Soviética y las posibilidades de que las negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay del GATT no alcanzarán buen puerto. También, al menos en AL, la nueva fase coincide con la vuelta de los procesos democráticos en la región, los que permitieron una rápida reacción de los países frente a la nueva tendencia mundial (formación de bloques), especialmente para contar con mayor peso negociador a la hora de enfrentarlos (Sangmeister y Fuentes, 2002).

El nuevo período estuvo marcado por cierta postergación del enfoque multilateral de integración y algunos autores como Richard Baldwin (1994) y Paul Krugman (1991) coinciden en que es la falta de liderazgo, en especial de EEUU, la razón que explica la debilidad presentada por el sistema que regló el comercio mundial en los últimos 30 años. Esta falta de liderazgo es una de las razones por las cuales hasta la fecha continúan estancadas las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha de la OMC²⁵. Al respecto, en su obra *“Is Bilateralism Bad?”*, Paul Krugman (1989) plantea que en 1980 aparecen a nivel internacional algunos signos de proteccionismo, lo que sumado a los escasos avances alcanzados en el área agrícola y los servicios en el

²³ Época conocida como la década perdida.

²⁴ Crisis del petróleo y crisis de la deuda.

²⁵ De todas formas, no debe desconocerse que más allá del estancamiento actual de las negociaciones en el marco de la Ronda Doha, el escenario multilateral continúa abierto.

ámbito multilateral, motivó el inicio de las negociaciones bilaterales o regionales. Como resultado, los acuerdos regionales, en especial la CEE, toman fuerza -suscripción del tratado de Maastricht- al mismo tiempo que EEUU inicia negociaciones para acercarse a Canadá, lo que luego culmina en la firma del NAFTA. A su vez, concomitantemente, Asia se sumaba al fenómeno primero a impulso de Japón, pero luego de forma más extendida²⁶.

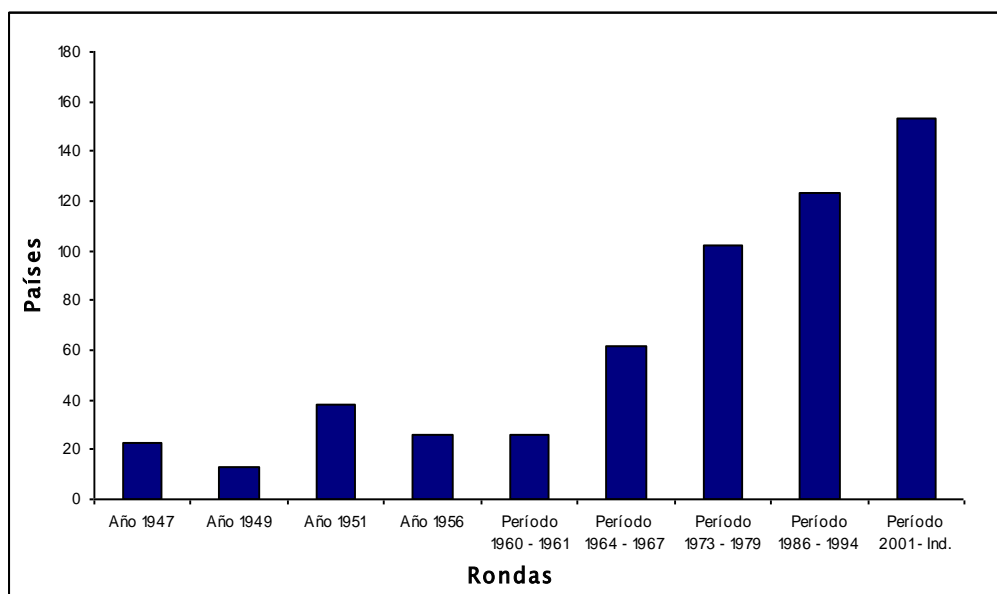
Asimismo, tanto EEUU como la UE iniciaron contactos con otras regiones del mundo, especialmente con AL. EEUU lanzó la propuesta continental del ALCA, que tenía por objetivo crear una zona de libre comercio de segunda generación, desde Canadá hasta Argentina sin incluir a Cuba. Por su parte, la UE inició conversaciones con el MERCOSUR, Centroamérica y los países andinos. Igualmente, debe tenerse en cuenta que el nuevo fenómeno no eliminó la agenda multilateral que fue transcurriendo de forma paralela a las negociaciones regionales o bilaterales anteriormente citadas. Es más, luego de un estancamiento de las mismas en los primeros años de la década del noventa, con la suscripción del Acta de Marrakech (que puso fin a la Ronda Uruguay del GATT lanzada en 1986)²⁷ y con la creación de la OMC, el escenario multilateral volvió a tomar cierta fuerza. Si bien la agenda continuó plenamente vigente, sí es cierto que a partir de la década del setenta y ochenta, en especial desde el lanzamiento de las rondas Tokio y Uruguay, se mostró cada vez mayor complejidad y profundidad en las negociaciones, no solo por los temas tratados (incorporación de los llamados nuevos temas del comercio)²⁸, sino también por el número de países que formaron parte de las rondas (Abreu, 2010).

²⁶ Un ejemplo es la consolidación de la ASEAN, hoy uno de los procesos de integración más dinámicos a nivel internacional (Bartesaghi, 2014).

²⁷ Cabe recordar que en dicha ronda se termina de incorporar a las negociaciones sectores de suma importancia para los países en desarrollo, como por ejemplo el comercio agrícola.

²⁸ Es a partir de ese momento que comenzó a integrarse al debate de la integración económica internacional, lo que podría simplificarse con el término utilizado de forma extendida en la literatura económica, regionalismo versus multilateralismo.

Gráfico 1 - Países participantes de las rondas de negociación multilateral



Fuente: elaboración propia en base a OMC

Esta nueva realidad afectó las posibilidades de cerrar las negociaciones entre los miembros, al menos en plazos razonables, hecho que actualmente es evidente en las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC (Bartesaghi y Pérez, 2009). De acuerdo a lo planteado en una gran variedad de investigaciones, un fracaso en las rondas comerciales multilaterales genera incentivos para los regionalismos, ya que como es sabido, la modalidad regional o bilateral permite avanzar en áreas de negociación que se encuentran paralizadas en el ámbito multilateral²⁹. Este aspecto es clave para el futuro de la OMC, ya que una prolongación de las negociaciones de la Ronda Doha más allá de los promedios históricos podría implicar un fuerte golpe a la institucionalidad, a la credibilidad y a los objetivos planteados por esta institución (Baldwin y Evenett, 2011). Cabe recordar que la Ronda Doha negocia actualmente una densa agenda, que no incluye solo los temas tradicionales negociados en rondas anteriores³⁰, lo que sumado al número de países que integran la organización hace muy difícil el avance en las metas propuestas.

²⁹ En contrapartida, otros temas como el tratamiento de los subsidios internos aplicados por los países desarrollados son solo negociados en el ámbito de la OMC.

³⁰ Para conocer la extensa lista de temas negociados se recomienda acceder al sitio de la OMC, sección Ronda Doha. En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dohasubjects_s.htm

Con respecto a la segunda etapa de la integración económica, Paul Krugman (1989) considera que a partir de la década del ochenta se pasa de una visión multilateral a una regional o bilateral, esta última modalidad muy cuestionada por otros autores como Jagdish Bhagwati (1991:1993:2008), en especial por los impactos distorsivos que generan en el comercio mundial, hecho que no ocurre bajo una modalidad de integración multilateral. En ese sentido, se plantea que la proliferación de acuerdos regionales o bilaterales es una amenaza para el sistema económico comercial como el que propone la OMC, sugiriendo que los acuerdos de integración económica logran un efecto dominó, presionando a los países que no forman parte del proceso para que se integren al mismo (Baldwin, 1997).

Otros autores que denominan a esta segunda etapa como nuevo regionalismo, entienden que en este contexto los países buscan beneficiarse de los efectos dinámicos de la integración para promover la transformación en la productividad y competitividad internacional de la economía, lo que implica que se está frente a un fenómeno que va más allá de las libertades económicas, sino que también considera políticas de concertación y cooperación, así como la construcción de instituciones y políticas regionales (Sanahuja, 2007).

En referencia a un modo u otro de integración (multilateralismo o regionalismo), Paul Krugman (1991), en coincidencia con otros autores, estableció que la integración multilateral es la que beneficia mayormente a los ingresos mundiales. En efecto, concluyó que solo un bloque de integración mundial sería lo más beneficioso desde el punto de vista del bienestar global. En el mismo sentido, considera que la conformación de acuerdos del tipo zona de libre comercio o uniones aduaneras perjudica más de lo que favorece a la economía mundial, superando los niveles de desviación a los de creación de comercio. En síntesis, si bien el mencionado referente plantea que la teoría de la desviación de comercio (debido al ingreso a una unión aduanera) es débil en términos de los resultados (Krugman, 1989), los modelos utilizados indican que el efecto neto del regionalismo reduce el bienestar global, coincidiendo con Richard Baldwin (1997) y otro gran número de expertos (Schiff, 1996: Schiff y Chang, 2001).

De todas formas, no es hasta bien entrada la década del noventa -y especialmente en los primeros años del siglo XXI- cuando, debido al crecimiento exponencial de los acuerdos comerciales, y especialmente de los de menor profundidad (zonas de libre comercio) de acuerdo a la definición clásica, que se puede ubicar a una tercera etapa

que termina de consolidar el nuevo paradigma negociador iniciado en la segunda etapa, la que debe reconocerse no necesariamente logró superar – especialmente en el caso de los procesos latinoamericanos – las dificultades que provocaron la persistencia de las barreras arancelarias, pero especialmente no arancelarias, la baja integración productiva, la falta de infraestructura y desarrollo tecnológico entre otras dificultades.

En cuanto al nuevo período (tercera fase), AL no estuvo ajena a dicha etapa, que estuvo impulsada por los principios del Consenso de Washington, contexto en el cual con la coincidencia de gobiernos liberales en la región, se gestó el MERCOSUR. El cierre del Tratado de Asunción es una expresión de lo que los teóricos de la integración económica denominan segunda etapa de la integración, donde muchos de los países de AL tuvieron la necesidad de marcar una política de reinserción en la economía internacional en búsqueda de recobrar el crecimiento económico pedido en la década del ochenta (década perdida) y engancharse a los beneficios del fenómeno de la globalización a través de la apertura económica. Lo llamativo entonces, radica en que existiría coincidencia de que el MERCOSUR se gesta como un acuerdo del tipo del constituido en la segunda fase o incluso primera, pero en un contexto donde la modalidad de integración ya adquiriría a nivel internacional otras características.

Este nuevo escenario, como lo asevera el Jagdish Bhagwati (1993), se encuentra caracterizado por una epidemia de acuerdos comerciales (el autor graficó el nuevo fenómeno como un “plato de espagueti”) suscritos por las naciones, hecho que no puede ser analizado de espaldas al fenómeno de la globalización, dado que el mismo provocó importantes cambios en los formatos de negociación característicos de la década del cincuenta. Los acuerdos negocian diferentes cronogramas de desgravación, distintos márgenes de preferencia, regímenes de orígenes distintos, así como otras disposiciones y disciplinas que no son necesariamente coincidentes entre sí, lo que dificulta la armonización internacional³¹. Como lo indica el cuadro presentado a continuación, la OMC cuenta actualmente con 379 notificaciones que, como puede observarse, son en su mayoría acuerdos de integración económica y acuerdos de libre comercio, no uniones aduaneras como la conformada por el MERCOSUR en la década del noventa. Una de las nuevas tendencias del comercio internacional tiene que ver con quiénes negocian dichos acuerdos, los que ya no involucran a países

³¹ En menor escala, dicho fenómeno se ha evidenciado en la ALADI, donde los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica negociados entre los miembros, aprueban disposiciones distintas que dificultan la armonización regional impuesta por la Resolución N°59.

vecinos o ubicados en una misma región, sino que la integración ha adquirido la característica de relacionar a países muy distantes tanto en términos geográficos, políticos, culturales como económicos, lo que implica un nuevo desafío. El fenómeno de la explosión comercial está asociado al dinamismo asiático, siendo la zona más dinámica en la firma de acuerdos comerciales en la última década.

Además, dichos acuerdos son cada vez más complejos en las disciplinas negociadas, acompañando las transformaciones que se registran a nivel internacional a impulso del avance tecnológico. Un ejemplo tiene que ver con las negociaciones medioambientales (Huella de Carbono), las que pueden ser una amenaza, pero también una oportunidad para los distintos actores del comercio internacional (Olmos, 2013).

También deben tenerse en cuenta los cambios en la forma de producir. Al respecto, Richard Baldwin (2011) plantea que una de las diferencias entre el siglo XX y el XXI tiene que ver con el nivel de interacción que se ha alcanzado por los avances tecnológicos (transportes y tecnología) lo que ha permitido la deslocalización de inversiones y el desarrollo de cadenas de valor. El renombrado autor dice que en el siglo anterior la producción estaba dominada por el comercio de bienes que eran producidos en fábricas producidas en un país y vendidas en otro, mientras que en el siglo XXI existe una doble corriente de comercio de bienes, ideas, tecnología, capital y técnicas. Se ha dado un fraccionamiento del comercio internacional con un agregado cada vez mayor de servicios asociados que impiden su separación. Para el autor el comercio de partes y componentes, comercio en servicios de infraestructura y la inversión extranjera directa son solo la punta del iceberg del escenario comentado. Una de las consecuencias de esta transformación en el comercio internacional tiene que ver con la profundización de los acuerdos en las disciplinas negociadas lo que hace cada vez más dificultoso avanzar multilateral o regionalmente, lo que fomenta aún más el unilateralismo iniciado en el siglo anterior. Algunos de los temas que comienzan a incorporarse en las negociaciones son el movimiento de capital, propiedad intelectual, inversiones y política de la competencia (en los últimos años han crecido exponencialmente los acuerdos sobre protección recíproca de inversiones). Esto no quiere decir que el arancel no siga siendo importante para algunos acuerdos y especialmente para algunos sectores, pero ya no es el elemento fundamental en los acuerdos negociados, entre otras cosas por la importante baja de los aranceles

concretados a partir de la década del noventa³². Para la OMC (2012), no debe confundirse apertura arancelaria con un real acceso a los mercados, ya que el arancel -si bien continúa siendo importante- es solo uno de los instrumentos de política comercial aplicados por los Estados (Baldwin, 2011).

Este fenómeno arrastró a las potencias desarrolladas a ajustar sus políticas de inserción, las que ya impulsaban una bilateralización del comercio mundial y de las disciplinas, lo que naturalmente afecta a los países más pequeños. Entre otros efectos, estos acuerdos generan sistemas de solución de controversias paralelos a los de los organismos internacionales o regionales, afectando de cierta forma la utilidad de dichos ámbitos³³.

Cuadro 1 - Tipo de acuerdos notificados en la OMC³⁴

(Acuerdos en vigor, hasta el año 2012)

Tipo de acuerdo	Cláusula de Habilitación	GATS Art. V	GATT, artículo XXIV	Gran total
Unión aduanera	8		10	18
Unión aduanera - Adhesión	1		7	8
Acuerdo de integración económica		114		114
Acuerdo de integración económica - Adhesión		4		4
Acuerdo de libre comercio	12		207	219
Acuerdo de libre comercio - Adhesión	0		1	1
Acuerdo de alcance parcial	14			14
Acuerdo de alcance parcial - Adhesión	1			1
Gran total	36	118	225	379

Fuente: OMC

Los registros indican que desde la década del noventa se ha dado un crecimiento exponencial de los acuerdos bilaterales, justo en momentos en que el MERCOSUR suscribía una unión aduanera que era un modelo de integración instrumentado por algunos Estados en la década del cincuenta y sesenta. Este fenómeno es considerado por algunos autores como uno de los “acontecimientos más prominentes del mundo de la economía en los últimos quince años”, denominando a este período como “el nuevo regionalismo” (Baier, *et. al.* pp. 9, 2007). Al respecto de los acuerdos, un reciente

³² El comercio exterior de la UE tiene definidos aranceles del 0% para el 56% del su comercio, EEUU para el 43%, China para el 48% y Japón para el 80%.

³³ Entrevista personal realizada a Didier Opertti el 17 de julio de 2014, Montevideo, Uruguay.

³⁴ En algunos casos las uniones aduaneras son notificadas tanto por la Cláusula de Habilitación como por el Artículo XXIV del GATT, lo que generaría algunas duplicaciones.

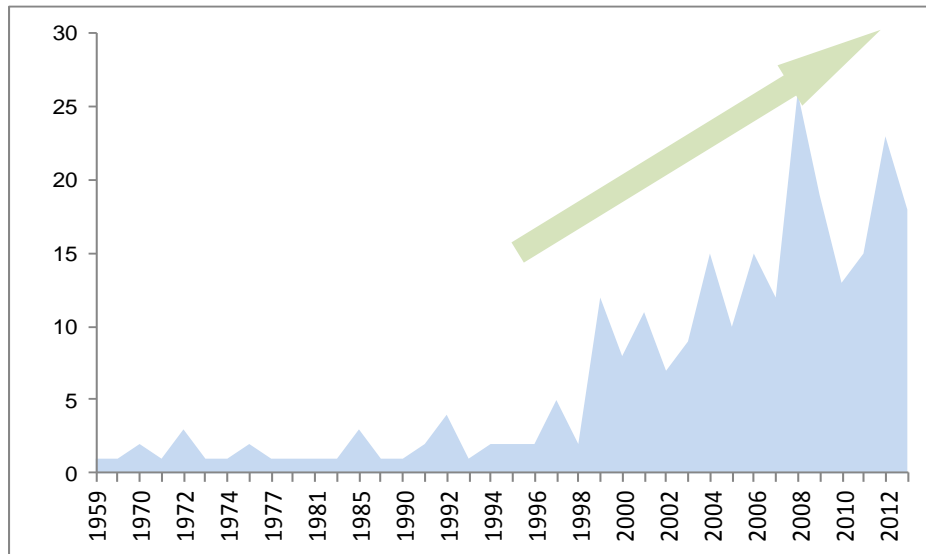
informe del Comité Regional de Acuerdos Comerciales de la OMC (OMC, 2012)³⁵, identificó 61 acuerdos que en los hechos se encuentran vigentes y que todavía no han sido notificados en la OMC. Esto no solo indica que existen de hecho más acuerdos que los anteriormente mencionados, sino también que los mismos no están siendo evaluados como lo exigen las disposiciones multilaterales, lo que en los hechos deriva en que los países suscriban acuerdos discriminatorios sin cumplir con las excepciones previstas en la OMC, como el artículo XXIV y V del GATT o la Cláusula de Habilitación. Cabe precisar que el control realizado a dichos acuerdos por parte del Comité de Acuerdos Comerciales está en plena discusión en el marco de las negociaciones en el Grupo de Normas, si bien no se ha avanzado por las diferencias entre los miembros³⁶, lo que evidencia una falta de voluntad para controlar más profundamente los acuerdos.

Por tanto, a partir de la década del ochenta el sistema multilateral de comercio empezó a flaquear, lo que nos lleva a preguntar ¿por qué?, ¿qué llevó a que pasemos de los acuerdos regionales a los bilaterales? De acuerdo a Paul Krugman (1991), hay claros indicios de que la respuesta se encuentra en la política internacional. Por otra parte, ante la pregunta de ¿por qué se cierran más zonas de libre comercio que uniones aduaneras en los últimos años?, (Facchini, *et. al*, 2008), algunos autores concluyen que las primeras son políticamente más viables que las segundas, lo que explica la menor frecuencia en el cierre de las segundas frente a las primeras.

³⁵ Documento WT/REG/W/68.

³⁶ Ver http://www.wto.org/spanish/news_s/news11_s/rta_17mar11_s.htm. Consultado el 29 de marzo de 2014.

Gráfico 2 – Evolución de las notificaciones en la OMC
(Por número de acuerdos en vigor, 2012)



Fuente: elaboración propia en base a OMC

Un aspecto que confirma el impacto del estancamiento de la Ronda Doha es el número de acuerdos que se suscribió desde el año 2001 hasta la fecha. Además, hay un considerable aumento de los acuerdos norte – sur y sur – sur, perdiendo importancia el cierre de acuerdos entre economías desarrolladas (Zelicovich, 2011).

En lo que refiere a las tres etapas de la integración anteriormente mencionadas, algunas organizaciones y autores las definieron de diferentes formas, entre las que se destacan; regionalismo abierto (CEPAL, 1994), nuevo y viejo regionalismo (Ethier, 1998; BID, 2002) o el llamado segundo regionalismo (Bhagwati, 1993).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), relaciona al viejo regionalismo con la sustitución de importaciones, apertura limitada tanto en el comercio como en las inversiones, poca apuesta al sistema multilateral, tendencia hacia el proteccionismo, tensión entre el Estado y el sector privado, inestabilidad macroeconómica, déficits de infraestructura, gobiernos autoritarios, escepticismo de EEUU frente a los movimientos integracionistas. Como es sabido, el fracaso de la política de sustitución de importaciones, la crisis económica internacional (efectos de la primera y segunda crisis del petróleo), a lo que hay que adicionarle algunos conflictos bélicos en la región, puso un abrupto final al denominado viejo regionalismo. El nuevo regionalismo emerge en un ambiente institucional democrático y moderno, bajo el fomento de una economía de

mercado³⁷. En el caso de la región, el nuevo regionalismo también contó con un contexto político regional conformado por presidentes que compartían la visión económica imperante a nivel internacional.

A través de los instrumentos de integración negociados o relanzados en esta segunda etapa, se apostó al fortalecimiento de las reformas económicas estructurales, transformación económica, atracción de la inversión extranjera directa, liberalización profunda, (de acuerdo a varios autores y organizaciones internacionales este es uno de los cambios más dramáticos)³⁸, interés en la geopolítica, cooperación regional y funcional. Esta etapa logró una apertura significativa de AL. En tal sentido, de acuerdo a datos del BID, entre mediados de la década del ochenta y de la década del noventa, los aranceles de la región disminuyeron de un promedio de más del 40% al 12%³⁹.

Esta importante apertura se explicó por la incidencia de las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda Uruguay del GATT y por el importante número de acuerdos comerciales que se suscribieron en ese período. En ese sentido, si se estudian los flujos de comercio de la región en los primeros años de la década del noventa, es notorio el crecimiento del comercio intrarregional entre los países de AL. Este fenómeno es muy visible en el caso del MERCOSUR, donde una combinación de la apertura comercial, con desregulación, estabilidad macroeconómica y paridad de tipos de cambio, forzó a un crecimiento muy importante del comercio regional, especialmente en las manufacturas (Olarreaga y Soloaga, 1998). De cualquier forma, cabe recordar que desde un inicio los miembros del MERCOSUR, en particular los dos socios mayores, adoptaron políticas macroeconómicas y estrategias de inserción financiera internacional que eran independientes y divergentes (Polónia, 2003). Al respecto del crecimiento del comercio intrarregional, si se considera el comercio exterior de Uruguay con los miembros del MERCOSUR, los períodos de mayor crecimiento fueron entre los años 1991 y 1994 y 2003 – 2011 luego de superado el fuerte impacto registrado por la crisis de 2001 – 2002.

³⁷ Al impulso de las políticas definidas en el Consenso de Washington.

³⁸ Los acuerdos Norte – Sur generarían menores niveles de desviación de comercio que los acuerdos Sur – Sur.

³⁹ Cabe señalar que, de todas formas y hasta el presente, los países de la región poseen niveles arancelarios entre 3 y cuatro veces superiores a los presentados por los países desarrollados.

3.1.3 Diferentes mecanismos de integración

La teoría clásica de los procesos de integración define a los mecanismos de integración de acuerdo a cuatro alternativas posibles, si bien otros referentes han incorporado más opciones como lo son las uniones económicas y políticas. Además de las áreas desarrolladas a continuación, también podría clasificarse a los procesos de integración de acuerdo al número de actores que forman parte el proceso, caso de la integración multilateral, regional, subregional, bilateral o incluso unilateral.

Áreas o sistemas de libre comercio

Implican un primer paso hacia la integración, ya que establecen preferencias comerciales recíprocas pero sin el compromiso de profundizar la relación preferencial. En esta instancia, los países mantienen el total control de su política económica. El derecho que caracteriza este tipo de acuerdos se encuentra ubicado en la esfera del derecho de naturaleza intergubernamental.

Para Bela Balassa (1964), en un área de libre comercio, los aranceles y las restricciones cuantitativas entre los que la integran deben ser eliminados, si bien cada país puede mantener sus propias tarifas con respecto a los países no miembros. El hecho de mantener sus propias tarifas con respecto a terceros, habilita a dichos países a aplicar su propia política comercial sin tener que coordinarlas con sus socios. Esta modalidad de integración fue la inicialmente utilizada por los países de la región, con el doble objetivo de aumentar parcialmente el tamaño del mercado y bajar progresivamente los aranceles nacionales, pero sin perder la independencia en su política comercial.

La opción comentada no integra el Artículo XXIV del GATT, si bien puede ser autorizada por un tiempo determinado si sus miembros transitan hacia la conformación de una zona de libre comercio o unión aduanera. Los acuerdos firmados por el MERCOSUR con India y con SACU podrían clasificarse en esta categoría, ya que se comprometieron a profundizar el acuerdo en un período determinado⁴⁰ (Bartésaghi, 2010: 2010).

⁴⁰ Desde la aprobación de la Cláusula de Habilitación, al menos entre los países en desarrollo se permiten flexibilidades no previstas en el Artículo XXIV del GATT.

Zonas de libre comercio

Supone la reducción de los aranceles y de las medidas no arancelarias entre los países que firman el acuerdo, pero cada parte mantiene su política comercial común. Un ejemplo muy utilizado son los tratados de libre comercio (TLC), si bien la acepción más moderna de este concepto supera ampliamente la definición clásica de lo que se entiende como una zona de libre comercio⁴¹. En este caso, se está frente a un proceso de integración de corte más profundo, que cuenta con instrumentos jurídicos necesarios para profundizar la liberalización de bienes y/o de servicios entre sus miembros. Igualmente, como ocurre en las áreas de libre comercio, los países que la integran mantienen independencia en su política comercial común. Al igual que en la modalidad anterior, en este caso el derecho intergubernamental es el característico en este tipo de acuerdos.

Las zonas de libre comercio adquieren especial importancia a nivel internacional por ser uno de los mecanismos incluidos en el Artículo XXIV de GATT, como excepción al principio de No Discriminación implementado mediante la Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). En efecto, el mencionado artículo entiende como zona de libre comercio, a “un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”. (OMC: pp.562, 2003).

La definición del artículo XXIV activó una serie de debates que continúan hasta el presente, incluso luego de aprobado el Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT. Uno de los aspectos en los cuales no se ha logrado una interpretación expresa es en lo relativo al concepto de lo esencial de los intercambios, debate que para Félix Peña (2011) podría emerger como un beneficio a ser aprovechado por algunos países en las negociaciones comerciales actuales, mencionando especialmente la que se encuentra en curso entre el MERCOSUR y la UE. Asimismo, cabe señalar que el debate mencionado continúa hasta el presente y es reconocido expresamente en el informe sobre el comercio mundial realizado por la OMC (2011).

⁴¹ Los TLC incorporan a las negociaciones otros temas que van más allá de la liberalización de los bienes y servicios y que adquieren cada vez más importancia en el comercio mundial.

La modalidad de integración comentada es parte de los compromisos asumidos en el MERCOSUR como instancia previa a la conformación de una unión aduanera, si bien en los últimos tiempos se vienen registrando ciertos desvíos que están afectando de forma cada vez más importante el libre tránsito del comercio regional. En efecto, algunos autores entienden que el bloque es una zona de libre comercio, por lo que así como ocurre con la unión aduanera, debe cumplir con algunas tareas esenciales y urgentes para que se materialicen los beneficios esperados por el libre comercio (Bouzas y Fanelli, 2001).

Vale recordar que las zonas de libre comercio han sido una de las modalidades de integración mayormente elegidas por los países de la región para asociarse comercialmente, especialmente a través de los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP/CE) firmados al amparo de la ALADI. Es más, luego del fracaso de la denominada primera etapa de integración, los procesos de integración de la región aceptaron algunas flexibilidades para el cumplimiento de sus objetivos originarios que se ajustaban mayormente a los compromisos que impone una zona de libre comercio y no una unión aduanera o un mercado común⁴². Por otra parte, como se comentó en el apartado anterior, los acuerdos a nivel internacional firmados tanto plurilateral como bilateralmente por los miembros de la OMC son fundamentalmente zonas de libre comercio.

Las uniones aduaneras

Los países eliminan las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio⁴³ y establecen una política comercial común frente a los países que no se encuentran dentro del acuerdo, lo que implica la conformación de un AEC, considerado el componente central de las uniones aduaneras.

Así como ocurre con las zonas de libre comercio, las uniones aduaneras son el otro instrumento expresamente definido por el artículo XXIV del GATT como excepción al principio de No Discriminación implementado a través de la Cláusula NMF y son definidas como “la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera que los derechos de aduana y demás reglamentaciones

⁴² Las flexibilidades aprobadas por el Tratado de Montevideo de 1980 son un ejemplo en ese sentido.

⁴³ De bienes y/o servicios.

comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios de los productos originarios de dichos territorios, y que cada miembro de la unión aplique al comercio con los territorios que no forman parte de ella, los derechos aduaneros y demás reglamentaciones que en sustancia sean idénticos” (OMC: pp.562, 2003).

La definición formal de lo que implica una unión aduanera genera el cuestionamiento de si realmente los países del MERCOSUR avanzaron hacia esta instancia de integración⁴⁴. En efecto, los últimos estudios realizados sobre las características del AEC del bloque indicarían que se está lejos de cumplir con lo que en el artículo XXIV del GATT se denominó en sustancia idénticos (Vaillant, 2010)⁴⁵. En el mismo sentido, investigaciones realizadas sobre los resultados del proceso de negociación del AEC del MERCOSUR muestran que, si se incluyen los regímenes especiales, las listas de excepciones y los sectores no incluidos a las disposiciones del acuerdo, en su momento se llegaron a excluir cerca del 30% de las líneas arancelarias que conformaron la nomenclatura regional (Olarreaga y Soloaga, 1998: Berlinski, *et. al*, 2005).

Como puede observarse, la unión aduanera tal cual es definida por el GATT impone la definición de un AEC junto con la armonización de los otros instrumentos de política comercial. Este es un punto de suma relevancia para el presente estudio, ya que los acuerdos comerciales suscritos por algún miembro de la unión aduanera en solitario, afectarán de forma inmediata estas dos condiciones, debiendo, al menos en términos teóricos, ser consideradas excepciones contrarias a la consolidación de dicho

⁴⁴ Cabe recordar que la integración inicialmente propuesta por Brasil y Argentina en el Programa de Integración y de Cooperación Económica de 1986 no contemplaba la posibilidad de conformar una unión aduanera entre los dos Estados, sino que apostaba a privilegiar una integración sectorial con una modernización industrial. Este modelo original obedecía a una lógica de especialización intraindustrial. La misma debería favorecer la generación de economías de escala y una baja en los costos de producción que fomentara una base exportadora competitiva para el resto del mundo. A instancia de Brasil, el proceso fue migrando hacia una unión aduanera que terminó reflejando la estructura arancelaria de ese país.

⁴⁵ Igualmente, así como lo plantean los mismos autores que estudian el tema, las dificultades enfrentadas entre los socios del MERCOSUR para negociar el AEC, no impidieron que como resultado de su implementación (más allá de sus imperfecciones) los países integrantes del bloque bajen considerablemente los niveles arancelarios que detentaban previo a la conformación de la unión aduanera. También debe reconocerse que parte de la baja en los aranceles se debió a las reformas internas que todos los socios llevaron adelante unilateralmente desde inicios de la década del noventa.

instancia de integración. Este hecho forma parte de la realidad actual de los procesos de integración de la región, siendo el caso de la CAN muy paradigmático, pero también existiendo este tipo de flexibilidades en el caso del MERCOSUR, dado el acuerdo que Uruguay cerró con México en 2003⁴⁶. Previo al inicio de las negociaciones con México, Uruguay había tenido contactos con EEUU en el mismo sentido (Porzecanski, 2010). En esta negociación ambos países se otorgaron preferencias recíprocas que no tienen los otros socios del MERCOSUR con el país azteca, al menos en ese grado de profundidad⁴⁷. El cuestionamiento sobre las limitaciones que presentan las uniones aduaneras frente a la posibilidad de negociar con terceros volvió al debate en el año 2006 cuando EEUU y Uruguay iniciaron contactos para suscribir entre ellos un acuerdo comercial del tipo TLC (Bartesaghi y Pérez, 2006).

La propuesta de Uruguay para negociar independientemente del resto de los miembros del bloque, en conjunto con la etapa denominada de relanzamiento del MERCOSUR, llevaron a la aprobación de la Decisión del Consejo del Mercado Común Nº 32/00, donde se establece el compromiso de que los Estados parte negocien, en forma conjunta, acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países de extrazona, mediante los cuales se otorguen preferencias arancelarias. En definitiva, el mencionado compromiso ratifica lo que ya estaba pactado y se desprende del artículo primero del Tratado de Asunción, pero que fue necesario volver a ratificar dado el contexto mencionado.

Cabe considerar que la definición teórica de las uniones aduaneras, ha estado siempre en debate por parte de académicos y especialistas, especialmente en lo que tiene que ver con su alcance y con las diferentes lecturas que se hacen del artículo XXIV del GATT, más allá de la ya comentada interpretación de la OMC. Lo cierto es que en la realidad, se trata de aplicar los instrumentos disponibles de acuerdo a los intereses de los socios, los que no siempre tienen que seguir dogmas como el planteado por la teoría económica de las uniones aduaneras. Esta visión, que ha sido planteada en reiteradas ocasiones por Félix Peña, se ajusta al estado actual del MERCOSUR y a la importancia otorgada al cumplimiento teórico del AEC, el que incluso fue un objetivo que se sabía imposible de alcanzar desde sus orígenes. Al respecto del tema, el

⁴⁶ Entró en vigencia en 2004.

⁴⁷ Debe tenerse en cuenta que tanto Argentina como Brasil tienen acuerdos con México en el marco de la ALADI y que se están llevando adelante intentos para profundizar los mismos.

propio Alto Representante General del MERCOSUR, parece no otorgarle importancia al cumplimiento formal de la unión aduanera del bloque, pero sí al hecho de que los países deben negociar conjuntamente con terceros países⁴⁸. Es por tanto bastante evidente, que los gobiernos e incluso las autoridades regionales, no están pensando en términos teóricos sino en claves políticas, enfoque que hoy es el predominante. Al respecto de la definición de unión aduanera para referirse al mencionado bloque comercial, el ex canciller del Uruguay Sergio Abreu, planteó que para ser una verdadera unión aduanera, además de la tarifa común y de la armonización de políticas comerciales, debe contarse con normas cambiarias y tributarias comunes, las que son cumplidas por la UE pero no por el MERCOSUR⁴⁹.

Siguiendo con las implicancias del concepto de una unión aduanera, cabe recordar, que independientemente de las limitantes impuestas por este instrumento al margen de acción de la política comercial de los miembros, autores como Marcel Vaillant y Gerardo Caetano (2004), indicaban ocho años atrás la necesidad de marcar dos planes en términos de inserción internacional. Por un lado, una apuesta a la profundización del bloque, ya que entienden evidente los beneficios obtenidos por un acuerdo con mayores niveles de profundidad e institucionalidad, beneficios que también reconocen muchos otros estudios e incluso la OMC (2011). Mientras que por otro, el denominado plan b donde Uruguay debe hacer gestiones para obtener mayores grados de libertad para suscribir acuerdos comerciales con terceros países. El desafío estaría en poder articular paralelamente las dos estrategias. Sobre el mismo tema, Isidoro Hodara (2006) explica que “los emprendimientos de integración han encontrado a lo largo de su historia ocasiones en las que debieron optar entre, por un lado, apegarse a la rigidez del modelo ideal de integración elegido (unión aduanera para el caso del MERCOSUR) o, por otro, consensuar apartamientos del modelo que permitiesen desarrollar y fortalezcan la cohesión entre los países miembros” (Hodara: pp, 69, 2006).

Más recientemente, debido a las dificultades que enfrenta el MERCOSUR tanto en el cumplimiento de sus compromisos internos como en el éxito que muestran sus negociaciones internacionales, la demanda de volver a negociar con países de extrazona más allá de las limitantes teóricas del AEC, volvieron a entrar en escena.

⁴⁸ Entrevista a Iván Ramalho realizada en la Secretaría del Mercosur el 13 de marzo de 2014. Montevideo, Uruguay.

⁴⁹ Entrevista personal realizada el 4 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

En este nuevo contexto, Marcel Vaillant (2011) plantea la necesidad de que Uruguay pueda negociar acuerdos comerciales con terceros países. Defiende su posición planteando que el MERCOSUR continúa sin dar cumplimiento a las disposiciones para la conformación de una unión aduanera, que teóricamente impide a los países que la integran negociar con terceros países. En el mismo sentido, Gabriel Oddone (2011) y Sergio Abreu (2011) cuestionan la política comercial actual seguida por el bloque y vuelven a proponer explícitamente la necesidad de suscribir acuerdos con terceros Estados de forma independiente o adelantada del resto de los países del bloque. Por su parte, Carlos Luján (2011) concluye que los logros conseguidos por el MERCOSUR en su relacionamiento externo son magros e insuficientes, aspecto que continúa generando gran incertidumbre sobre el futuro del bloque en ese aspecto.

Respecto a la posibilidad de negociar acuerdos con terceros, en contrapartida, existen opiniones contrarias a recuperar dicha libertad, ya que la misma perjudicaría la relación con los socios sin traer a cambio beneficios sustanciales. Esta no solo es la visión del propio MERCOSUR expresada a través de su Alto Representante, que reconoce el riesgo político de permitir que uno de los miembros del bloque suscriba un acuerdo con terceros de forma independiente al resto de los socios. Otros referentes como Félix Peña (2012:2014) buscan soluciones intermedias, ya que plantean, que al menos para el caso Argentino, es necesario retroceder en algunos de los avances del bloque. Peña opina que deberían reinstalarse las salvaguardias (prohibidas por el Tratado de Asunción desde el año 1995), crear un régimen de licencias automáticas y no automáticas, regular el mercado interno mediante acuerdos sectoriales. Sin embargo, al respecto de las negociaciones externas, entiende que no podrían sellarse TLCs por separado, ya que se estaría violentando la unión aduanera, la que como se mencionó anteriormente no la asume como dogma de acuerdo a su definición teórica, en especial la de Bela Balassa, sino como un acuerdo que permite ser ajustado a los intereses de los miembros que la conforman.

En suma, al menos en el caso de Uruguay, son cada vez mayores las presiones para que el país recupere su soberanía en la política comercial, especialmente desde que los beneficios esperados por la integración son cada vez menos visibles, ya no solo por no cumplir con las metas propuestas (unión aduanera, mercado común), sino también por registrarse un retroceso en el libre tránsito de mercaderías dispuesto por la zona de libre comercio, disposiciones que hoy también están siendo incumplidas. Por otra parte, la posición del MERCOSUR y en especial la de Brasil, supone que el impedimento de negociar con otros bloques no tiene que ver solo con el enfoque

económico o incluso teórico de lo que implica una AEC, por lo que este componente es el que termina marcando la posición de qué flexibilidades tienen los miembros en su política exterior. Desde el momento en que se toman las decisiones a través de este enfoque, las asimetrías entre los socios pasan a ocupar un sitio de suma relevancia en las relaciones comerciales, lo que naturalmente termina afectando a los países más pequeños, que por definición son justamente los más propicios a la apertura comercial.

Volviendo a la definición teórica de las uniones aduaneras, para Bela Balassa (1964), el establecimiento de este instrumento involucra, además de la supresión de la discriminación en el campo de los movimientos de los bienes dentro de la unión, la creación de una muralla o pared reflejada en tarifas comunes para terceros países. Respecto a las negociaciones para la conformación de un AEC, en el MERCOSUR el resultado fue un reflejo de la estructura productiva, fundamentalmente de Brasil, por lo que naturalmente se presentaron algunos inconvenientes para el pleno cumplimiento de dicha política comercial, desnaturalizando parcialmente la definición de una unión aduanera (Costa, 2010). De acuerdo a lo establecido por Marcelo Olarreaga, Isidro Soloaga y Alan Winters (1999), las negociaciones tendientes a la construcción de una AEC en el MERCOSUR tuvieron un componente de política nacional ponderadas por el peso de cada país, lo que culminó en un AEC conveniente a los intereses de Brasil y en menor medida de Argentina. Este hecho estuvo explicado porque algunos países no estuvieron dispuestos a asumir las limitaciones que este tipo de instrumentos impone a los lobbies internos que exigen mayor protección para su industria nacional.

En efecto, como se mencionó anteriormente, debido a las diferencias en la estructura productiva de los miembros del MERCOSUR se debió negociar un importante número de excepciones al AEC (listas de excepciones, regímenes especiales de importación, aranceles diferenciales para bienes de capital e informática y telecomunicaciones, sectores excluidos, falta de instrumentos comunes de defensa comercial, acuerdos comerciales bilaterales, regímenes especiales de importación como la Admisión Temporal (AT), Draw Back, zonas francas, doble cobro del AEC e incluso se mantiene un régimen de origen para evitar la triangulación). Debe reconocerse que la excepción de mayor impacto económico es la que beneficia a Brasil vinculada con la Zona Franca de Manaus.

El debate sigue presente porque desde el MERCOSUR se sigue alegando que la unión aduanera es todavía un objetivo a alcanzar, apostando a que la misma se

perfeccionará con el progresivo desmantelamiento de las excepciones. Cabe recordar que en 2004 se aprobó la Decisión N°54/04 de la Consejo del Mercado Común sobre la eliminación del doble cobro del arancel del MERCOSUR (además se estableció un plan de trabajo y se crearon Grupos Ad Hoc para avanzar en la elaboración de un código aduanero, la interconexión de las normas aduaneras y la definición de un mecanismo de la renta aduanera), dando una señal de que el bloque sigue apostando al perfeccionamiento de la unión aduanera. En ese caso, el camino hacia la conformación plena del AEC justificaría la posición de aquellos autores o del mismo MERCOSUR que entiende que es inviable negociar acuerdos con países de extrazona de forma adelantada o individual, en el entendido de que se seguirían agregando flexibilidades que son las que justamente se quieren eliminar. Un nuevo impulso para avanzar en la unión aduanera se dio en la Cumbre de San Juan en 2010, donde se suscribió la Decisión del Consejo del Mercado Común N°27/10 que aprobó el Código Aduanero del MERCOSUR, uno de los pilares más importantes para que el bloque sea considerado una unión aduanera (además de contar con un AEC). Paralelamente, en la misma cumbre se aprobó la Decisión N°10/10 que refería a la eliminación del doble cobro del AEC y a la distribución aduanera, complementando lo establecido por las decisiones anteriores N°54/04 y N°37/05⁵⁰.

Ahora bien, como se verá en el capítulo referido al MERCOSUR, años después de la aprobación de la mencionada norma y sus decisiones complementarias, el bloque no avanzó sustancialmente en la conformación de una tarifa única, manteniendo las excepciones de mayor impacto con prórrogas permanentes de sus vencimientos e incluso agregando algunas adicionales. Tampoco logró que se incorpore el código aduanero aprobado en 2010 y sigue vigente el doble cobro del AEC.

En los hechos, todo indicaría que no existe voluntad de avanzar en ese sentido, si bien por otro lado, se continúa demandando que las negociaciones externas sean realizadas en conjunto, lo que parece un contrasentido, salvo si se incorpora al análisis el enfoque político que será desarrollado más adelante.

⁵⁰ En San Juan también se aprobaron otras decisiones vinculadas con la operativa aduanera como la N°17/10 sobre el documento único aduanero del MERCOSUR y la N°16/10 que aprobó un manual de procedimientos del MERCOSUR para la valoración aduanera. Consultado el 10 de febrero de 2014. En: <http://www.mercosur.int/>

El mercado común

En este caso, a las instancias anteriores se le suma la liberalización de los factores de producción: mano de obra y capital⁵¹. Bela Balassa (1964) entendió que en un mercado común, se da el caso no solamente de la eliminación de las restricciones al comercio de productos, sino también la liberalización del movimiento de factores de producción con un grado de armonización en las políticas económicas, monetarias, fiscales y sociales, como ocurrió en el caso del Mercado Común Europeo.

Si bien el Tratado de Asunción que conformó el MERCOSUR se plantea en su artículo primero esta instancia de integración, el bloque todavía se encuentra haciendo esfuerzos por consolidar la unión aduanera, no habiendo avanzado en las exigencias necesarias para constituirse en un mercado común. Adicionalmente, en los últimos años se han registrado algunos retrocesos incluso en la zona de libre comercio, por lo que parece cada vez más lejano el cumplimiento de las etapas que aún quedan por delante. Vale recordar que, en la región, otros procesos de integración también definieron seguir los pasos de la UE y acordaron la conformación de mercados comunes, caso del MCCA⁵², la CAN⁵³, el CARICOM y la ALADI, si bien en este último caso sin haber previsto una fecha determinada para dar cumplimiento al objetivo⁵⁴.

La unión económica

Es el proceso de integración considerado más profundo, ya que a las exigencias anteriormente mencionadas se les adiciona la armonización de políticas macroeconómicas y la implementación de una moneda única. El ejemplo mayormente conocido es el de la UE, único proceso que alcanzó dicho nivel de integración⁵⁵, si bien, como es sabido, no todos los miembros de la UE forman parte de la unión monetaria.

⁵¹ Si bien podría definirse un mercado común sin pasar por una unión aduanera.

⁵² Hoy SICA.

⁵³ Inicialmente Pacto Andino.

⁵⁴ Tratado de Montevideo de 1980.

⁵⁵ Algunos procesos en África alcanzaron dicha instancia pero no en el grado de profundidad de la UE.

La unión política

Los acuerdos más profundos, en particular los que definieron una unión aduanera y un mercado común, no limitaron su integración a lo que teóricamente imponen dichos instrumentos. Muchos de los procesos de integración de estas características han avanzado más allá del plano económico, con diferente éxito pero con un mismo objetivo. El órgano que mayormente refleja este tipo de integración es el parlamento regional, siendo en el caso europeo un verdadero caso de estudio, ya que ha adquirido en los últimos tiempos cada vez mayor incidencia en la toma de decisiones comunitarias (Bartesaghi, 2012).

En resumen, como puede deducirse de los modelos de integración explicados, los compromisos se vuelven más demandantes para los países a medida que se avanza en el proceso de integración. El grado de profundidad de los acuerdos ha sido estudiado de forma extendida por autores y organizaciones, especialmente por el impacto provocado en los miembros que no integran el acuerdo. En ese sentido, la OMC (2011) plantea que la integración profunda tiene efectos sistémicos, lo que implica que la misma puede imponer costos a los países que no se suman al proceso. Pero por otro lado, puede generar un nivel de integración intermedio gracias a la aprobación de normas comunes entre los Estados nacionales que se integran y el escenario multilateral, lo que es visto como positivo.

Un importante número de autores establecieron que la integración denominada profunda es una de las ventajas de los ACP, dividiendo entre los acuerdos que solo se ocupan de las denominadas barreras de frontera (siendo los aranceles el instrumento más conocido), como las de políticas nacionales tales como las normas de competencia, monopolios, políticas públicas, medio ambiente, normas laborales entre otras (Lawrence, 1996). En esa línea, muchas de las áreas negociadas en un acuerdo comercial necesitan de un tipo de integración profunda que incluso sería positivo entre países en desarrollo y desarrollados, en particular por los impactos derivados de la importación de las denominadas mejores prácticas. Asimismo, los análisis empíricos demuestran que existe una asociación positiva entre la integración profunda y las redes de producción.

En efecto, el informe sobre el comercio mundial de la OMC ya comentado (2011) establece que cuanto más profundo es un acuerdo, mayor es el flujo de comercio de piezas y componentes entre los miembros. En el mismo sentido, otras investigaciones

entienden que la integración considerada profunda (la que va más allá de la eliminación de los aranceles y cuotas) es la que de acuerdo a los estudios de impacto generan más ganancias para los miembros, como por ejemplo el caso de los servicios, facilitación de comercio, aumento de productividad, mejora las condiciones para la inserción económica internacional, capacidad en las negociaciones comerciales, entre otros (Baldwin y Venables, 1995: Polónia, 2003).

En el caso de AL, el problema mayor no radica en la profundidad de los acuerdos, ya que teóricamente los países se han integrado mediante acuerdos profundos (mercados comunes). Los cuestionamientos están centrados en el grado de cumplimiento que de las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria. Como es conocido, todos los procesos de integración de la región presentan gruesos incumplimientos a lo dispuesto en sus tratados fundacionales, hecho claramente visible en el MERCOSUR (Bartesaghi, 2011: CIU: 2012: INTAL 2013: 2012: 2011). Igualmente, si bien podría hacerse una generalización, debe tenerse en cuenta que los avances de los procesos de integración de AL son bien distintos.

Un análisis pormenorizado del grado de materialización de las normas vinculadas con la unión aduanera y el mercado común, indica que el SICA y el CARICOM han regionalizado en mayor medida la normativa vinculada a dichas instancias de integración si se lo compara con la CAN o con el MERCOSUR (Maldonado, 2003). Como se verá en los siguientes capítulos, la explicación podría encontrarse en que tanto el MERCOSUR como la CAN, poseen asimetrías mayores entre sus miembros que las presentadas entre los países de las otras dos regiones, lo que redundó en una distribución un poco más pareja de los costos vinculados con la integración regional, pero también en una mayor facilidad a la hora de negociar conjuntamente con terceras economías.

3.1.4 Multilateralismo, regionalismo y bilateralismo

Existe un debate sobre si la proliferación de acuerdos comerciales es contraria a los intereses de la integración multilateral o si, por el contrario, están directamente colaborando con la misma (Venables, 2000).

Si bien el sistema multilateral de comercio siempre ha admitido excepciones, que de acuerdo a la OMC pueden ser generales o específicas, algunos autores entienden que

desde el punto de vista lógico no se deberían aceptar desvíos, aunque como sabemos se permiten en el caso de los acuerdos comerciales. Entre las razones que justifican las excepciones en el sistema multilateral, se encuentra el reconocimiento de que mediante la integración regional se logran acuerdos de mayor profundidad, ya que son menos los países involucrados. Otros especialistas mencionan la existencia del comercio natural entre Estados que se encuentran geográficamente cerca y la necesidad de reconocer los acuerdos que existían previamente a la conformación del GATT, especialmente en el caso de las grandes potencias que fueron las que en definitiva crearon el marco del comercio multilateral. (Espósito, 2000). Algunos expertos ven como contraria la integración regional con la multilateral, demandando cambios en las excepciones o directamente reclamando que se impida la suscripción de acuerdos de esa naturaleza, como las zonas de libre comercio o uniones aduaneras (Bhagwati, 1991: Srinivasan, 1996).

Como es sabido, en las dos últimas décadas los acuerdos comerciales han trepado hasta un número histórico, alcanzando a su vez distintos formatos en relación con los que históricamente se venían suscribiendo. Al respecto, Félix Peña (2003) menciona tres denominadores comunes en cuanto a los objetivos de los sistemas de normas propios de los ACP, independientemente de su naturaleza: garantizar el acceso a los mercados, de los bienes, servicios y personas dependiendo del tipo de acuerdo que se suscriba, establecimiento de algún grado de discriminación de los miembros con respecto al resto del mundo, por ejemplo a través de la implementación de un AEC, reglas de origen, disposiciones en materia de inversiones, compras gubernamentales y por la aprobación de otras normas comunes entre los socios, que limitan la independencia de cada integrante en la formulación de políticas públicas.

La estadística reciente puesta a disposición por la OMC es concluyente en el crecimiento registrado por los denominados ACP. Dicha abreviatura, si bien contempla los diferentes tipos de acuerdos incluidos en la teoría clásica de la integración anteriormente desarrollada, están más concentrados en acuerdos identificados con zonas de libre comercio y no con las uniones aduaneras que es justamente el tipo de acuerdo que caracteriza al MERCOSUR (más de 3/4 parte de los ACP serían zonas de libre comercio y no uniones aduaneras de acuerdo a la OMC). A su vez, otra de las características de estos acuerdos es que los mismos son transregionales.

En ese sentido, a partir de la década del noventa se da un crecimiento constante de este tipo de acuerdos en paralelo con un lento avance de las negociaciones

multilaterales, que como se mencionó anteriormente, se hacían cada vez más complejas tanto en términos de los capítulos que se incluían a la negociación, como en el número de socios que se sumaban a la misma. En lo que refiere a la suscripción de los ACP, según la mencionada organización en la mencionada década ya se suscribieron unos 70 acuerdos de esas características, si bien luego de esa fecha se generó una expansión que hizo que en 2012 se cuente con cerca de 380 acuerdos. El tipo de convenio firmado en los últimos años modificó la forma de relacionarse en comparación con décadas pasadas, tanto en lo que refiere a los actores con quien se integran los países, como también a los instrumentos utilizados.

Cabe notar que los ACP adoptan distintas modalidades que pueden clasificarse según la cercanía geográfica, el ámbito multilateral o bilateral, las técnicas de integración, en especial las mencionadas anteriormente (algunas enmarcadas en el artículo XXIV del GATT o los espacios permitidos por la Cláusula de Habilitación⁵⁶, aprobada en la Ronda Tokio) y por la distribución del poder económico y político entre los socios, en particular los diferentes niveles de desarrollo de sus miembros (Peña, 2005)⁵⁷.

Los acuerdos alcanzados entre los miembros de la OMC adquieren cada vez mayor diversidad, ya que varían en sus formatos, iniciativas, mecanismos de integración, en lo que se ha denominado geometría variable y ha permitido la explosión de la integración (Baumann, 2009). En lo que refiere a las razones que pueden explicar la proliferación de los acuerdos comerciales, la OMC (2011) indica que los beneficios de los acuerdos comerciales no solo se encuentran vinculados a evitar el pago del arancel (ya que en algunos casos los niveles son marginales previo a la conformación del acuerdo). En efecto, se identifican otras ventajas, por ejemplo en el despacho de

⁵⁶ El MERCOSUR fue suscrito en la OMC a través de esta cláusula y no del artículo XXIV del GATT. De acuerdo a algunos estudios, el bloque cumpliría con las exigencias definidas en el Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT de 1994 (Espósito, 1999).

⁵⁷ El mismo autor establece que es posible ubicar los ACP de acuerdo a las funciones que las instituciones deben cumplir: “como la preservación de la reciprocidad en materia de intereses nacionales que subyacen al acuerdo original, la formulación de normas complementarias y secundarias respecto al acuerdo original para asegurar su implementación, adaptando los mismos de acuerdo a la profundidad alcanzada, el manejo de los conflictos que surjan entre los socios, a través de sistemas arbitrales o judiciales y la difusión de las normas y su implementación. A su vez, los ACP podrían clasificarse por el grado de interdependencia y conexión existente entre los socios, medido a través de la intensidad de los flujos comerciales, financieros y de inversiones, y la distribución del poder relativo económico y político entre los socios, en especial por las asimetrías en la interdependencia y el grado de conexión de sus respectivas economías”. Consultado el 22 de octubre de 2013. En: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2005-07-12-esp>

las mercaderías así como en mejores tratamientos en otras temáticas vinculadas con el comercio internacional. En el mismo sentido, la organización otorga suma importancia a las nuevas temáticas vinculadas con el comercio internacional, que como es sabido integran la gran mayoría de los acuerdos negociados entre los miembros en la actualidad en un formato negociador que se denomina OMC +, por avanzar más allá de las regulaciones multilaterales. En particular, se destacan los servicios, la inversión extranjera, la propiedad intelectual, medio ambiente, la facilitación de comercio, las normas laborales, entre otros. A diferencia de lo que se plantea en el caso de las liberalizaciones arancelarias, estas temáticas son negociadas muchas veces con una lógica NMF y con una profundidad mayor a la alcanzada a nivel multilateral, lo que no es visto como dicotómico con los objetivos multilaterales, sino que por el contrario los favorece.

La OMC debe atender a esta nueva y compleja modalidad de integración, en especial en lo que refiere a los posibles impactos en la discriminación internacional. En efecto, el gran número de acuerdos que de hecho se han conformado y no han sido todavía notificados y el incumplimiento de las disposiciones definidas en el Artículo XXIV del GATT, la Cláusula de Habilitación y el Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT, indican la necesidad de revisar la administración de las excepciones de los acuerdos comerciales notificados frente a la OMC⁵⁸.

La propia Comisión Europea también alerta sobre este debate, ya que en una de sus comunicaciones al Parlamento Europeo establece “que el sistema comercial multilateral puede verse afectado por los ACP, en particular por erosionar el principio de no discriminación y excluir a las economías más débiles”, para lo cual entiende se deben seguir ciertas pautas que eviten ese impacto negativo (Comisión Europea: pp. 10, 2006). El fenómeno anteriormente mencionado adquirió mayor fuerza recientemente por los mencionados Mega Acuerdos Comerciales, los cuales ocupan un lugar de especial importancia en la agenda externa de las potencias comerciales mundiales. Más allá de las posibilidades reales de que los mismos se suscriban en el corto plazo, es razonable pensar que una posible hipótesis es que en los próximos años se consoliden este tipo de iniciativas, que surgen por el estancamiento de las negociaciones en el ámbito multilateral (Peña, 2013).

⁵⁸ Las negociaciones en la Ronda Doha sobre este tema, no han registrado avances sustantivos.

Este es el caso del conocido como *Trans-Pacific Partnership (TPP)* y el *Trans – Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)* y el *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*. Dichos acuerdos involucran a EEUU, la UE y China entre otras importantes economías. Tanto por la importancia económica de los países que conforman las negociaciones como por los capítulos negociados (normas OMC Plus en algunos casos), el impacto de dichos acuerdos en el sistema multilateral será de suma envergadura, impactando especialmente en los países que no integran dichas negociaciones (Peña, 2014: 2014, Rosales y Herreros, 2014). Otro aspecto resaltado por los economistas especializados tiene que ver con la conformación de las cadenas globales de valor, lo que preocupa especialmente a aquellas economías que no han logrado insertarse en este nuevo fenómeno del comercio internacional, caso de Brasil (Thorstensen, *et. al*, 2013).

Al respecto del papel de la OMC frente a los nuevos fenómenos vinculados con el comercio internacional, proliferación de acuerdos y encadenamientos productivos, entre otros, en el último Foro Público de la OMC de 2012, se debatió sobre la implicancia de las cadenas de valor en el sistema multilateral. En esa oportunidad, el especialista Richard Baldwin planteó que las cadenas globales de valor están transformando el flujo internacional de bienes, servicios, inversiones, know – how y personas, y que “dado que la OMC se ha quedado “estancada” con la agenda del siglo XX, es necesario una “OMC 2.0” a fin de multilateralizar las normas que sostengan el modelo de producción que deviene de la internacionalización de las cadenas de producción, con el objeto de evitar la fragmentación y exclusión a las que lleva la situación actual y, en consecuencia, una crisis en la gobernanza global del comercio internacional” (Bianchi y Szpak:pp.7, 2012).

Finalmente, en la academia existe coincidencia en que el importante número de acuerdos comerciales que se han suscrito en la última década, tiene que ver con la parálisis del sistema multilateral de comercio desde el lanzamiento de la Ronda de Doha de la OMC, pero también de la profundidad alcanzada por los acuerdos regionales, con éxitos muy dispares en todas las regiones.

En cuanto a los avances de la Ronda Doha, no pueden desconocerse los resultados de la última Conferencia Ministerial de Bali (novena) donde se cerró un acuerdo sobre Facilitación de Comercio, que si bien no era el capítulo central de las negociaciones en el marco de Doha, sí se esperan resultados económicos muy positivos por su implementación. De cualquier forma, los analistas consideran que este avance debe

servir como plataforma para el cierre de los temas centrales de la ronda, en especial los vinculados con la agricultura, ya que no existiría margen para avanzar de forma parcial, siendo necesario avanzar a través de una cosecha completa (Jara, 2013). Por su parte, el complejo proceso para la incorporación definida por la propia legislación de la OMC, así como la necesidad de que cada país incorpore el acuerdo a su legislación, postergarían la materialización de los resultados al menos por un período de dos años (Ferrando:pp.11 – 12, 2014).

En este contexto, Félix Peña plantea tres preguntas sobre el debate del futuro de la OMC: “¿Cómo sería posible evitar el colapso definitivo de la Rueda Doha, aunque sea concluyéndola en una versión menos ambiciosa que la prevista originalmente? Si ello no fuera factible ¿cómo podría preservarse a la OMC del eventual impacto negativo que tal colapso tendría sobre su eficiencia, credibilidad y relevancia? Y aún en caso de que la Rueda Doha fuera rescatable ¿cómo se podría concentrar energía política e imaginación técnica en el diseño de una nueva etapa de la OMC; que permita capitalizar las experiencias acumuladas, fortalecer sus funciones esenciales, e innovar en su agenda de cuestiones prioritarias, sus métodos de trabajo y sus modalidades negociadoras?” (Peña: pp.1, 2011).

Los cambios en el comercio internacional en las últimas décadas, pero especialmente en el siglo XXI hacen necesario un ajuste en la OMC, ya que el impacto puede observarse al menos en tres categorías: la profundidad de los acuerdos negociados, la importancia de los acuerdos de inversiones y el unilateralismo. Esta combinación de temas puede hacer que las disciplinas multilaterales sean negociadas bilateralmente restando incentivos a negociar en el marco de la OMC, el único ámbito que puede asegurar que las nuevas normas comerciales no sean negociadas con el poder de las asimetrías. En definitiva, se trata de un debate de actualidad y que autores como Richard Baldwin definen como “Guerra Fría” en el entendido que economías como China, India o Brasil no negociarán la profundización de las normas al impulso de EEUU, Japón o la UE (Baldwin: pp. 31 – 33, 2011).

4. La relaciones diplomáticas entre EEUU y la UE con AL

4.1 EEUU con AL

Para una mejor comprensión de la visión norteamericana sobre la región, en cuanto a su mirada estratégica, es necesario remontarse a la Doctrina Monroe, que se desprendió del mensaje anual del presidente norteamericano James Monroe en diciembre de 1823 y que podría resumirse en la frase: “América para los americanos”. Naturalmente, la mencionada doctrina fue diseñada en un contexto histórico determinado, que estaba explicado por los cambios en Europa de la era pos napoleónica y en el concierto europeo de la Santa Alianza. De cualquier forma, su espíritu ha imperado más allá del tiempo y en su marco se han justificado muchas de las intervenciones de EEUU en la región, especialmente en aquellas directamente relacionadas con su interés más próximo. Cabe precisar, que para dicho país la mencionada doctrina formaba parte de su política interna y no de su política internacional, elementos de suma importancia para comprender la política global de la potencia de posguerra más de 100 años después (Casanueva de Diego, 2007). Además, cabe recordar que dicha política justificó la anexión de Texas, la invasión del canal de Panamá, la compra de Alaska, entre otras injerencias históricas y de un tremendo impacto geopolítico internacional. Ahora bien, también es cierto que en algunos casos la potencia permitió intervenciones en zonas de AL que a priori no eran de su interés directo, este es el caso de las intervenciones de Inglaterra y Francia en el cono sur. La incursión de EEUU en AL también tuvo que ver con la necesidad de algunos países para cortar la dependencia con algunas de las potencias europeas, especialmente Inglaterra, caso de la política seguida por Brasil (Lafer y Peña, 1973).

Luego de este antecedente histórico, corresponde introducir la importancia que adquiere la región para EEUU luego de la Segunda Guerra Mundial, momento en que el país del norte emerge como potencia desplazando a los países europeos centrales. Como se verá en el capítulo siguiente, Europa ocupó un lugar de privilegio en AL en los 100 años previos a la Segunda Guerra Mundial.

El nuevo mundo bipolar (al menos en los primeros años de la Guerra Fría), liderado por dos sistemas (Capitalismo y Comunismo), llevaron a que EEUU pondere sus relaciones con AL pero casi exclusivamente en términos de seguridad, con el objetivo de impedir que la Unión Soviética arrastre a los países del continente americano a su zona de influencia (Lowenthal, 2007). Como es sabido, durante la Guerra Fría la

conocida como Doctrina de Seguridad Nacional, permitió y legitimó el accionar de los militares con el fundamento de protegerse del enemigo común de EEUU en la época, el comunismo.

Las relaciones en términos de seguridad tuvieron su punto de mayor tensión con la denominada “Crisis de los misiles” que enfrentó a las dos potencias de la Guerra Fría por la identificación de misiles soviéticos en Cuba por parte de aviones espías estadounidenses. Este hecho, tuvo repercusiones de una dimensión inesperada en la política interna de los EEUU, suceso histórico que luego fue estudiado por un número importantísimo de autores para una mayor comprensión de la política exterior estadounidense (Allison, 1988).

Durante este período histórico y siempre que las circunstancias de seguridad permitieran avanzar en el campo de los intereses específicos de las corporaciones norteamericanas, las acciones en este sentido eran desplegadas con las características asimétricas que perduran hasta el presente. Es en este contexto donde surge lo que podría denominarse como la segunda gran política específica de EEUU con la región luego de la Doctrina Monroe ya señalada, la Alianza para el Progreso, la que incluso fue valorada inicialmente como un Plan Marshall para AL, el que fue utilizado para consolidar la política del bloqueo a Cuba. Al respecto, Celso Lafer (1973) entiende que la principal distinción estaba en que a diferencia de nuestra región, Europa poseía cuadros técnicos y estructuras políticas y capital, por lo que la Alianza para el Progreso reforzaría la dependencia con EEUU por la problemática tecnológica (Lafer y Peña, 1973).

La nueva doctrina fue presentada por el presidente John F. Kennedy en 1961 en un discurso frente a embajadores latinoamericanos. Consistía en una ayuda económica de EEUU para AL en un período de 4 años. El programa era si se quiere innovador como muchas de las políticas del joven presidente norteamericano, ya que en un contexto de plena guerra fría se priorizaba la cooperación económica en pos de una mejora de la calidad de vida de los habitantes de la región. Debido al asesinato del presidente norteamericano, en plan fracasó priorizándose la cooperación bilateral con énfasis en la cooperación militar. Paralelamente en AL comienza a consolidarse un sistema interamericano y subsistema latinoamericano que reflejaba la dependencia con EEUU, la diversidad ideológica que comenzaba a consolidarse en la región, con los riesgos que se percibían en términos de seguridad y el inicio del proceso de

integración latinoamericana con la emergencia de proyectos de integración de base profunda (Lafer y Peña, 1973).

El fracaso de la Alianza para el Progreso, junto con el empeoramiento de las relaciones con Cuba, sumado al asesinato del presidente Kennedy, provocó en la década del sesenta algunos cuestionamientos hacia EEUU en la región, que en algunos casos estuvieron acompañadas de medidas que afectaron los intereses de la potencia en AL⁵⁹. Un ejemplo es el de Chile a través de la política de nacionalización del cobre, la banca, algunas empresas y la reforma agraria seguida por Salvador Allende, lo que golpeó fuerte en los intereses de la potencia (Petras, 2006). La política exterior de Allende también fue desafiante hacia EEUU, ya que en la misma época se unió al movimiento de los no alineados y estuvo en contra del bloqueo de Cuba. Otros países de AL también siguieron el mismo camino que Chile, caso de Argentina, Brasil, México, Perú y Ecuador. Como es sabido, esta posición frente a la potencia del norte culminó abruptamente con las dictaduras, que con el apoyo de EEUU se fueron consolidando en toda AL, lo que naturalmente, provocó un resurgimiento del poder de este Estado en la región⁶⁰. En efecto, todos los gobiernos militares rompieron relaciones con Cuba apoyando el bloqueo y abandonaron el movimiento de naciones no alineadas, apoyando directamente a EEUU en los foros internacionales.

De acuerdo a Félix Peña y Celso Lafer (1973), la primacía norteamericana operaba a través de una alianza formal e informal con la mayor parte de los países latinoamericanos. Para los mencionados autores esta alianza tiene dos objetivos “1) evitar desvíos de poder en el orden estratégico, esto es, impedir el acceso militar de la Unión Soviética a la región y excluir, por lo tanto, la bipolaridad; y 2) servir como instrumento institucional para mantener el control de los EEUU sobre la región en el contexto operativo de una diplomacia de administración, típica de un país preponderante (Lafer y Peña: pp.18, 1973).

⁵⁹ También en esta década EEUU focalizó su política exterior en sus relaciones bilaterales con China, las que modificaron la lógica bilateral que imperaba en la Guerra Fría (Kissinger, 2001).

⁶⁰ Previo a este nuevo período, en términos comerciales y de inversiones, AL perdía importancia relativa para EEUU en relación con otros países periféricos (igual crecieron en términos absolutos), si bien para la gran mayoría de los países de la región EEUU seguía siendo el principal socio comercial. Otro aspecto a resaltar es el tipo de comercio entre las dos regiones que poseía un componente muy elevado de manufacturas. Paralelamente los países pasaron de superávits a déficits en el comercio con la potencia, lo que agravó aún más la crisis de pagos que se registraría en la década posterior (Pinto, 1972).

Al respecto del apoyo de EEUU en la dictadura, no son pocos los autores que defienden la tesis de que este país dio un golpe de libre mercado, donde los militares de la región fueron solo un instrumento (Petrás, 2006). La Guerra Fría pudo haber sido la razón exclusiva que motivó el accionar de la potencia mundial en Suramérica, como sería lógico aseverar. Por el contrario, el impacto de las políticas de corte nacionalista en los intereses económicos de EEUU también justificó la intervención en la región. Este proceso permitió no solo una intervención directa de EEUU en la negociación de la deuda luego de la crisis del ochenta, sino que también abrió paso a la década del noventa, sellando a fuego las políticas neoliberales planteadas por el Consenso de Washington y seguidas por todos los países del cono sur. En consecuencia, la década del noventa fue catalogada como de la edad de oro en cuanto a la presencia de EEUU en AL que coincide con el paso de la bipolaridad a la unipolaridad debido a la desintegración de la Unión Soviética, hecho que puso fin a la Guerra Fría y motivó un cambio en la política internacional de los EEUU (Arriola, 2004). Respecto a la unipolaridad, más allá del peso de EEUU, lo que a priori podría suponer una gobernanza global en solitario, termina demostrándose que los Estados con ese peso específico irremediablemente terminan construyendo una estructura diplomática que les permita alcanzar los consensos necesarios para cumplir con su política internacional (Brzezinski, 2005).

Es a partir de la década del noventa que EEUU logra profundizar la dependencia económica con la región, proceso que como se comentó anteriormente se había iniciado en la década del setenta a través de los gobiernos militares apoyados por este país. Como resultado, algunos autores entienden que la potencia logró contar con Estados clientes en AL, que seguían de forma estricta, los intereses de las corporaciones de EEUU a través de sus políticas nacionales. En esta etapa la relación entre EEUU y AL se vio repentinamente modificada debido al aumento de la interdependencia entre los Estados, lo que paralelamente encuentra su explicación en el fenómeno de la globalización, proceso que se acelera en la última década del siglo XX.

Ahora bien, la importancia de EEUU para los países de AL no es un fenómeno aislado, sino que la presencia de la primera potencia mundial era de alcance global. Cabe recordar que en la misma época termina desmoronándose el modelo comunista, hecho ejemplificado con la unificación de Alemania y el desmembramiento de la Unión Soviética. En síntesis, AL acompañaba un fenómeno internacional que acaparaba a prácticamente todas las regiones del planeta.

En la mencionada década se aprobaron políticas que en todos los casos eran favorables a los intereses estadounidenses. Entre ellas, cabe destacar la importante desregularización que permitió la apertura de los mercados para las inversiones del norte, la agresiva política de privatizaciones seguidas por algunos países de la región (siendo notorio el caso de Argentina) y el fenómeno de la apertura comercial. Por otra parte, no puede desconocerse cierto nivel de cooperación de EEUU con la región en la resolución de la crisis de la deuda (Plan Brady), su apoyo a la región a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Ronda Uruguay del GATT y las propuestas de negociación lanzadas en la década del noventa.

Es en esta época cuando las economías de AL intentan profundizar la integración iniciada en décadas anteriores, se suscribe el MERCOSUR, se profundiza la CAN, Chile comienza un programa de apertura unilateral muy ambicioso que es complementado con la firma de acuerdos de última generación. Concomitantemente, EEUU lanza la Iniciativa para las Américas, que luego de la fallida Alianza para el Progreso, se podría definir como la siguiente doctrina específica seguida por este país con la región.

La Iniciativa para las Américas fue lanzada por George Bush en un mensaje al congreso el 14 de setiembre de 1990⁶¹ promoviendo un conjunto de ideas para la formulación de nuevas políticas de cooperación con AL. La política podría simplificarse en dos factores fundamentales, por un lado el sistema democrático y la economía de mercado. Por otro, el contexto económico mundial que se encontraba en un proceso de aceleración a impulso del fenómeno de la globalización por los saltos provocados por la innovación tecnológica, lo que justificaba la profundización de este tipo de políticas de corte liberal. Si bien la Iniciativa para las Américas no estaba sola focalizada en el libre comercio, como sí ocurrió con el ALCA años después, dicha iniciativa destacaba que el objetivo final era la construcción de un sistema de libre comercio con efectos expansivos en un nuevo escenario internacional. Incluso más, el objetivo de más largo plazo tenía que ver con la conformación de un mercado común continental (con etapas intermedias como la firma de acuerdos marco y zonas de libre comercio), el que debería estar acompañado por el desarrollo de una infraestructura continental que comprenda la energía, el transporte, las comunicaciones y otros muchos servicios esenciales.

⁶¹ Consultado en diciembre de 2013. En: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18826>

La declaración⁶² planteaba tres pilares para dicha iniciativa: en primer lugar una expansión del comercio, en segundo lugar estimular la inversión y en tercer lugar el tema de la deuda que en esa época era de especial importancia para los países latinoamericanos. La declaración también hace referencia a componentes medioambientales. Desde la visión de los EEUU, “los líderes de ALC han hecho grandes progresos al enfrentarse a las crisis. Una nueva generación de líderes elegidos democráticamente está deteniendo el descenso económico. La creación de la Iniciativa para las Américas de 1990, le permitirá a Estados Unidos respaldar los esfuerzos de estos líderes, y de esta manera aumentar las perspectivas para el crecimiento económico en el hemisferio en su conjunto”⁶³.

La Iniciativa para las Américas, propuesta que se transformó en las Cumbres de las Américas generó reacciones en la principal potencia sudamericana. En efecto, Brasil asumió con preocupación el acercamiento de EEUU con la región a partir de la firma del establecimiento de un Consejo de Comercio e Inversiones conocido como el Acuerdo 4 + 1 o Acuerdo del Jardín de las Rosas, firmado el 19 de junio del 1991⁶⁴. Dicha preocupación no necesariamente refiere a la esfera presidencial, ya que todos los presidentes de los miembros del MERCOSUR de la época, mostraban coincidencias con el modelo neoliberal norteamericano y de los organismos internacionales, sino al prestigioso e influyente cuerpo diplomático de Itamaraty (la cancillería brasileña), en particular a partir de la asunción de Lafer como Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil.

El Acuerdo 4 + 1 contó con la presencia del presidente Collor de Mello y de los cancilleres de los cuatro países del MERCOSUR. Si bien el Tratado de Asunción había sido firmado el 26 de marzo de 1991 (la primera cumbre del bloque se realizó en diciembre del mismo año), en las declaraciones tanto de Bush como de Collor de Mello durante la ceremonia de suscripción del acuerdo⁶⁵, no se hace referencia al flamante proceso de integración, refiriéndose en todo momento a los 4 países más EEUU. Más allá de que el bloque recién cuenta con naturaleza jurídica a partir de la aprobación del

⁶² Ibídem.

⁶³ Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales, mayo – agosto, año/vol. 9, número 002.

⁶⁴ Consultado el 10 de diciembre de 2013. En:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=19711>

⁶⁵ Consultado el 10 de diciembre de 2013. En:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=19710>

Protocolo de Ouro Preto suscrito en 1994, al menos es llamativa la omisión al MERCOSUR dada su reciente aprobación. Desde que asumió la presidencia, el presidente Collor de Mello se mostró muy cercano a EEUU, estrategia que justificaba en la necesidad de insertar al país en el concierto internacional, posición que se vio modificada en el caso de todos los otros presidentes de Brasil (Barreto, 2012). En cuanto al mencionado primer mandatario, cabe recordar que en diciembre de 1992 fue destituido tras un juicio político por acusaciones de corrupción, incluso abandonando el país y viviendo en EEUU hasta su regreso a Brasil⁶⁶.

La firma del mencionado acuerdo con EEUU, coincide temporalmente con un marcado interés de Argentina de avanzar en la firma de un acuerdo comercial con el país del norte. Cabe recordar que además del acuerdo firmado por todos los integrantes del MERCOSUR en junio de 1991, Argentina avanzó con la firma de otros acuerdos bilaterales como el firmado por el canciller argentino de la época y por el ministro de economía, Guido Di Tella y Domingo Cavallo respectivamente, como lo fueron el Memorándum de entendimiento en materia de subsidios y derechos compensatorios y el Memorándum de entendimiento entre el Departamento de Comercio y el Ministerio de Economía⁶⁷. Cabe además precisar que el alineamiento del gobierno de Menem a EEUU no era solo comercial sino también político⁶⁸.

La reacción de Brasil no se hizo esperar en lo que tiene que ver con la aceleración de las negociaciones bilaterales iniciadas años atrás y que derivaron en la conformación del MERCOSUR, acuerdo que en su momento (pero también hasta el presente) cumplió con el objetivo de evitar un acuerdo entre Argentina y EEUU, lo que tanto en términos económicos como políticos era considerado devastador por los negociadores brasileños.

Las Cumbres de las Américas surgen en un contexto de cambio, tanto en la región (vuelta de las democracias e inicio del proceso de desregularización y apertura comercial) como en el mundo (caída del modelo comunista y posicionamiento de

⁶⁶ Consultado el 11 de diciembre de 2013. En: http://www.cidob.org/en/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_collor_de_mello

⁶⁷ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: <http://www.argentina-rree.com/15/15-024.htm>

⁶⁸ Consultado el 5 de junio de 2014. En: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/argentina/carlos_menem

EEUU como única potencia dominante). Dichas cumbres emergen en un contexto marcado por la Iniciativa para las Américas, la que favoreció el lanzamiento del ALCA en la primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en el año 1994. Las Cumbres de las Américas reúnen a todos los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los miembros de la OEA. Hasta la fecha se realizaron seis cumbres ordinarias y dos extraordinarias:

- VI Cumbre, Cartagena, Colombia 2012.
- V Cumbre, Puerto España, Trinidad y Tobago 2009.
- IV Cumbre, Mar del Plata, Argentina 2005.
- Cumbre Extraordinaria, Monterrey, México 2004.
- III Cumbre, Quebec City, Canadá 2001.
- II Cumbre, Santiago, Chile 1998.
- Cumbre sobre el desarrollo sostenible, Santa Cruz, Bolivia 1996.
- I Cumbre, Miami, EE.UU. 1994.

De las cumbres comentadas se destacan la de Miami y la de Mar del Plata por ser hitos del ALCA en los dos casos. En efecto, en 1994 se lanzó el ALCA mientras que en 2005 se cerraron definitivamente las negociaciones. Si bien es cierto que las Cumbres de las Américas se relacionan con la evolución de las negociaciones del acuerdo continental, debe tenerse en cuenta que las mismas van más allá e incluso se siguieron desarrollando luego de que se descartó dicho modelo negociador.

Respecto a la Cumbre de Miami, los Estados participantes de la cumbre deciden establecer un:

"Área de Libre Comercio de las Américas en la que se eliminaran progresivamente las barreras al comercio y la inversión. Asimismo, resolvemos concluir las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas a más tardar en el año 2005, y convenimos en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final

de este siglo. Reconocemos el progreso que ya se ha obtenido a través de las acciones unilaterales de cada una de nuestras naciones y de los acuerdos comerciales subregionales de nuestro Hemisferio. Sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes ampliaremos y profundizaremos la integración económica hemisférica, haciéndolos más parecidos”⁶⁹. Otros extractos de la declaración confirman el enfoque económico y comercial de la iniciativa del ALCA, el que será desarrollado más adelante, mencionando la importancia de las inversiones y de la apertura de las economías del hemisferio: “somos conscientes de que la inversión constituye el principal motor del crecimiento en el Hemisferio, la alentaremos, colaborando en el establecimiento de mercados más abiertos, transparentes e integrados. En este sentido, nos comprometemos a crear mecanismos sólidos que promuevan y protejan el flujo de inversiones productivas en el Hemisferio, y fomenten el desarrollo y la integración progresiva de los mercados de capital. A fin de avanzar en la integración económica y el libre comercio, crearemos una infraestructura hemisférica con la cooperación y el financiamiento del sector privado y de las instituciones financieras internacionales. Este proceso, que requiere de un esfuerzo de cooperación en áreas tales como telecomunicaciones, energía y transporte, permitirá el movimiento eficiente de bienes, servicios, capital, información y tecnología, que son la base de la prosperidad”⁷⁰.

Es también a partir de este momento que comienzan a profundizarse las ganancias y pérdidas de los Estados, dependiendo de cómo se posicionen frente al fenómeno (Stiglitz, 2007). El mismo estaba liderado por EEUU en un nuevo marco de unipolaridad de la estructura internacional caracterizado por una concentración de poder jamás alcanzada por otro Estado (Waltz, 1988)⁷¹. Los cambios mencionados impulsaban a las empresas y diferentes actores vinculados con el comercio internacional a identificar una oportunidad única para sumar esfuerzos e intereses, que si bien eran diversos también eran coincidentes. Es interesante observar, cómo la Iniciativa para las Américas proponía un esquema de integración flexible, ya que reconocía las dificultades que todavía en los primeros años de la década del noventa enfrentaban los países de gran parte de la región. El proyecto fomentaba la firma de

⁶⁹ Consultado el 20 de febrero de 2014.

En: http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf

⁷⁰ Ibídem.

⁷¹ Kenneth Waltz preveía que la unipolaridad ocuparía un espacio relativamente breve impulsando la multipolaridad, transición que en los hechos ocurrió una década después, si bien con un notable poderío militar de EEUU.

acuerdos marco ya sean de carácter bilateral o multilateral en búsqueda de avanzar en la apertura de los mercados. El papel que se le otorgaba al sector privado es fundamental, haciendo incluso mención expresa a la necesidad de abandonar las políticas estatistas.

Dicha política que coincide con los principios del Consenso de Washington provocaron impactos en las políticas nacionales, ya que un importante número de países aplicó las mismas, las que favorecieron a muchas empresas norteamericanas (el número de licitaciones en sectores como los transportes, la energía, las líneas aéreas, carreteras o sector energético aumentó exponencialmente en la década del noventa). Incluso se hace mención a la posibilidad de avanzar con grupo de países con intereses de asociarse en la liberalización comercial. Concomitantemente a la Iniciativa de las Américas, surgían procesos de integración subregionales como el MERCOSUR y se reformulaba el Pacto Andino a través de la conformación de la CAN. Este aspecto fue resaltado por ex canciller uruguayo Didier Opertti, ya que en la década del noventa la primera potencia mundial tenía claramente definido que la mejor forma de negociar con AL era a través de acuerdos regionales o subregionales y no de forma bilateral como terminó ocurriendo.

Además, luego de la crisis económica de la década del ochenta, AL promovió una batería de políticas que estaban totalmente alineadas a los intereses norteamericanos planteados por el presidente Bush, desregularización, apertura de mercados, reducción del tamaño de Estado, políticas de estabilización, entre otros. Si bien la idea del presidente norteamericano fue amplia y más ambiciosa que como finalmente fuera concebida o instrumentada, la realidad indica que dicha iniciativa quedó limitada a lo que luego fue el ALCA, que como se adelantó anteriormente fue descartado en 2005 con una AL ya algo más alejada de la potencia mundial y con un nuevo mundo surgido a partir de los ataques terroristas del año 2001 y de la incursión de China en la economía y comercio internacional.

Al respecto de los atentados del año 2001, caben algunas precisiones. Este hecho histórico no solo trajo aparejado impactos en las relaciones internacionales, sino también en la política seguida por EEUU con AL, incluso hasta el presente, dada la importancia que ocupó el tema de la seguridad internacional en la agenda interna de los sucesivos gobiernos estadounidenses, postergándose la importancia de la agenda económica – comercial internacional. En efecto, es a partir del año 2001 y ya con una clara fatiga por los escasos avances presentados en las negociaciones en el marco del

ALCA, a lo que hay que adicionarle el lanzamiento de la Ronda de Doha de la OMC en 2001, que EEUU optó por dividir sus intereses en la región (Tokatlian, 2005). A su vez, la política exterior de Bush hijo fue netamente “agresiva, nacionalista e imperial” (Arriola: pp. 61, 2004). Esta actitud estadounidense generó desconfianza en el escenario internacional y en AL en particular. El cambio de política de EEUU con la región se confirmó con las sospechas de intervención de este país en el fallido golpe de Estado en Venezuela y en Honduras, lo que alertó sobre una posible vuelta atrás en algunas de las políticas del pasado, que parecían haberse disipado.

En un análisis bilateral, los intereses de EEUU están centrados en su relación con México, especialmente por la cuestión migratoria⁷² y por el crimen organizado, con América Central y sus intereses en el Canal de Panamá. Mantiene una política particular y de seguridad con Colombia, en especial por la frontera con Venezuela por el narcotráfico, siguiendo también con atención la Triple Frontera. El caso de Colombia es de los más reconocidos, ya que es uno de los países que recibe más apoyo militar de EEUU a nivel internacional.

En síntesis, bajo la presidencia de Bush hijo se priorizó la seguridad a través de la cooperación militar y el relacionamiento bilateral, ya asumiendo las dificultades para cerrar el ALCA. Este nuevo enfoque reconoce la necesidad de dejar de lado la presencia militar e imponer la misma a través de la cooperación, atendiendo a los flagelos globales como el narcotráfico⁷³, el terrorismo organizado o el contrabando (Meléndez, 2000).

De cualquier forma, siguen existiendo, eso sí quizás en un nuevo marco, intereses políticos de EEUU en AL, como es el caso natural de Cuba, pero también de Venezuela debido a su discurso antinorteamericano y sus relaciones con los denominados Estados del eje del mal como Irán, si bien ahora algo debilitado por la muerte de ex presidente Chávez. El sensible tema migratorio con México y Centroamérica es otra de las preocupaciones aún presentes. Más allá del caso venezolano, en los últimos años EEUU ha tenido que reconocer el claro sesgo hacia la izquierda de los gobiernos de AL, en particular los que conforman el ALBA, ya que las

⁷² Durante la presidencia del presidente George W. Bush se recrudeció la legislación contra la inmigración, como la construcción del muro en la frontera con México y la aprobación de legislación que consideraba a los indocumentados como criminales. Al respecto, debe reconocerse que la nueva administración de Obama sigue sin dar solución al tema migratorio por no contar con un apoyo en el Congreso.

⁷³ Solo resta ver la importancia del ATPDEA que será desarrollado más adelante.

izquierdas de Chile, Brasil, Argentina, Perú y Uruguay son algo más moderadas y no implican una preocupación para la potencia del norte. La reciente creación de la Alianza del Pacífico demuestra las diferencias en la región respecto al discurso seguido con EEUU.

Sobre el caso venezolano, algunos autores entienden que la relación de EEUU con el país caribeño demuestra el grado de pragmatismo de la política exterior estadounidense, ya que más allá de las tensiones, las mismas nunca sobrepasaron la esfera declarativa (Domínguez, 2007). El mismo autor pone como ejemplo la relación entre EEUU y Cuba, donde no solo no han existido grandes conflictos en los últimos años, sino que además existe un grado de cooperación en temas migratorios, en la base naval de EEUU en Guantánamo⁷⁴.

Otro de los nuevos temas que sigue EEUU con atención en AL es la incursión de China, país que si bien coordina sus acciones en el continente americano con EEUU, de cualquier forma, ha ganado una importantísima presencia en la región en los últimos 10 años. Ahora bien, estos temas ocuparon y todavía ocupan un lugar muy poco importante en la agenda del gobierno de Bush y actualmente en el de Obama (Roett, 2006). Incluso en algunas áreas como las negociaciones comerciales, algunos autores entienden que en el gobierno de Obama se enfrió aún más la relación con AL debido a la importancia que se le ha otorgado a la agenda interna. Se asevera que el Departamento de Estado no ha cambiado su percepción sobre AL. En definitiva, desde el país del norte se le sigue otorgando suma importancia a cuatro pilares: 1) “consolidar la democracia, 2) promover la prosperidad, 3) invertir en las personas y 4) proteger la seguridad del Estado democrático”. La falta de incorporación de nuevos conceptos de cómo relacionarse con la región ha demostrado escasos resultados en la relación de EEUU con AL. El cambio que sí se le puede adjudicar a la administración de Obama, es el viraje hacia una política más cercana o menos confrontativa con los gobiernos de izquierda de la región si se lo compara con Bush, que incluso intentó aislar a los de corte más populista, liderados especialmente por la retórica antinorteamericana del presidente Chávez (Varas: pp. 3, 2008).

⁷⁴ Las relaciones de EEUU con la región han estado marcadas por la disyuntiva del pragmatismo versus el dogmatismo, donde si bien ha imperado la primera, en algunos casos se dio una intervención política más allá de lo razonable, caso de Bolivia o Venezuela (Domínguez, 2007).

Luego de un repaso histórico de las relaciones entre EEUU y AL, en la actualidad los cambios que se dieron tanto a nivel internacional como en la región hacen difícil un análisis de las relaciones de acuerdo a los términos del pasado (Hansen, 1975). Esto se debe a que AL ya no es la misma región que hace 20 años, por haber logrado un posicionamiento económico (niveles de inversión, estabilidad macroeconómica, desarrollo de infraestructura, diversificación de sus exportaciones), debido a un crecimiento económico sostenido que de cierta forma disminuye la brecha de las asimetrías. A su vez, la relación de EEUU con la región ha evolucionado hacia un concepto basado en las responsabilidades compartidas que no es comparable con la política desplegada por la primera potencia mundial en décadas pasadas.

Las relaciones entre EEUU y AL no puede analizarse de forma aislada a cómo ha evolucionado el contexto internacional y el papel del primer actor en el sistema internacional. En efecto, como resultado de los cambios suscitados en las últimas décadas, las relaciones internacionales explicadas en gran parte por el accionar de EEUU, muestran un escenario que de acuerdo a algunos autores continúa estando liderado por dos potencias, EEUU y China, en lo que se ha denominado G2 (Bergsten, 2009). Por el contrario, otros autores entienden que se está frente a un G0, donde ningún país posee el poder de liderazgo suficiente para liderar la política internacional, dándose como resultado un fraccionamiento cada vez mayor del poder estatal (Bremmer, 2012).

De forma complementaria, el profesor indio Parag Khanna, otorga importancia a lo que denomina mapas de poder, reconociendo que hay realidades regionales que trascienden a los países que las integran, entorno donde comienza a girar la economía y la política mundial. Es por eso que el mencionado autor entiende que se está frente a un mundo multipolar (cada vez más caótico⁷⁵) y no en uno unipolar liderado por EEUU. En consecuencia, existe un nuevo orden internacional que no depende de un hegemon, sino que se auto regula. A su vez, la visión de Khanna, a diferencia de los dos autores anteriormente mencionados, reconoce la debilidad del Estado frente a fenómenos que le superen en el ámbito de acción, ya sea la tecnología o lo denominado por el autor como conciencia global. Allí, reconoce la importancia de otros

⁷⁵ Para el mencionado autor, se trata de un mundo caótico pero con patrones, donde existe lo que denomina el multi – alineamiento, donde los países cuentan con muchas alianzas y los países las utilizan a su propio beneficio. El autor entiende que en la actualidad, las relaciones internacionales encuentran similitudes con la Edad Media, donde existían múltiples actores con áreas de influencia bien delimitadas.

actores como las empresas, los emprendedores, los académicos, los gobernantes o líderes, entre otros (Khanna, 2011).

A modo de resumen, podría aseverarse que las relaciones entre EEUU y AL han sido muy ricas en términos históricos en los últimos 50 años, con algunos patrones siempre presentes, pero también, con cambios bastante agudos especialmente en los últimos años. De cualquier forma, la evolución de las relaciones entre los dos actores debe tener en cuenta cómo EEUU ha perdido importancia en la escena internacional, donde los países emergentes, incluso algunos de AL juegan otro papel en la geopolítica internacional⁷⁶. Especialistas como Enrique Iglesias entienden que la primera potencia mundial ha dejado de cumplir el papel que desempeñó en los últimos 60 años, incluso con posibilidades ciertas de alcanzar el aislacionismo⁷⁷. Esta realidad, naturalmente afecta las relaciones internacionales mundiales, pero también las relaciones de EEUU con AL.

La política exterior de la primer potencia mundial ha perdido su componente dogmático con la región (y el mundo), pasando a aplicar un pragmatismo que impida el quiebre definitivo de la defensa de sus intereses en algunos de los países de AL. Los expertos en relaciones internacionales entienden que entre los dos actores existen nexos estratégicos que ratifican la importancia todavía actual de las relaciones y encuentran argumentos claros para defender la posición. Por ejemplo, EEUU es un mercado muy importante para AL especialmente en el comercio de manufacturas y AL es un proveedor de importancia en algunos productos básicos, así como un destino estratégico para sus inversiones con mucha presencia de multinacionales de dicho origen.

Otros autores entienden que la importancia otorgada por EEUU a AL ha ido en progresivo declive desde que culminó el período histórico de la Guerra Fría, ya que la preocupación fundamental de la política exterior es la seguridad hemisférica que no está en riesgo desde la lógica estadounidense. Por tanto, desde el fracaso de la Alianza para el Progreso y una vez pasó el impulso de la Ronda Uruguay del GATT, esta región perdió importancia estratégica para la primera potencia mundial. De acuerdo a Anibal Pinto (1972) el mismo Kissinger planteaba que EEUU había

⁷⁶ Brasil, Argentina y México forman parte del G20, Brasil del grupo BRICs y Chile y México de la OCDE por poner solo algunos ejemplos.

⁷⁷ Conferencia realizada en la Universidad Católica el 9 de abril de 2014. Montevideo, Uruguay.

mostrado una excesiva preocupación por la seguridad de AL, lo que dañó su imagen cuando en realidad los desafíos estratégicos de mayor importancia estaban en la URSS y no en AL, visión que tiene una notable actualidad. Es en el gobierno del presidente Nixon donde se hace un esfuerzo por equilibrar las relaciones entre EEUU y AL, pero dejando de lado la visión paternalista más clásica de la Guerra Fría.

Ahora bien, la pérdida de poder relativo de EEUU a nivel internacional no va en desmedro del papel que todavía juega este país en AL. El mismo es claro en términos de cooperación y presencia militar, de los organismos multilaterales como el FMI o el Banco Mundial o a través de la misma OEA o el BID⁷⁸. Si bien AL impulsó la creación de organismos regionales que, entre otros objetivos, buscan la mayor independencia frente a organismos internacionales como la OEA o el BID, hasta la fecha, es justo reconocer que dichas iniciativas no se han consolidado ni cuentan con un apoyo unánime en la región⁷⁹. Además, EEUU no necesariamente visualiza a dichos ámbitos como una amenaza directa de sus intereses, por entender que es parte de una relación basada en responsabilidades compartidas de acuerdo a valores compartidos. La primera potencia mundial también lidera el agro negocios (multinacionales de agroquímicos por ejemplo) y cumple un papel de importancia en la banca, entre otros vehículos donde se terminan generando Estados e instituciones colaboradoras de EEUU (Petras, 2006). Asimismo, como se desarrollará más extensamente en el próximo capítulo, desde la caída del ALCA, EEUU ha suscrito un importante número de acuerdos bilaterales sin necesidad de modificar su política interna (subsidios) y avanzando más allá de la OMC en capítulos de negociación en donde ha obtenido importantes ganancias (propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales). Dichos acuerdos en conjunto con la importancia otorgada a la cooperación militar, permiten una notoria presencia de EEUU en la región más allá de los discursos de algunos mandatarios latinoamericanos. Es más, podría aseverarse que la gran mayoría de los gobiernos de la región siguen políticas afines a Washington, dando una continuidad estructural a las políticas que dan soporte a la dominación de EEUU.

⁷⁸ De todas formas sí es cierto que la evolución favorable de los precios internacionales de los productos mayormente exportados por AL en la última década, favorecieron a aumentar las reservas y estabilizar las cuentas nacionales lo que cortó la dependencia con los organismos multilaterales como el FMI. Asimismo, la OEA ha perdido peso frente a otras organizaciones de corte más subregional como la UNASUR, que en algunos temas actúa con independencia y en contrario a la posición de la OEA.

⁷⁹ La contraposición entre la Unión Sudamericana de Naciones y la Alianza del Pacífico, demuestran que AL aún no logró consensos en este sentido, lo que impide generar contrapesos respecto a la política exterior de EEUU.

Haciendo un ejercicio de prospectiva, es probable que la presencia de EEUU en la región tienda a disminuir de forma acelerada, hecho que encuentra su justificación en los cambios registrados a nivel global y no tanto en la propia región⁸⁰. El crecimiento económico de China, de cierta forma, otorgó a AL la independencia de las potencias centrales en cuanto a las dependencias económicas, especialmente a través del vehículo comercial y de las inversiones, si bien esta última empieza a adquirir importancia de forma progresiva. La voraz demanda China ha permitido una evolución favorable de los términos de intercambio de los países de la región y un aumento casi constante del precio de exportación de los principales productos que otrora eran exportados hacia las potencias centrales. Los elevadísimos precios de los productos primarios y la importancia de AL en la proveeduría de crudo, situaron a dichos países en un lugar de privilegio con las nuevas potencias emergentes (China e India, pero también Rusia). Naturalmente, esta nueva coyuntura presente hasta la fecha, provocó una pérdida de importancia relativa de EEUU en la región, la que a su vez ya no se encuentra tan necesitada de acceder a nuevos mercados a través de los instrumentos clásicos de integración (TLC), que eran uno de los caminos más tradicionales en que se relacionaban los países de AL con el país del norte.

Igualmente, en cualquier análisis, parece un error tratar a AL como un todo, ya que las diferencias son muy notorias entre sus países (Abreu, 2010). Esta realidad ha permitido a EEUU el despliegue de una batería de políticas específicas según el país o la región de que se trate (los andinos, América Central, Chile, el MERCOSUR etc.). A esta altura parece evidente que EEUU debe mantener una relación particular con Brasil, líder indiscutido de América del Sur y un actor clave en las relaciones internacionales del siglo XXI, si bien de acuerdo a la visión diplomática, más allá de la importancia de Brasil para EEUU, dicho país no necesariamente juega un rol en las relaciones que los países de AL mantienen con EEUU⁸¹. Al respecto de la política seguida con este último país con AL, Juan Tokatlian plantea que “EEUU sigue siendo una súper potencia y puede jugar en los tres escenarios, el bilateral, el regional y el multilateral, por ser potencia puede jugar en múltiples tableros”⁸².

⁸⁰ Si bien en menor medida, también ha habido un cambio en las prioridades de la agenda externa e interna de EEUU. Basta mencionar el conflicto en Irak, Medio Oriente, su relación con China, Corea del Norte y México, entre otros.

⁸¹ Entrevista personal realizada a Julissa Reynoso, Embajadora de Estados Unidos en Uruguay, concretada el día 24 de febrero de 2014 en la sede diplomática de dicho país en Montevideo, Uruguay.

⁸² Seminario ISA – FLACSO, 24 de julio de 2014. Buenos Aires, Argentina.

A modo de conclusión, Abraham F. Lowenthal (pp.12, 2007) planteaba en 2007 que “las relaciones interamericanas continuarán siendo definidas por los desafíos y las oportunidades globales, por las presiones y las demandas internas tanto en Estados Unidos como en América Latina, y por los acontecimientos regionales y subregionales, y mucho más por los grandes designios en todo el hemisferio. Es probable que las relaciones entre Estados Unidos y ALC sigan siendo complejas, principalmente bilaterales, de múltiples facetas y a menudo contradictorias, y que no pueden ser expresadas en amplio fraseos o paradigmas simples. Tampoco es probable que prevalezcan una amplia asociación estadounidense - latinoamericana ni una hostilidad general entre EEUU y América Latina”. Se consideró oportuna la mención expresa de la perspectiva de Lowenthal, ya que tiene una tremenda vigencia, además de coincidir en cuanto a la dificultad de catalogar la política exterior de EEUU, no por la presencia esperada por la potencia en las relaciones internacionales, sino por la forma de ejercer el poder, la que ha variado sustancialmente en los últimos años (Arriola, 2004). A su vez, parece claro que desde EEUU debe formular una nueva política con la región, la que contemple la diversidad de la zona y los diferentes intereses económicos, comerciales y políticos, variables a las que se les deben adicionar el componente geopolítico. Incluso el propio Secretario de Estado adjunto de Estados Unidos para Asuntos del Hemisferio Occidental, Arturo A. Valenzuela, entiende que “cualquier debate sobre la política de EEUU en las Américas ha de comenzar reconociendo que el mundo ha cambiado. Cada vez es más difícil extrapolar del pasado para prever lo que está por suceder o para fomentar nuestros intereses en función de modos tradicionales de hacer las cosas⁸³”.

4.1.1 El comercio entre EEUU y AL

Respecto al comercio entre EEUU y ALC⁸⁴, debe tenerse en cuenta la importancia de este mercado para la potencia del norte. En efecto, ALC explicó el 20% del total importado por EEUU y el 26% de lo exportado internacionalmente tomando como base el año 2012, registrando ALC un crecimiento en la participación frente al total comercializado en los últimos años. A modo de referencia, en el mismo año China

⁸³ Consultado el 2 de julio de 2014 (histórico 22/01/11). En: www.larepublica.com.uy

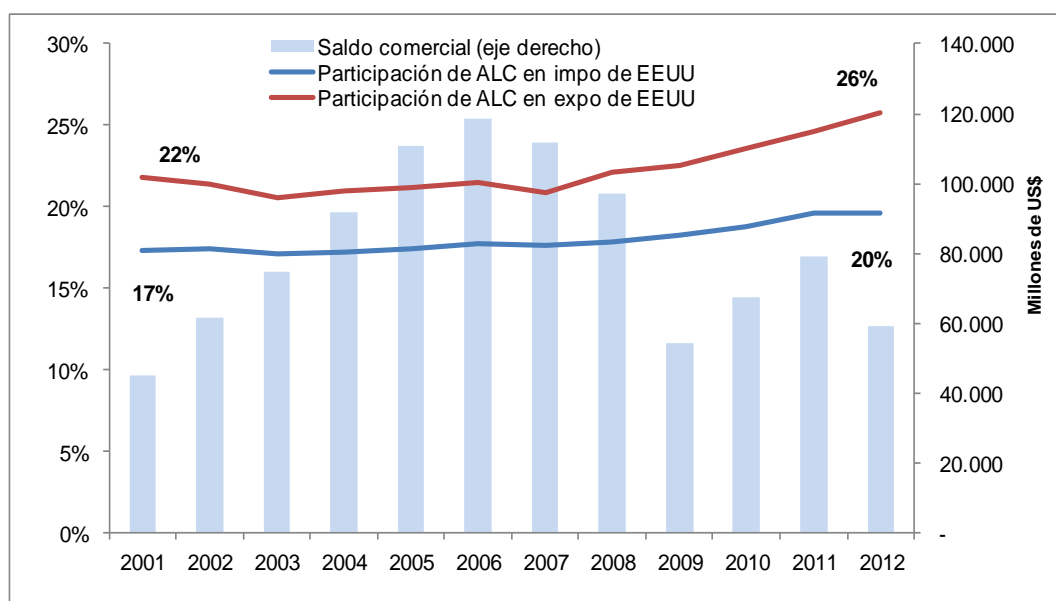
⁸⁴ La base de datos utilizada no presentan la información de AL desagregada, por lo que en este capítulo se consideraron las estadísticas de ALC en su conjunto. Dicha definición no modifica las aseveraciones realizadas sobre AL.

adquirió el 7% del total colocado por EEUU en el mundo y el 20% del total adquirido, guarismos inferiores a los de ALC. Ahora bien, respecto al comercio con ALC no puede desconocerse la importancia que tiene México en dicha relación, ya que solo este país y siempre tomando como referencia el año 2012, explicó el 14% del total exportado por EEUU y el 12% de las importaciones de este país.

En el período 2001 – 2012, el desempeño del comercio exterior de EEUU con ALC superó en dos puntos porcentuales el de dicho país con el mundo. Además de la importancia de México como socio de EEUU en ALC (explicó el 54% de las colocaciones totales de EEUU a ALC, mientras que en el caso de las importaciones dicha participación aumenta al 61%), cabe destacar, en el caso de las exportaciones, la importancia de Brasil, Chile, Venezuela, Colombia, Argentina, Panamá y Perú. Como proveedores además de México, se destacan Venezuela (por el petróleo), Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile. Otro aspecto a resaltar es cómo ha evolucionado la importancia de los distintos mercados de ALC para EEUU. En este caso, es clara la pérdida de importancia de México, lo que tiene que ver con la presencia de China (especialmente en el comercio intra empresa).

En el caso de las importaciones de EEUU originarias de ALC, entre los años 2001 – 2012 los países que perdieron participación en el período fueron México, Honduras, Argentina, República Dominicana. Por el contrario, ganan participación Colombia, Venezuela, Costa Rica, Ecuador, Trinidad y Tobago. Las exportaciones de EEUU a la región muestran además de la importante pérdida de México (casi diez puntos porcentuales), una caída de República Dominicana. Por el contrario, aumentan como destino de las ventas de EEUU Chile, Colombia, Panamá, Perú y Brasil, entre los más destacados.

Gráfico 3 – Importancia comercial de ALC para EEUU



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

En suma, si se mide el comercio exterior de ALC en conjunto, se da una paradoja en la relación comercial, ya que si bien esta región es cada vez más importante para el mercado estadounidense, la importancia relativa que le otorgan los países latinoamericanos y caribeños a EEUU parece menor, lo que tiene que ver con la relación de ALC con otros países en desarrollo, como los asiáticos (SELA, 2011).

Analizando los flujos comerciales por producto, se observa que las importaciones de EEUU desde ALC están muy concentradas en pocos bienes, ya que cuatro Capítulos del Sistema Armonizado explicaron más del 60% de lo importado de la región en 2012. La adquisición de combustibles minerales (capítulo 27) explicó el 27% del total adquirido, registrándose un aumento en dicha participación con respecto al año 2001. En importancia le siguen las máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes y aparatos de grabación (capítulo 85), vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres y sus partes (capítulo 87), que en estos dos casos pierden importancia en la participación (entre el 2001 y 2012), y máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos (capítulo 84) que en el mismo período mantuvo su participación prácticamente sin variación.

El patrón de las exportaciones de EEUU hacia ALC es bastante similar al de las importaciones, pero con una concentración algo menor. Se repite la importancia de los combustibles, explicando en 2012 el 17% de las colocaciones a la región y aumentando catorce puntos porcentuales su participación en el total colocado respecto

al año 2001. Además de las máquinas y productos mecánicos (capítulo 84), máquinas y productos eléctricos (capítulo 85) y los vehículos y sus partes (capítulo 87), los que en gran parte son bienes intermedios exportados a México para el ensamble de bienes finales que luego son re exportados hacia EEUU, en importancia le siguen los combustibles y los plásticos que ocuparon la quinta posición en 2012. Salvo los combustibles, todos los bienes exportados a ALC recién comentados perdieron participación respecto al año 2001, destacándose en particular los ocho puntos porcentuales de caída del capítulo 85 (máquinas y artefactos eléctricos), hecho que se encuentra relacionado con la incursión de China en AL.

4.2 La UE con AL

Algunas precisiones previas son necesarias para cualquier análisis que involucre a la UE y AL. En primer lugar, la importancia que estas dos zonas del mundo tienen en la estabilidad mundial, tanto en términos de paz como de estabilidad política. En segundo lugar, se trata de dos regiones que engloban a más de 1.300 millones de personas y una importante porción de la economía y el comercio mundial. Por último, hay que tener en cuenta que ni AL ni la UE son homogéneos, lo que lleva a que tanto de un lado como de otro, existan diferencias en cuanto a los socios estratégicos. Por ejemplo, para la UE no es lo mismo Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia que las relaciones con el resto de los países de Latinoamérica. Asimismo, para AL no es lo mismo la importancia otorgada a Alemania, España, Francia, Gran Bretaña e Italia frente a los otros socios europeos.

Con una perspectiva histórica, desde la Colonia, las intervenciones de las potencias europeas marcaron la historia de todos los países latinoamericanos y las conectaron por siempre a través de los flujos migratorios, especialmente los provenientes de la península Ibérica e Italia. A su vez, más allá de las intervenciones en lo político, aspecto notorio en el Río de la Plata, pero no solo, la intervención inglesa en lo económico marcó el desarrollo de los países de la región, monopolizando las relaciones de los países europeos con AL por prácticamente un siglo. Con el advenimiento de las guerras mundiales y la transformación de EEUU en potencia (pérdida de importancia global del Reino Unido), el papel de Europa en AL cambió abruptamente, más allá de su presencia en las ex – colonias (Caribe), en donde mantiene su importancia hasta el presente.

Es más, ya avanzado el siglo XX, con la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE, luego UE), algunos autores plantean la indiferencia de los países europeos con respecto a AL, justo en momentos donde EEUU desplegaba su mayor presencia y cuando Europa buscaba recuperarse del escenario de la Segunda Guerra Mundial (Urquiza, 1989). Inicialmente, Europa priorizó su relación con sus ex – colonias con los acuerdos con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), países con la cual se mantuvo una relación diferencial que el mismo Tratado de Roma reconocía y que sigue vigente hasta el día de hoy.

De acuerdo al mencionado autor, recién cuando España y Portugal ingresan a la CEE se comienza a mirar hacia AL con mayor interés, que hasta el momento era solo mostrada con las ex – colonias, las que además comenzaban a independizarse. Incluso fue a pedido de España que en 1986 se decidió la realización de un estudio destinado a identificar en qué líneas estratégicas se fortalecerán las relaciones con AL. En 1989, en momentos en que España asume la presidencia europea se da un relanzamiento a las relaciones políticas con AL (Gil y Pérez: pp. 38 - 39, 1993).

Recién en la década del noventa podría identificarse el cambio de foco en la importancia otorgada por Europa a AL, hecho que estuvo explicado por dos razones. Por un lado, el ya comentado ingreso de España y Portugal a la UE, y por otro, la pérdida de importancia de EEUU en la escena internacional. Al respecto, debe tenerse en cuenta la relevancia otorgada por EEUU a la región, considerándola como su zona exclusiva de seguridad, lo que afectó los avances de los países europeos aliados de EEUU. A los cambios mencionados, se le debe adicionar la importancia de China en el escenario global y en especial su estratégica relación con AL en los últimos 20 años, siendo este uno de los fenómenos de mayor importancia en la disciplina de las relaciones internacionales contemporáneas, hecho que naturalmente también afectó y sigue afectando a Europa y su influencia en AL.

En los primeros años, luego de la incorporación de España y Portugal a la UE, no se registraron acercamientos concretos con la región, más allá de declaraciones en el plano político. Los documentos del Parlamento Europeo confirman que las instituciones europeas mostraban interés en AL en 1986, valorando a España como nexo natural para profundizar esa relación. En todos los documentos ya se planteaba la importancia del enfoque político además del económico. Uno de los documentos centrales que definió la estrategia de relacionamiento con AL fue el conocido como Memorándum Cheysson, que es una comunicación de la Comisión al Consejo que se

realizó en 1987 por el Comisario del mismo nombre, luego de la realización de la Conferencia de la Haya el año anterior. En dicha comunicación se reconoce que existió un largo período de alejamiento entre las dos regiones, identificando que la debilidad democrática de algunos países de la región en el marco de un ajuste económico en un contexto internacional de crecimiento muy reducido, obligan a aumentar la cooperación de Europa con la región (Sotillo: pp.108, 1999).

En efecto, no fue hasta la década del noventa que Europa comenzó a dar pasos firmes hacia un acercamiento económico y comercial con la región, como ocurrió con la propuesta de asociación entre la UE y el MERCOSUR. Previo a dicha aproximación, si bien existían acuerdos bilaterales del tipo no preferencial, la región ya mostraba interés en priorizar su relación con todos los países y con sus subregiones, pero en principio no de forma bilateral, posición que como se verá en los siguientes capítulos fue cambiando con el paso del tiempo. Otro aspecto que es resaltado como un factor que potenció las relaciones entre las regiones es la conformación del mercado común europeo, ya que este marco otorga oportunidades no solo a las corrientes intracomunitarias, sino también extracomunitarias.

En cuanto a la modalidad en que se registraría dicho acercamiento, la UE planteaba que los canales para relacionarse con AL deberían ser la ayuda para el desarrollo, la promoción de los intercambios comerciales, facilitando el acceso al mercado europeo y la cooperación política, técnica e industrial. Esta forma de relacionarse comenzó con acciones concretas con Centroamérica, negociándose acuerdos de cooperación política en 1985, como los concretados entre la UE, el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo. Este acercamiento es un antecedente directo a las relaciones con el Grupo de Río, ya que el mismo estaba conformado por los países que integraban los dos grupos anteriormente señalados y que no solo atendían aspectos vinculados con el proceso de pacificación de Centroamérica, sino también con asuntos económicos como la crisis de la deuda externa que afectó a los países de AL en la década del ochenta (Urquiza, 1989).

Las Cumbres Iberoamericanas también han sido otro paso hacia la institucionalización de las relaciones entre Europa y AL, especialmente por la importancia que España y en menor medida Portugal han jugado a la hora de defender la importancia de AL para Europa, pero especialmente para la UE. El desarrollo de las cumbres comenzó en 1991, en el mismo momento que la región mostraba importantes transformaciones a impulso de reformas tanto internas como en su estrategia de inserción internacional,

las que daban inicio a una nueva etapa de las relaciones entre las partes. Por otro lado, AL necesitaba cortar la dependencia que tenía con EEUU. Como puede verse en el cuadro presentado a continuación, desde el año 1991 y de forma ininterrumpida se han desarrollado Cumbres Iberoamericanas, lo que no necesariamente implica que se hayan alcanzado avances sustanciales en la relación bilateral.

Cumbres Iberoamericanas
XXIII: Ciudad de Panamá (Panamá) octubre 2013
XXII: Cádiz (España) noviembre 2012
XXI: Asunción (Paraguay) octubre 2011
XX: Mar del Plata (Argentina) diciembre 2010
XIX: Estoril (Portugal) noviembre 2009
XVIII: San Salvador (El Salvador) octubre 2008
XVII: Santiago de Chile (Chile) noviembre 2007
XVI: Montevideo (Uruguay) noviembre 2006
XV: Salamanca (España) octubre 2005
XIV: San José (Costa Rica) noviembre 2004
XIII: Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) noviembre 2003
XII: Bávaro (República Dominicana) noviembre 2002
XI: Lima (Perú) noviembre 2001
X: Panamá (Panamá) noviembre 2000
IX: La Habana (Cuba) noviembre 1999
VIII: Oporto (Portugal) octubre 1998
VII: Isla Margarita (Venezuela) noviembre 1997
VI: Santiago y Viña del Mar (Chile) noviembre 1996
V: San Carlos de Bariloche (Argentina) octubre 1995
IV: Cartagena de Indias (Colombia) junio 1994
III: Salvador de Bahía (Brasil) julio 1993
II: Madrid (España) julio 1992
I: Guadalajara (México) julio 1991

Fuente: elaboración propia en base a SEGIB

Más recientemente los resultados de las cumbres así como el debilitamiento de la presencia europea en la región en muchos ámbitos, ya no solo los comerciales, podrían alertar sobre la necesidad de cambiar la estrategia. Más allá de las Cumbres Iberoamericanas, debe tenerse en cuenta que la UE posee un ámbito propio de relacionamiento con todos los países de AL que fue formalizado a partir del año 1999 en el marco de la Cumbre de Río. La Cumbre de Río es un ámbito latinoamericano que sustituyó el denominado como Grupo de Contadora (tuvo como objetivo principal negociar la paz en Centroamérica). En el marco del Grupo de Río, desde el año 1987 se realizaron un total de 22 reuniones ordinarias y dos extraordinarias, hasta que se

decidió conformar la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) en el año 2010. La CELAC lleva realizadas dos cumbres, la primera fue en Santiago de Chile en 2013 y la segunda en la Habana, Cuba en 2014.

Al respecto de las relaciones entre la UE y Centroamérica, más allá de su participación en el proceso de paz, existió un apoyo expreso en la constitución de los parlamentos centroamericano y andino, lo que demuestra la importancia otorgada por Europa a los intercambios políticos que siempre fueron un pilar de importancia en las relaciones entre las dos regiones, lo que quedó en evidencia cuando Europa marcó su posición contraria a los regímenes dictatoriales que afectaron a gran parte de los países de AL en la década del noventa. Esta posición acercó a dichos actores y permitió una alternativa para AL frente a EEUU, lo que fue evidente en el conflicto centroamericano (Van Klaveren, 2004). En cuanto a la cooperación económica, si bien los montos han crecido en los años en que la UE aceleró el acercamiento con AL - especialmente después del ingreso de España y Portugal -, en términos globales la misma no es sustancial, lo que no ubica a esta región entre las prioritarias para la política exterior de la UE.

En términos comerciales, las relaciones entre la UE y AL se diferenciaron históricamente de la que mantuvo dicho proceso de integración con los países del ACP o del Mediterráneo. A su vez, AL, pero en particular los países de América del Sur reciben impactos de las políticas proteccionistas impuestas por la UE, en especial las enmarcadas en la Política Agrícola Común (PAC) que será desarrollada más adelante. Dicho efecto, puede identificarse tanto en las condiciones de acceso al mercado europeo (elevados aranceles y restricciones cuantitativas), como en la competencia internacional por la aplicación de subsidios, ya que la importancia del comercio agrícola seguirá siendo de especial importancia para la relación comercial entre los dos actores (Gil y Pérez, 1993). Las políticas proteccionistas europeas ocupan un espacio de relevancia en el análisis de las relaciones de Europa con AL, no solo por la importancia que este capítulo adquiere en las negociaciones comerciales, sino en el efecto que las mismas tuvieron y aún tienen (si bien en menor medida por la favorable evolución de los precios internacionales) en las política de desarrollo de AL. También es cierto, que AL ha cumplido con una mejora en la competitividad de los productos agrícolas, adaptando la producción a las normas comunitarias, lo que en los últimos años ha permitido alcanzar niveles de competitividad que lo posicionan adecuadamente en el mercado europeo. En contrapartida, a impulso de las negociaciones llevadas a cabo en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas

sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Sistema General de Preferencias permitió a los países de AL el ingreso preferencial para una determinada cantidad de productos al mercado europeo.

Como fue comentado, más recientemente con la creación de la CELAC, la UE y AL cuentan con un nuevo mecanismo de cooperación que sustituye las Cumbres entre AL y la UE desarrolladas históricamente. De cualquier forma, AL tiene una dificultad respecto a sus relaciones exteriores, ya que la región no es homogénea y existen diferentes visiones en los asuntos políticos, económicos – comerciales o en las estrategias de inserción externa, lo que no solo está presente en las relaciones con la UE. Un claro ejemplo, es la política de protección de inversiones seguida por los diferentes países de AL, lo que recientemente quedó evidenciado por algunas nacionalizaciones impuestas por algunos países latinoamericanos. Otro ejemplo es la diferencia en las políticas comerciales desplegadas por los países de la región, no solo desde la lógica defensiva, sino también desde la ofensiva en cuanto a la firma de acuerdos comerciales (los países del MERCOSUR versus los de la Alianza del Pacífico). Al respecto de una política exterior común (debe señalarse también en algunos casos a la UE), cabe resaltar que en el marco de la primera reunión entre la CELAC y la UE, esta última presentó por primera vez su nuevo servicio diplomático, conocido como el Servicio Europeo de Acción Exterior creado por el Tratado de Lisboa (SEGIB, 2013). Respecto a los sucesivos encuentros entre AL y la UE en los últimos años, los mismos no han logrado concertar posiciones comunes, sino que son instancias donde se generan diálogos que con el paso de las cumbres muestran cierto desgaste en términos de los logros alcanzados.

Las cumbres entre la CELAC y la UE inauguradas bajo este nuevo formato en enero de 2013 en Santiago de Chile⁸⁵, donde se aprobó un Plan de Acción para el período 2013 - 2015⁸⁶ que definió ocho temas centrales que guiarán la relación entre las dos regiones (anteriormente dichas cumbres se desarrollaban en el marco del Grupo de Río, mecanismo instalado en 1999), reúnen a dos actores en plena transformación si se las compara con períodos anteriores. Por ejemplo, Europa cuenta con más socios que otrora y actualmente enfrenta una de las crisis de mayor envergadura de su historia, la que incluso ha movilizado los pilares de la propia comunidad. AL también

⁸⁵ Consultado el 10 de diciembre de 2013. En:
http://eeas.europa.eu/la/summits/2013/index_es.htm

⁸⁶ Consultado el 10 de diciembre de 2013. En:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf

presenta diferencias con respecto a la década anterior, con democracias consolidadas, con un desempeño económico robusto en relación al mundo desarrollado, con un nivel de sus políticas macroeconómicas más sanas, lo que repercute en bajos niveles de endeudamiento en comparación con la década del ochenta, si bien existen desafíos profundos en temas como la desigualdad. Otra diferencia con respecto a décadas anteriores tiene que ver con los procesos de integración. Si bien a priori podría dar la sensación de que existe más institucionalidad entre los países de AL dado la creación de la UNASUR y la CELAC, existen todavía un importante número de iniciativas subregionales con diferentes grados de avance tales como la ALADI, el SICA, la CAN, el CARICOM y el ALBA, entre otros (Bonilla y Ortiz, 2013).

Las relaciones entre los dos actores en la actualidad, se encuentran signadas por la buena performance de AL en los últimos años, especialmente desde el año 2004, y la crisis europea, una de las más severas de los últimos cincuenta años. La favorable evolución de los precios internacionales de los commodities, permitió mitigar los impactos negativos de los subsidios impuestos por la UE y elevó los niveles de competitividad de los productos agrícolas exportados por algunos países de la región, especialmente los socios del MERCOSUR, lo que incluso desincentivó las negociaciones con las potencias europeas. A su vez, AL posee una economía más diversificada que en el pasado a impulso del fenómeno asiático, que le ha permitido crecer incluso en plena crisis de las economías centrales. Otra característica derivada de la crisis, es que en la actualidad no existe una fuerte presión migratoria, incluso registrándose el retorno de latinoamericanos que llevaban años en Europa.

Los intercambios entre la UE y AL también enfrentan algunos desafíos, como por ejemplo la ya mencionada postura frente a la inversión extranjera de algunos de los países de AL, o el conflicto por las Malvinas, el que sigue presente desde el momento en que la UE reconoce a las mismas como territorio de Gran Bretaña. A su vez, así como le ocurre a EEUU las relaciones con todos los países europeos se están viendo afectadas por el crecimiento de China e India tanto a nivel global como en los flujos de comercio e inversiones con AL. La pregunta es si Europa y AL podrán ser aliados para enfrentar este fenómeno de forma conjunta, o si las dos partes perderán peso frente a los nuevos actores (Gurriarán, 2010). En los dos casos existe evidencia de un acercamiento hacia Asia, si bien por motivos bien distintos. AL tiene un desafío adicional vinculado con las debilidades institucionales aún presentes, el déficit educacional, las desigualdades sociales, que terminan ubicando a Asia en una mejor

posición para captar inversiones desde la UE, caso de lo ocurrido en Corea del Sur, Singapur y otros países de la ASEAN.

AL apuesta a una relación con la UE que estaría basada en tres pilares, por un lado, la importancia del comercio, por otro, la liberalización de los flujos comerciales a través de acuerdos comerciales (que como vimos han ido en ascenso), en un tercer lugar la reformulación de la cooperación tradicional y reconversión de la misma. En el plano económico las prioridades están centradas en las inversiones, innovación y nuevas tecnologías, Pymes y competitividad como interés mutuo. Respecto al pilar de cooperación, cabe destacar la importancia de los efectos derivados por la crisis económica y financiera, el cambio climático y la biodiversidad, las energías renovables y seguridad alimentaria y el apoyo a los diálogos de paz y seguridad (SEGIB, 2013).

En síntesis, el capítulo de las relaciones entre AL y la UE muestra una larga tradición donde existen afinidades históricas, culturales, migratorias, políticas y económicas, otorgándole a las mismas gran singularidad. Desde el lado europeo, la importancia otorgada a AL no es naturalmente la misma, lo que estaría evidenciando una relación asimétrica, salvo en el caso de algunos países como España o Portugal que son los responsables de la creación de una Comunidad Iberoamericana (Van Klaveren, 2004). Esta relación asimétrica hace que los acontecimientos europeos tengan mayor impacto en AL que viceversa, especialmente los políticos. Desde el punto de vista económico también está presente el nivel asimétrico de las relaciones, ya que la UE todavía muestra una importante presencia económica y comercial en AL (también en el siglo XIX y XX), mientras que la presencia de AL en la UE sigue siendo marginal.

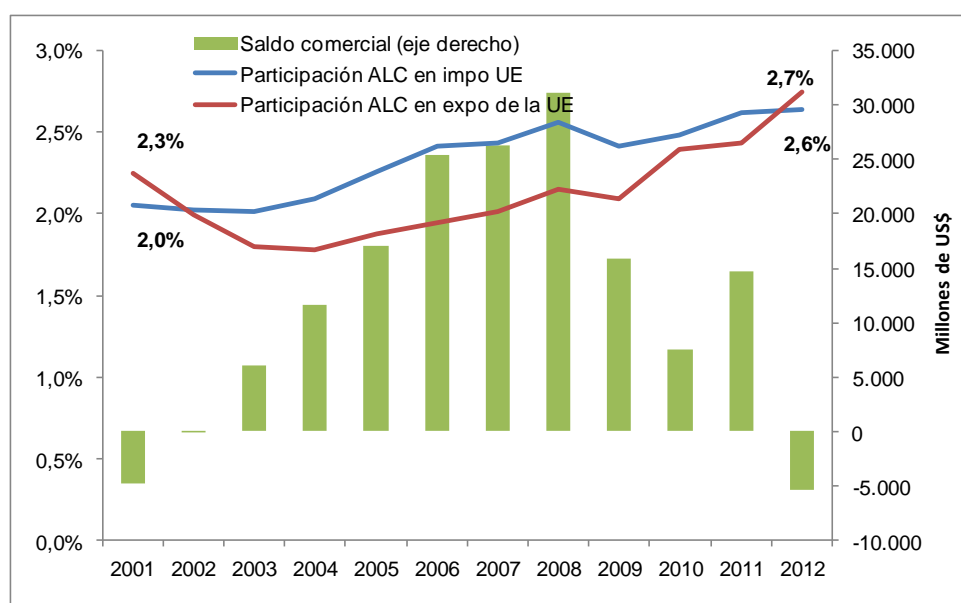
4.2.1 El comercio entre UE y AL

Parte de las asimetrías existentes entre la UE y AL, quedan en evidencia si se analizan los flujos comerciales entre los dos actores. En efecto, mientras que toda ALC⁸⁷ explicó el 2,7% del total de lo importado por el bloque europeo del mundo y 2,6% de lo exportado en 2012, la UE explicó el 14% y 13% del total importado y exportado respectivamente en el mismo año. Respecto a las tendencias, mientras que ALC baja la participación de la UE como socio comercial, para la UE ALC aumentó la importancia relativa en su comercio exterior entre los años 2001 – 2012. El comercio

⁸⁷ La base de datos utilizada no presentan la información de AL desagregada, por lo que en este capítulo se consideraron las estadísticas de ALC en su conjunto. Dicha definición no modifica las aseveraciones realizadas sobre AL.

entre la UE y ALC ha crecido a tasas del 10% entre los años 2001 – 2012, dos puntos porcentuales más que el comercio global de la UE. En cuanto a los socios comerciales de la UE en ALC, Brasil es indiscutiblemente el más relevante, explicando el 32% del total colocado en ALC por la UE y el 34% de las importaciones de la UE desde dicho origen. Le sigue México con el 23% y 17% respectivamente. En el gráfico presentado a continuación se muestra la participación en las importaciones y exportaciones de los principales socios de la UE en 2012, donde se destaca la mayor penetración de México y Venezuela en las importaciones desde la UE, mientras que en el caso de Brasil es mayor la participación en las exportaciones hacia la UE.

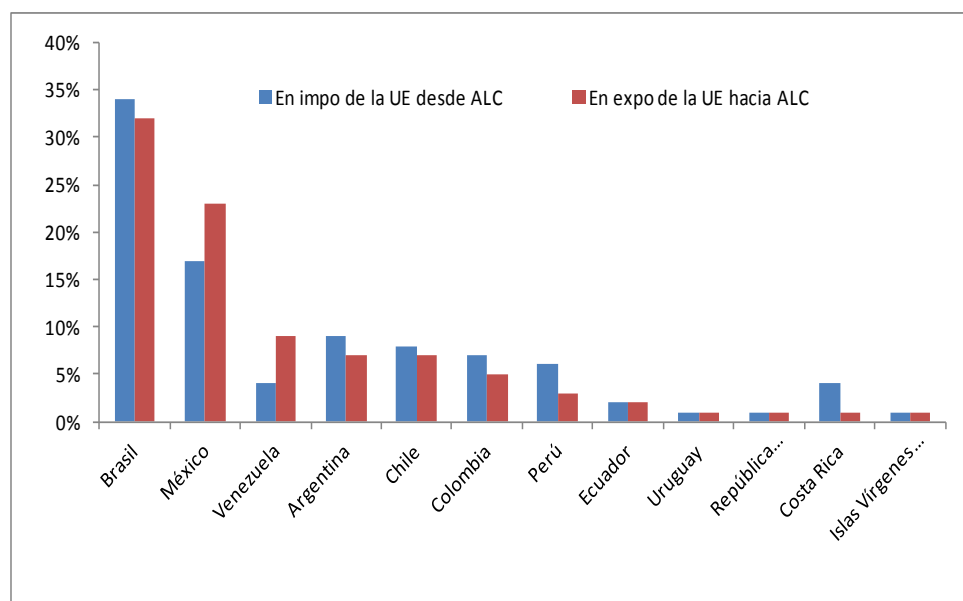
Gráfico 4 – Importancia comercial de ALC para la UE⁸⁸



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

⁸⁸ UE de los 28.

Gráfico 5 – Principales socios comerciales de la UE en ALC
(En 2012)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

A nivel de producto, el patrón comercial entre la UE y el ALC es algo distinto al presentado entre este último y EEUU, especialmente por el elevado índice de comercio intraindustrial que posee México con EEUU. En ese sentido, el patrón de comercio entre la UE y ALC es marcadamente complementario (exporta productos industriales e importa productos agrícolas). En 2012, los primeros cuatro productos colocados por ALC en la UE fueron de base primaria, explicando el 40% del total colocado en ese año, participación nueve puntos superior a la registrada en 2001. Los productos fueron combustibles minerales (capítulo 27), minerales, escorias y cenizas (capítulo 26), residuos y desperdicios de las industrias alimentarias, alimentos para animales (capítulo 23) y frutas y frutos comestibles (capítulo 08). Otros productos primarios destacados en el ranking exportador fueron el café (capítulo 09), la soja (capítulo 12) y el cobre (capítulo 74). Entre los industriales se destacan las máquinas y herramientas (capítulo 84), las máquinas y aparatos eléctricos (capítulo 85) y los vehículos automóviles y sus partes (capítulo 87). Por otra parte, las exportaciones de la UE a ALC son netamente industriales y se encuentran más concentradas que las importaciones, ya que los primeros cuatro bienes exportados en 2012 explicaron el 45% del total, guarismo algo menor que el presentado por esos mismos productos en 2001 (así como ocurre con EEUU, la UE también ha sentido la pérdida de *market share* por la importante penetración de China en la región). El ranking exportador se encuentra liderado por las máquinas y aparatos mecánicos (capítulo 84), los vehículos automóviles y sus partes (capítulo 87), las máquinas y aparatos eléctricos (capítulo 85)

y los medicamentos (capítulo 30). Otros bienes destacados fueron los combustibles minerales (capítulo 27), las perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares (capítulo 71) y los instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida y control (capítulo 90). En síntesis, podría aseverarse que el comercio entre la UE y ALC es complementario y que en los últimos años se ha reprimarizado, ganando participación los productos primarios sobre los industriales.

En suma, la UE es hoy el segundo destino de las exportaciones de AL, si bien de acuerdo a la CEPAL (2011) será relegado al tercer puesto por China en los próximos años. Este fenómeno no le quita trascendencia a la UE como socio comercial, mucho más si se tiene en cuenta la diversificación de productos y el mayor proceso de las ventas dirigidas hacia Europa en relación por ejemplo con China (CEPAL, 2011).

Lo que sí parece evidente es que las relaciones entre las dos regiones no presentan las mismas características que en la década anterior, donde AL aparecía más encerrada en las posibilidades que se le presentaban en su política exterior. Actualmente, si bien las asimetrías siguen siendo muy importantes, AL cuenta con otro actor de relevancia que le ha otorgado más margen de maniobra y también independencia. Este fenómeno es hoy evidente en los flujos de comercio, pero también en las inversiones o la financiación internacional por parte de bancos chinos. En el futuro, también lo será en los niveles de cooperación internacional (Bonilla y Ortiz, 2013).

5. La política comercial de EEUU y la UE

En el capítulo se describe la política comercial de EEUU y de la UE atendiendo al tipo de instrumentos e identificando los principales cambios que en los últimos años han marcado las relaciones con AL.

La política comercial de dichos actores es estudiada desde el fin de la segunda guerra mundial, cuando el proceso de institucionalización (creación de organismos internacionales) otorgó cierta estabilidad para la implementación de políticas comerciales multilaterales (GATT) y regionales (CEE). De cualquier forma, los principales virajes en la política exterior con respecto a AL y como se verá más adelante particularmente con el MERCOSUR, se han registrado en el período de estudio definido en la investigación (1991 – 2013).

5.1 EEUU

Breve historia de su política comercial

En el caso de EEUU, es evidente la importancia de este país en el desarrollo de las normas multilaterales, las cuales contemplaron sus intereses internos pero también internacionales (especialmente en Europa Occidental).

La política exterior de EEUU luego de la Segunda Guerra Mundial buscó la consolidación de un nuevo orden mundial con su epicentro en Washington, lo que motivó la creación de los organismos económicos que surgen como resultado de la Conferencia de Bretton Woods⁸⁹, la propuesta de crear una Organización Internacional del Comercio (OIC) que como es sabido culminó con la creación del GATT y la implementación del Plan Marshall, apoyo económico que permitió la gestación de lo que hoy es la UE, pero especialmente la defensa de los intereses políticos y económicos de este país en Europa. La política comercial de EEUU previo a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, no tenía incidencia a nivel internacional, dado que las políticas de este país tenían un claro perfil aislacionista y nacionalista. Podría aseverarse que EEUU mostraba poco interés en los asuntos internacionales y establecía un modelo de desarrollo interno. En efecto, hasta las negociaciones en el marco del GATT, este país no inició un proceso de apertura de impacto en la baja de los aranceles (en esa época seguían siendo los aranceles el principal instrumento de protección del mercado interno aplicado por los Estados). Las sucesivas leyes comerciales de EEUU permitían la negociación de los aranceles, pero las siguientes podían llegar a aplicar nuevamente políticas proteccionistas que iban en sentido contrario y que provocaban nuevamente la suba de las tarifas, lo que demostraba ciertas contradicciones en la política exterior (Ferrando, 2012).

Es recién a partir de la década del 30 que se observa una tendencia firme hacia la apertura comercial en EEUU, siempre en términos arancelarios, ya que en lo que refiere a negociaciones, las mismas no adquirieron real importancia hasta fines de la década del ochenta y noventa. De cualquier forma, más allá del impulso de las negociaciones multilaterales, a través de las sucesivas políticas comerciales, se sigue observando un sesgo proteccionista en la política exterior norteamericana hasta el presente. Además, debe tenerse en cuenta que la participación del comercio exterior

⁸⁹ Consultado el 20 de diciembre de 2013. En:
<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/imfwbs.htm>

de la primera partencia mundial es baja frente al PIB, presentando el mercado interno mayor importancia que el externo (en importaciones es bastante mayor que en el caso de las exportaciones).

Si se repasa la política comercial de EEUU, se observa que dicho país fue el gran impulsor de la OIC uno de los pilares del fenómeno de institucionalidad (BIRF, FMI y las Naciones Unidas), que finalmente no contó con los consensos internos y terminó en el GATT. El acuerdo multilateral defendió los intereses de EEUU y en especial su relación con la Europa de posguerra. Debe tenerse en cuenta que dicho país explicaba gran parte del producto y del comercio mundial. Entre las reglas básicas planteadas en las reuniones preparatorias de la OIC se discutían las siguientes: “1) acordar un tratamiento NMF general para el comercio con otros miembros sujeto a una excepción a favor de las preferencias de larga data; 2) no incrementar estas preferencias permitidas; 3) negociar con otros miembros la reducción de aranceles y la eliminación de las preferencias permitidas; 4) no aplicar restricciones cuantitativas en las exportaciones o importaciones a excepción de condiciones especificadas en la Carta.” (Ferrando: pp. 212, 2012). Uno de los debates centrales tuvo que ver con el artículo XXIV del GATT, especialmente en cuanto a su amplitud. La discusión se centró en si tenía que autorizarse como excepción solo a las uniones aduaneras o sumar a dicha excepción las áreas de libre comercio, posición que no era aceptada por EEUU. En definitiva, la principal potencia de la época pretendía evitar la generación de relaciones regionales o bilaterales, ya que dada su posición en el comercio y producción mundial, los beneficios de una apertura multilateral serían más cuantiosos. Respecto a las uniones aduaneras, la defensa de esta excepción a las reglas básicas del GATT tenía que ver con la constitución de la CEE, que como es sabido fue un proyecto apoyado por EEUU y apalancado con la aprobación del Plan Marshall, pilar de la política de defensa del país norteamericano en el marco de la Guerra Fría.

En lo que tiene que ver con las posiciones de EEUU en las negociaciones multilaterales, las diferentes leyes comerciales tenían un sesgo exportador, lo que implicaba mantener ciertos privilegios para la defensa de la producción nacional, caso de los productos agrícolas, que literalmente fueron excluidos de las negociaciones multilaterales. Es por eso que en parte de la literatura económica se asevera que la misma fue una de las primeras contradicciones de la política comercial del país, ya que su visión librecambista y aperturista se veía opacada por su protección interna particularmente en el sector agrícola. Esta contradicción con efectos en la política interna, se hizo evidente con la no ratificación de texto de la Carta de la Habana que

pretendía conformar la OIC y que como se vio anteriormente fue impulsada por EEUU. También a impulso de la primera potencia mundial se acordó entre 23 países el acuerdo GATT, que si bien con algunas flexibilidades contemplaba gran parte de las disposiciones de la OIC y era un marco multilateral de comercio muy beneficioso para los intereses globales de EEUU. De cualquier forma, la negociación del GATT y las sucesivas rondas comerciales desarrolladas en su marco, no quiere decir que en el país se inició un camino hacia la apertura comercial. Por el contrario, muchas de las leyes comerciales aprobadas con posterioridad a la creación del GATT limitaron el poder negociador de las autoridades y exigieron una participación de otros actores a través de audiencias públicas, las que con un fuerte lobby interno impedirían concesiones que pudieran afectar el desarrollo de su sector.

Respecto a la política comercial de EEUU, durante la Guerra Fría el país mantuvo su interés en lo multilateral, vehículo que le aseguraba el crecimiento del comercio internacional y la consolidación de alianzas que reforzaban su presencia internacional y acotaban cualquier avance soviético. El avance en las rondas comerciales implicó una mayor apertura, en los hechos se concretó una disminución del arancel promedio de los EEUU desde la constitución del GATT, pero también es cierto que los reclamos proteccionistas siempre estuvieron presentes y en muchos casos los sucesivos gobiernos demócratas y republicanos debieron ceder ante dichas presiones.

En síntesis, la estrategia de política comercial de EEUU hasta la década del ochenta estuvo centrada en el multilateralismo, lo que coincidía con la participación abrumadora de dicho país en el comercio internacional. A partir del desmantelamiento del sistema de Bretton Woods y por motivo de la crisis del petróleo, con sus sabidas repercusiones en el comercio internacional, las voces proteccionistas se hicieron cada vez más presentes. Es luego de la Ronda de Tokio, que culminó con éxito más allá de las dificultades, que una nueva Ley de Aranceles y Comercio de EEUU autorizó a la administración a negociar acuerdos de libre comercio, lo que habilitó las negociaciones con la Cuenca del Caribe, el acercamiento con la ASEAN (si bien finalmente no prosperó) y el acuerdo con Canadá que culminó en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Principales instrumentos de política comercial de EEUU⁹⁰

En cuanto a los TLC, que como se vio en el marco teórico es el instrumento estrella de la política comercial de los países a partir de la década del noventa, hasta la fecha EEUU firmó un total de 14 acuerdos, de los cuales 6 involucran a países latinoamericanos, lo que indica una proporción mayor al interés real que EEUU ha demostrado en la región.

El primer acuerdo comercial suscrito por EEUU es con Israel, recién en el año 1985, en 1992 firmó el NAFTA, acuerdo que entró en vigencia en 1994 y que tuvo como antecedente directo el acuerdo con Canadá firmado en 1987 y conocido por las siglas en inglés (CUSFTA). El mencionado convenio sigue siendo el de mayor importancia firmado por EEUU hasta la fecha (al menos hasta el eventual cierre de las negociaciones en el marco del TPP), acuerdo que solo es comparable con el ALCA, la iniciativa más ambiciosa de EEUU en la historia de su política comercial hasta que se lanzó el acuerdo Transatlántico con la UE.

Cuadro 2 – Acuerdos de libre comercio suscritos por EEUU

Contraparte	Fecha de suscripción	Vigencia
Corea	30-Jun-07	15-Mar-12
Panamá	28-Jun-07	31-Oct-12
Colombia	22-Nov-06	15-May-12
Perú	12-Abr-06	01-Feb-09
Omán	19-Ene-06	01-Ene-09
Bahrain	14- Set-04	01-Ene-06
República Dominicana - Centroamérica (CAFTA-DR)	05-Ago-04	01- Mar-06*
Marruecos	15-Jun-04	01-Ene-06
Australia	18-May-04	01-Ene-05
Chile	06-Jun-03	01-Ene-04
Singapur	06-May-03	01-Ene-04
Jordania	24-Oct-00	17-Dic-01
Canadá - México (NAFTA)	17-Dic-92	01-Ene-94
Israel	22-Abr-85	19-Ago-85

* Se tomó como referencia la fecha de la primera incorporación, que fue la de El Salvador y EEUU

Fuente: elaboración propia en base a SICE de la OEA

Respecto a las relaciones con AL, en 2012 cabe destacar la entrada en vigencia de los acuerdos comerciales con Colombia y Panamá, las consultas de EEUU con México

⁹⁰ Se excluye del análisis la política de inversiones de EEUU.

para su ingreso al TPP⁹¹, negociación a la que México finalmente adhirió. De acuerdo a la última *Trade Policy Agenda* de la USTR (2013), incorporar más países a las negociaciones con Asia Pacífico es uno de los objetivos de la política exterior estadounidense. Además de una reunión en el marco del Consejo de Comercio e Inversiones que lo vincula con los países del CARICOM, la agenda de la USTR destaca la aprobación del acuerdo de cooperación económica y comercial firmado con Brasil en 2012 y que tiene por objetivo profundizar las relaciones comerciales y de inversiones entre las partes, en un amplio número de disciplinas como la facilitación del comercio, propiedad intelectual y las barreras técnicas al comercio.

Otra de las relaciones destacadas por EEUU según la agenda de la USTR es con México, en donde se hace especial hincapié en las acciones para profundizar la legislación sobre la protección de la propiedad intelectual. Se destaca a su vez la creación de un Consejo de Alto Nivel de Cooperación en la Regulación, subrayando el último plan de trabajo aprobado por las partes y que abarca las siguientes áreas: alimentos, transportes, procedimientos de seguridad en la industria automotriz, nanotecnología, medicina a distancia, petróleo y gas *offshore* y normas de conformidad.

Paralelamente, EEUU participó activamente en la creación del Foro de Cooperación Económica de Asia – Pacífico (APEC), que si bien inicialmente no apostaba a la conformación de un área de libre comercio, pronto fue en búsqueda de ese objetivo (hoy se encuentra algo estancada dicha posibilidad). A su vez, en el año 1990 se lanzó la Iniciativa para las Américas, que si bien fracasó fue el antecedente directo del ALCA y es una negociación clave en cuanto al cambio de política comercial seguida por EEUU con la región.

En definitiva, más allá del lanzamiento de la Ronda Uruguay del GATT que buscaba ser la más ambiciosa desde la creación del acuerdo, EEUU ya había descartado el ámbito multilateral como su única estrategia de inserción internacional, dando paso a la firma de acuerdos comerciales bilaterales o regionales, opción que desconoció en décadas anteriores (incluso descartó un acuerdo regional con Europa que muchas décadas después está siendo negociado).

⁹¹ También incorporaron a Canadá.

Si bien no pueden catalogarse como acuerdos comerciales, cabe resaltar que EEUU otorga un trato preferencial no recíproco a algunos países en desarrollo para promover su crecimiento económico. Los programas de preferencia mayormente conocidos son el Sistema Generalizado de Preferencias, la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (LIBERA), la Ley sobre Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBTPA), la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA), la Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPDEA) y la Ley sobre Oportunidades Hemisféricas para Haití mediante el Fomento de la Asociación (HOPE). Cabe precisar que algunos de los regímenes mencionados están sufriendo modificaciones o fueron desmantelados. Un ejemplo es el ATPDEA, que fue suspendido por EEUU en el caso de Bolivia desde 2009 y unilateralmente descartado por Ecuador en 2013. Además, otorga preferencias unilaterales a algunos territorios insulares del Estado, a los países con los cuales ha suscrito convenios de libre asociación. Para acogerse a los beneficios, todos los países deben cumplir con algunos criterios de admisibilidad definidos por cada programa, que debe tenerse en cuenta varían según cada programa y pueden implicar el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de derechos de los trabajadores y prácticas de inversión, también puede referir al cumplimiento de tratados internacionales de extradición, lucha contra las drogas ilícitas, entre otros tantos criterios. Todos los programas detallados son prorrogados o eliminados por el congreso. En lo que refiere al impacto de las mencionadas preferencias, el AGOA es el de mayor importancia explicando el 62% del total de las preferencias, seguido por el SGP que explicó el 23,3% del total. De cualquier forma, de acuerdo a datos de la OMC, dichos programas presentan una importancia marginal en el total de las importaciones estadounidenses.

Sobre la agenda de EEUU hay un componente que en los últimos años ha adquirido suma importancia y tiene que ver con la “politización”. Las diferencias entre Demócratas y Republicanos en la agenda interna han relegado el tratamiento de leyes que tengan que ver con la agenda externa, no necesariamente por marcadas posiciones de los partidos sobre las negociaciones, actuales sino por el debate interno generado por algunas leyes implementadas por el presidente Obama. Podría identificarse un cada vez menor interés por parte del Congreso de EEUU en tratar leyes vinculadas con el comercio. Las dificultades que se plantearon para la entrada en vigencia del TLC con Colombia y Panamá debido a la importancia otorgada a las disposiciones laborales y medioambientales, la renovación de los esquemas preferenciales como el SGP, el avance en la Ronda Doha o la posibilidad de renovar el TPA, confirman dicha dificultad (SELA: pp.2, 2011).

Un informe elaborado por Craig Van Grasstek para el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 2011, identificó los principales temas pendientes en la agenda externa del presidente Obama. El informe destaca los siguientes:

- Una nueva concesión de la autoridad de promoción comercial (TPA).
- La aprobación de los TLC pendientes.
- La Ronda Doha.
- Las negociaciones en el marco del TPP.
- Renovación de los programas preferenciales.
- Política de inversión.
- Una nueva Ley Agrícola.
- Embargo a Cuba.

Cabe señalar que gran parte de los temas presentados como pendientes en 2011 continúan sin avances hasta la fecha, salvo la aprobación de los TLCs que estaban pendientes de incorporación al ordenamiento jurídico y cierto avance en la Ronda Doha de la OMC debido al acuerdo que se alcanzó en Bali sobre Facilitación de Comercio. Además, la negativa que encuentra la actual administración para avanzar en las negociaciones en curso y la imposibilidad de acceder al TPA provocaron el enlentecimiento de las propuestas vinculadas con la política comercial, debido al bajo capital político del actual presidente. Incluso más, las encuestas públicas realizadas sobre la opinión que se tiene en EEUU sobre los acuerdos comerciales confirmarían que la mayoría tiene una opinión negativa sobre los mismos, destacándose la negativa de los Republicanos o del denominado *Tea Party*, que son los que han ganado más presencia en el congreso en las últimas elecciones (SELA, 2011).

A través del análisis de la estructura arancelaria de los países podemos identificar el perfil de la política exterior⁹². En el caso de EEUU, es notorio el perfil más proteccionista en los productos agrícolas versus los industriales, ya que en estos últimos cuentan con importantes ventajas competitivas. El mencionado país tiene el 100% de las líneas arancelarias consolidadas (compromiso de topes máximos en la

⁹² En este caso no fueron consideradas las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, así como las certificaciones de calidad, medio ambiente, laborales, propiedad intelectual, indicaciones geográficas entre tantas otras, que son impuestas por los países desarrollados y que afectan las corrientes comerciales de los países en desarrollo. Asimismo, en la política comercial el régimen de origen negociado en los acuerdos comerciales es utilizado como medida restrictiva al comercio, afectando particularmente a los países con un menor peso negociador.

OMC). En cuanto a los niveles arancelarios, 37,0% de los productos se encuentra libre de derechos (lo que quiere decir que tienen definido 0% de arancel), 31,2% se encuentran por debajo del 5%, lo que implica que cerca del 70% de las líneas arancelarias del país no abonan arancel o el mismo es relativamente bajo. Por otra parte, un 25,1% tiene definidos aranceles que van del 5% al 14,1%, mientras que un 6,7% son productos que superan los niveles del 14,1% y son definidos como las crestas nacionales (estos se han mantenido relativamente estables en los últimos años).

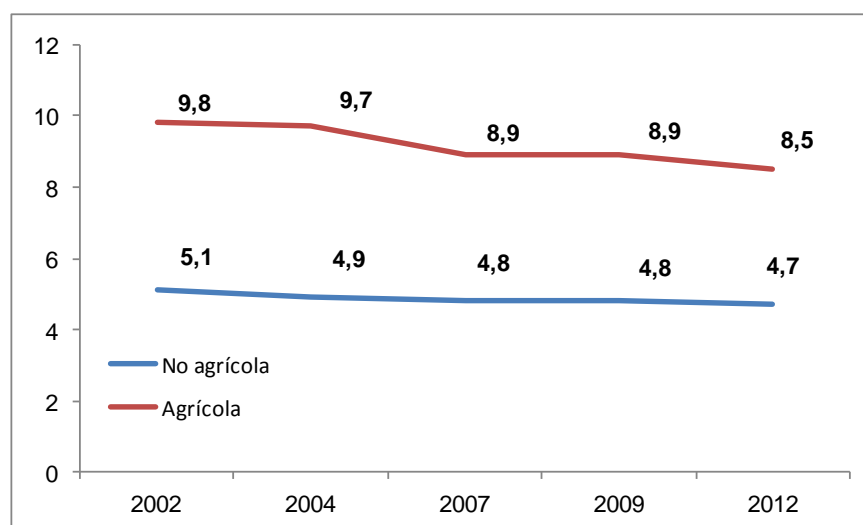
Cuadro 3 – Estructura arancelaria de EEUU

	2002	2004	2007	2009	2012
1. Número total de líneas arancelarias	10.297	10.304	10.253	10.253	10.511
2. Líneas arancelarias consolidadas (% de la totalidad de las líneas arancelarias) ^b	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
3. Líneas arancelarias libres de derechos (% de la totalidad de las líneas arancelarias)	31,2	37,7	36,5	36,3	37,0
4. Promedio aritmético del arancel (%)	5,1	4,9	4,8	4,8	4,7
5. Productos agrícolas, definición de la OMC	9,8	9,7	8,9	8,9	8,5
6. Productos no agrícolas, definición de la OMC (incluido el petróleo)	4,2	4,0	4,0	4,0	4,0
7. Agricultura, caza, silvicultura y pesca (CIIU 1)	5,6	5,7	5,5	5,7	5,6
8. Explotación de minas y canteras (CIIU 2)	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
9. Industrias manufactureras (CIIU 3)	5,1	4,9	4,8	4,8	4,7
10. Primera fase de elaboración	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7
11. Productos semielaborados	4,7	4,3	4,2	4,2	4,2
12. Productos acabados	5,5	5,4	5,3	5,3	5,2
13. Promedio del arancel de las líneas sujetas a derechos (%)	7,4	7,8	7,6	7,6	7,5
14. Aranceles no <i>ad valorem</i> (% de la totalidad de las líneas arancelarias)	12,2	10,6	10,7	10,7	10,9
15. Aranceles no <i>ad valorem</i> sin EAV (% de la totalidad de las líneas arancelarias)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16. Líneas sujetas a contingentes arancelarios (% de la totalidad de las líneas arancelarias)	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
17. "Crestas" arancelarias nacionales (% de la totalidad de las líneas arancelarias) ^c	5,6	7,1	6,9	6,7	6,7
18. "Crestas" arancelarias internacionales (% de la totalidad de las líneas arancelarias) ^d	6,6	5,5	5,2	5,3	5,0
19. Desviación típica global	12,3	12,6	11,9	11,8	11,9

Fuente: OMC

Ahora bien, en cuanto a los promedios arancelarios por tipo de producto, las diferencias son notorias entre los productos agrícolas y no agrícolas. En los primeros se encuentran las crestas mencionadas arancelarias y es donde están definidos los contingentes arancelarios. Como puede verse en el gráfico presentado a continuación, si bien se registra una baja en los aranceles agrícolas, los niveles siguen superando en más del doble a los productos industriales.

Gráfico 6 – Evolución del arancel de EEUU



Fuente: elaboración propia en base a OMC

Respecto a las políticas de defensa comercial, la mayoría de las investigaciones son iniciadas contra países asiáticos, principalmente contra China. En efecto, de acuerdo a la OMC, en los últimos 5 años, el 83% de las investigaciones antidumping iniciadas por EEUU fueron contra Asia, el 10% contra AL y el 5% contra Medio Oriente. En cuanto a los sectores, el 41% concernió a la industria de los metales, 21% a los productos químicos y los plásticos, mientras que el 13% correspondió a la maquinaria y el equipo eléctrico (OMC, 2012).

Cuadro 4 – Medidas antidumping aplicadas por EEUU

	2008	2009	2010	2011
Interlocutor comercial/región				
China	72	82	88	91
Países de la UE (27)	32	32	31	23
Taipei Chino	16	16	16	16
India	14	16	16	15
Japón	20	20	16	14
Corea, Rep. de	14	15	13	11
Brasil	11	11	11	10
México	7	6	8	6
Otros países de América	6	6	6	6
Otros países de Asia (incluida Australia)	22	22	25	25
Otros países de Europa	17	17	17	17
África	3	3	3	3
Total	234	246	250	237

Fuente: OMC

Si se atiende a los derechos compensatorios, la proporción de Asia es incluso mayor que la presentada en las medidas antidumping (más del 90% fueron impuestas contra países asiáticos). Las medidas compensatorias se han presentado en el sector metales. Por último, cabe precisar que EEUU cuenta con varias normas que legislan las salvaguardias, normas que incluso afectan a los TLC firmados por el país. Si bien no son tratadas en este capítulo, es conveniente considerar que EEUU cuenta con una gran cantidad de regulaciones de acceso al mercado, siendo junto con las de la UE de las más complejas del mundo (normas técnicas, licencias de importación, procedimientos especiales, normas sanitarias y fitosanitarias, normas y procedimientos aduaneros, entre otros).

Respecto a las medidas de defensa comercial implementadas por EEUU, un análisis de largo plazo (desde la presidencia de Ford hasta la de Obama), indica una propensión menor de EEUU a la aplicación de este tipo de medidas. Incluso el interés en normas relacionadas con el comercio exterior planteadas en el congreso ha disminuido en los últimos años de forma ininterrumpida, lo que confirma un interés muy marcado en la agenda interna (Van Crasstek, 2009).

En el marco del Acuerdo de Agricultura, EEUU puede aplicar subsidios a la exportación a 14 productos agrícolas⁹³, con límites establecidos y la obligación de notificar los montos ante la OMC. En los últimos años y dado el elevado nivel de precios internacionales de la gran mayoría de los productos agrícolas, EEUU ha subsidiado principalmente los lácteos. Por su parte, en lo que refiere a las subvenciones⁹⁴, de acuerdo a la OMC EEUU cuenta con 50 programas federales y 500 programas subfederales. Los sectores de la agricultura, energía y combustibles son lo que reciben mayores ayudas. En particular se destaca la importancia de los biocombustibles, sector que este país ha apoyado en el marco del interés por fomentar una matriz energética alternativa a los combustibles fósiles. De cualquier forma, más allá del legítimo interés de EEUU en fomentar su industria nacional, debe tenerse en cuenta el efecto que este apoyo tiene en el comercio internacional vía el desvío de los

⁹³ Debe también tenerse en cuenta el impacto de las ayudas estatales a través de los diferentes programas para fomentar las exportaciones de EEUU, en el marco del cual se otorgan planes de financiación de largo plazo con tasas de interés muy beneficiosas, como por ejemplo los otorgados por el Banco de Exportación e Importación.

⁹⁴ Si bien no fueron consideradas, deben tenerse en cuenta las otras ayudas estatales, especialmente importantes en el caso de los programas de incentivación fiscal o asistencia oficial para mitigar el impacto de la crisis financiera registrada a partir del año 2008.

productos alimenticios hacia la producción de energía, las fluctuaciones del precio internacional de dichos bienes y la reorientación de las políticas agrícolas.

Cuadro 5 – Apoyo interno de EEUU por sector

Sector	En millones de US\$
Energía y combustibles	18.099
Agricultura	14.424
Otros	2.030
Metales y minerales no combustibles y su extracción	900
Medicina	489
Industrias y actividades madereras	380
Pesca	112
Astilleros	15
Relojería y joyería	3
Textiles	1

Fuente: elaboración propia en base a OMC

Como es sabido, EEUU es uno de los principales productores y exportadores mundiales de productos agrícolas. Respecto a este sector, además de las políticas de apoyos estatales y subsidios a la exportación ya mencionadas, el país cuenta con políticas agrícolas específicas de promoción del sector. En efecto, la Ley de Productos Alimenticios y Conservación y Energía de 2008 es el fundamento de la mayoría de los programas agrícolas aplicados por el país, disposiciones que fueron quedando sin efecto entre los años 2012 y 2013. De no aprobarse una nueva ley, los programas agrícolas quedarán sujetos a la legislación permanente sobre apoyo a la agricultura, en particular la Ley de Ordenación Agraria de 1938, la Ley de Agricultura de 1949 y la Ley Constitutiva de la Corporación de Crédito para productos Básicos de 1948.

En cuanto a los aranceles promedio de los bienes agrícolas, como se aseveró anteriormente los mismos duplican a los industriales, si bien han disminuido en los últimos años. La protección arancelaria en los productos agrícolas es notoria en el número de contingentes notificados a la OMC por parte de EEUU (un total 44 que abarcan un total de 171 líneas arancelarias de acuerdo al último Examen de Política Comercial realizado por la Secretaría de la OMC en 2012). Los sectores mayormente protegidos son los lácteos, productos del azúcar y algodón. Cabe precisar que dichos bienes también son protegidos con la activación de la Salvaguardia Especial.

Respecto a las exportaciones, existen varios programas de apoyo para los productos agrícolas a través de la Corporación de Créditos para Productos Básicos, los establecidos por el Servicio Exterior de Agricultura o el Organismo de Servicios Agrícolas de la USDA.

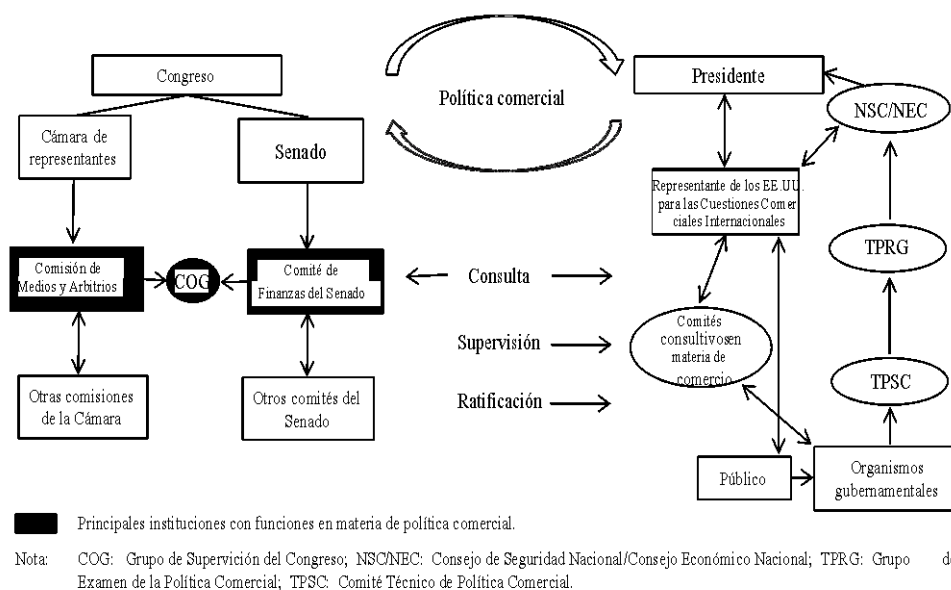
Si se atiende a la Ayuda Interna, de acuerdo a la OMC los mayores desembolsos se han realizado bajo el Programa Suplementario de Asistencia para la Nutrición. Bajo este y otros programas el apoyo ha aumentado considerablemente en los últimos años y alcanzaron en 2010 a los 95.000 millones de dólares. Los mecanismos a través de los cuales se concretan las ayudas son pagos directos (los de mayor importancia y como es sabido los más cuestionados en el ámbito multilateral), pagos anti cíclicos, los que han disminuido por la evolución de los precios internacionales de los productos primarios, préstamos de ayuda a la comercialización y primas de complemento, el programa ACRE, programas de seguro, programas especiales para la leche, el azúcar y energía.

En suma, es importante la batería de apoyos que EEUU tiene disponible para la agricultura, con montos que siguen siendo de relevancia e impactan el comercio internacional. La baja en las ayudas al sector, tienen que ver más con la evolución de los precios internacionales y no tanto con el desmantelamiento de los programas.

El TPA y la USTR

Previo a detallar dos de los pilares de la política comercial de EEUU, debe tenerse en cuenta que el congreso de dicho país tiene facultades en la reglamentación del comercio exterior (por mandato constitucional), también el poder ejecutivo tiene incidencia a través del presidente. La figura presentada a continuación muestra el complejo procedimiento en el proceso de confección de las normas comerciales del país.

Figura 1 – Formulación de la política comercial de EEUU



La legislación comercial de EE.UU se aprueba como el resto de las leyes, esto es mediante la aprobación por las dos cámaras del congreso y la aprobación del presidente. Pero en algunas oportunidades, el congreso ha aplicado procedimientos especiales de vía rápida o autoridad de promoción del comercio, cuyo alcance será analizado seguidamente. En ese marco el congreso queda comprometido a votar el proyecto puesto a consideración por el presidente sin posibilidad de introducir modificaciones, lo que le permite más independencia y certeza a las negociaciones llevadas adelante por el ejecutivo (OMC, 2012).

Antes del desarrollo de la política comercial seguida por EE.UU en el presente, de acuerdo a los documentos oficiales de la Secretaría de la OMC y de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), es recomendable conocer algún aspecto sobre la institucionalidad relacionada con la política comercial de EE.UU y las leyes de comercio, de la cual se analizará la Autoridad de Promoción Comercial por ser un mecanismo de suma importancia para las negociaciones comerciales impulsadas por este Estado.

Respecto a la USTR, de acuerdo a la información disponible en el sitio web de dicha Oficina de Estado, previo a la existencia de un representante comercial, quién llevaba adelante las gestiones vinculadas con el comercio y la inversión era el Departamento de Estado. A través de la Ley de Expansión Comercial del año 1962, el congreso le

solicitó al presidente que designara a un representante especial para las negociaciones comerciales, que actuaría como asesor del jefe de Estado. Un año más tarde el presidente Kennedy creó la Oficina del Representante Especial de Comercio que tuvo una activa participación en la Ronda Kennedy del GATT.

Posteriormente, sucesivas leyes de comercio fueron ampliando las responsabilidades de la oficina siendo directamente responsable frente al presidente y al congreso de la política comercial, elevando al representante a nivel de gabinete de gobierno. A partir de 1980 se la denominó Oficina del Representante Comercial de EEUU, hoy conocida por las siglas USTR, definiendo que dicha oficina tendrá la responsabilidad principal para el desarrollo y coordinación de la política comercial del país, así como para la gestión del comercio internacional y las negociaciones de inversiones relacionadas con el comercio. El Representante de Comercio es el principal asesor del presidente sobre política comercial de EEUU, así como de las otras políticas de gobierno vinculadas con el comercio internacional. Contará con la autorización para establecer la política del país en las cuestiones comerciales en el ámbito del GATT, defendiendo y protegiendo los derechos de los EEUU en virtud de todos los acuerdos multilaterales firmados por el país y tendrá a su cargo la supervisión de los acuerdos comerciales con los gobiernos extranjeros.

A la oficina se le definieron tareas de representación tales como el Representante Comercial de la Vicepresidencia de la *Overseas Private Investment Corporation*, la Administración de la Junta Directiva del Banco de Exportación e Importación y ser miembro consultivo Nacional de Políticas Financieras y Monetario. Asimismo, la USTR es el principal representante de EEUU en las negociaciones sobre inversiones y se le otorgó la responsabilidad de desarrollar e implementar las políticas en servicios. Otras leyes comerciales ampliaron aún más las responsabilidades de la USTR, entre las que se destacan la coordinación la política comercial con otros organismos, ser el portavoz del presidente en los temas de política comercial, informar y ser responsable ante el primer mandatario y el congreso sobre la administración del programa de acuerdos comerciales, asesorando también en barreras no arancelarias, acuerdos internacionales de productos básicos y otros asuntos relacionados con el programa de los acuerdos comerciales internacionales. La USTR, a su vez, presidirá el comité interagencial que asiste y asesora al presidente en el desarrollo y aplicación de la política comercial del país. Más recientemente, la oficina creó cargos específicos para seguir las negociaciones agrícolas y defender los intereses de dicho sector en las negociaciones internacionales y los negocios comerciales y de inversión con África.

En definitiva, la mencionada oficina es la responsable de la política comercial de EEUU y de velar por el cumplimiento de todos los acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales suscritos por el país. En su marco se presenta la denominada Agenda de Comercio del Presidente, donde se definen los principales objetivos de su política comercial. La última agenda correspondiente al año 2013 le otorga especial importancia al Plan Nacional de Exportaciones, que tiene objetivos ambiciosos en cuanto al aumento de las colocaciones en el exterior, a la profundización del TPP, el acuerdo TTIP con la UE y las negociaciones en el marco de la OMC, especialmente en temas como la facilitación de comercio (en 2013 se alcanzó un acuerdo en Bali), la ampliación del acuerdo sobre Tecnologías de la Información y en la negociación de un nuevo acuerdo sobre servicios. Para cumplir con dichos objetivos se indica que se trabajará en conjunto con el congreso para obtener el TPA.

Respecto a la importancia otorgada a dicho instrumento en cuanto al avance de las negociaciones, de acuerdo a la posición planteada por el Consejero Político y Económico de la embajada de EEUU en Uruguay, los éxitos de dichos acuerdos no necesariamente dependen de la aprobación del TPA, sino del convencimiento interno de que los mismos generarán más trabajo para los trabajadores estadounidenses, incluso mencionando que existen otros mecanismos para avanzar en ese sentido⁹⁵. De cualquier forma, debe reconocerse que la cargada agenda que enfrenta el presidente de EEUU, así como las tensiones entre Demócratas y Republicanos en el congreso dejan poco margen de acción para la negociación de acuerdos de esta profundidad, los que naturalmente activarán los lobbies internos de aquellos sectores mayormente afectados. Más allá de la profundidad de los acuerdos actualmente negociados por EEUU, el mismo Consejero planteó que sí son reales las oportunidades de avanzar en las negociaciones con la UE, en un marco de estancamiento de la OMC, organización que no parece estar en condiciones de actualizarse al ritmo que impone los cambios en el comercio internacional, especialmente en la estandarización de normas vinculadas con el comercio, avance que de acuerdo a la visión del mencionado funcionario diplomático, favorecería en el mediano y largo plazo al comercio internacional, más allá de los reconocidos impactos que se esperan de suscribirse el acuerdo, en el ámbito multilateral y en la discriminación de aquellos países que no formen parte de las negociaciones.

⁹⁵ Entrevista realizada al Consejero Político y Económico de la Embajada de EEUU en Uruguay, William Owen, el 8 de abril de 2014. Montevideo, Uruguay.

Según la agenda presidencial del año 2013, se seguirá de cerca la implementación de los acuerdos recientemente aprobados, caso de Corea del Sur, Colombia y Panamá, así como los beneficios por el ingreso de Rusia a la OMC. Entre otros intereses, se menciona específicamente la necesidad de profundizar las relaciones con la India y África. La referida agenda no hace mención específica a AL. Al respecto de las alusiones sobre esta región, cabe destacar que en todo el texto no es nombrada ni una sola vez de forma específica, mientras que África es mencionada 35 veces, China 40 e India 23. En el cuadro presentado a continuación se extrae la breve mención sobre “*the americas*”⁹⁶ realizada en la Agenda del Presidente. México es el país de AL más destacado en la agenda presidencial de EEUU, ya sea por sus relaciones con este país a través del NAFTA (que también lo vincula con Canadá), como por las negociaciones en el marco del TPP, que como se vio anteriormente son de especial importancia para EEUU en términos geopolíticos. Respecto a los acuerdos vigentes de EEUU con países de AL, se menciona el TLC con Colombia y con Panamá, destacándose la necesidad de establecer todos los Comités de Negociaciones para dar continuidad a la implementación de las disposiciones establecidas en el acuerdo.

Otros dos países de AL son mencionados en la agenda por contar con un TLC con EEUU, caso de Chile y Perú, que además son países que integran las negociaciones en el marco del TPP que es visto por EEUU como el vehículo para seguir profundizando algunos capítulos de negociación (por ejemplo propiedad intelectual) más allá de lo estipulado en los TLC ya vigentes con dichos países (Bartesaghi, 2014). El TPP es un ámbito abierto que EEUU pretende sea progresivamente engrosado con nuevos miembros, incluso más allá de los que tienen costa en el pacífico. Al respecto de este tema, William Owen, Consejero Económico y Político de la Embajada de EEUU en Uruguay, planteó que este instrumento también es un ámbito que puede permitir la profundización de las relaciones económicas y comerciales entre EEUU y AL, “incluso con los países del MERCOSUR, ya que tanto Paraguay como Uruguay podrían integrar dichas negociaciones y avanzar en ese sentido”⁹⁷.

Con respecto a las relaciones con AL, quizás uno de los aspectos más importantes de la agenda presidencial tiene que ver con Brasil. EEUU hace explícito que las

⁹⁶ Los países de AL son mencionados a través de este concepto más amplio donde también se incluye a Canadá. Consultado el 10 de enero de 2014. En: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2013>

⁹⁷ Entrevista realizada al Consejero Político y Económico de la Embajada de EEUU en Uruguay, William Owen, el 8 de abril de 2014. Montevideo, Uruguay.

relaciones con ese país explican una de las relaciones bilaterales de mayor importancia a nivel global. Esto tiene que ver con el importante flujo del crecimiento comercial en los últimos años y de inversiones. En efecto, el comercio de EEUU con Brasil creció a tasas superiores que el comercio global y es muy favorable a EEUU. Respecto a la inversión, a impulso de Brasil, AL ha registrado un nuevo pico histórico de inversión registrándose un crecimiento sostenido desde el año 2010. En cuanto al origen, EEUU sigue ocupando el primer lugar como inversor en la región y en Brasil en particular, seguido por la UE (CEPAL, 2012).

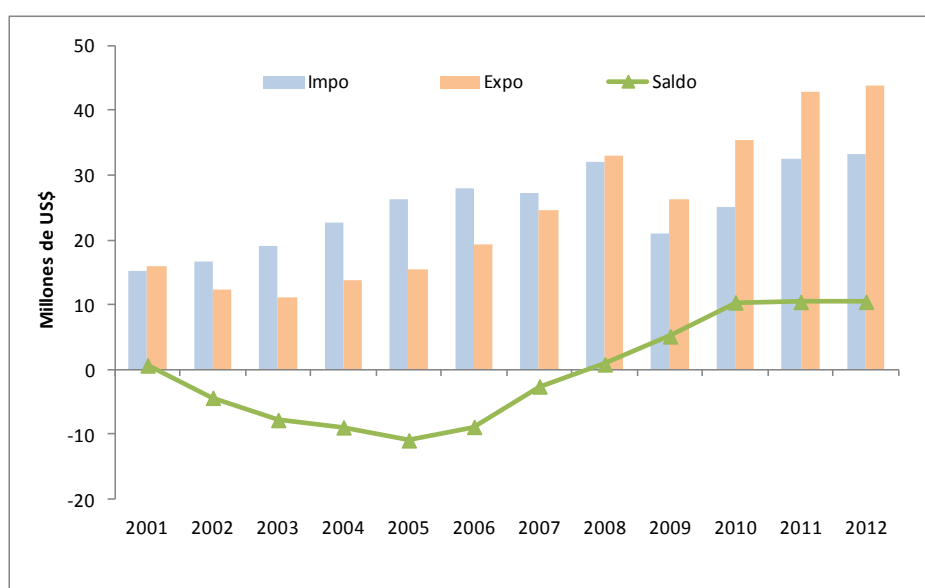
EEUU apuesta a seguir profundizando las relaciones económicas y comerciales con Brasil a través del Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial que fue firmado en 2012, donde se menciona en especial la necesidad de crear un grupo sobre propiedad intelectual e innovación. En el caso de Brasil, se hace referencia a la necesidad de solucionar el conflicto sobre el algodón en la próxima Ley Agrícola. En cuanto a las posibilidades de suscribir un acuerdo con Brasil, de acuerdo a la visión diplomática transmitida en una entrevista por la Embajadora de EEUU en Uruguay, Julissa Reinoso, si bien el interés de EEUU en avanzar bajo ese formato siempre estuvo presente, reconociendo la importancia de Brasil como economía y socio, este último país no ha planteado su interés de avanzar en ese sentido, por lo que EEUU no planteará dicha posibilidad hasta que cambie dicho contexto. Cabe recordar que los dos países se alejaron por el escándalo de las escuchas telefónicas, lo que provocó una fuerte reacción de la presidenta brasileña, que incluso suspendió una reunión con el presidente Obama en la Casa Blanca (este es un agregado del autor). Al respecto del mismo tema, el Consejero Económico y Comercial de la Embajada de EEUU en Uruguay, William Owen⁹⁸, entendió que en la actualidad no están dadas las condiciones para avanzar comercialmente con Brasil, pero tampoco con ningún otro país del MERCOSUR, al menos en el formato de un TLC bilateral o plurilateral.

Las razones de este distanciamiento, más allá de reconocerse la importancia económica y comercial de la región, pero especialmente de Brasil, tiene que ver con las posiciones políticas de algunos países del MERCOSUR, por cierto contrarias al gobierno estadounidense, caso de Venezuela y Argentina, pero en algunos casos también de Brasil si bien con notorias diferencias en los estilos de gobierno.

⁹⁸ Entrevista personal realizada el 8 de abril de 2014. Montevideo, Uruguay.

De acuerdo a la percepción de la Embajadora Reinoso, tampoco otro país del MERCOSUR planteó dicha posibilidad, por lo que no se puede especular sobre el avance de una negociación de forma diferenciada, ya que no se muestra interés de las contrapartes. De cualquier forma, planteó que EEUU no considera que “deba pedirle permiso” a Brasil para acercarse comercialmente a otro país del bloque, ya que esa es una decisión soberana del país que decide iniciar las negociaciones con EEUU. También valoró el peso específico de las economías pequeñas a la hora de acercarse comercialmente con EEUU, no debiendo subestimarse la importancia que EEUU le otorga a Uruguay en la región, más allá de que en los hechos, la estrategia actual de Obama parece ser bien distinta que la otorgada por el gobierno de Bush (h), que incluso propuso la suscripción de un TLC bilateral con Uruguay por fuera del MERCOSUR. Al respecto de la relación entre EEUU y Brasil, el ex canciller Operti entiende que sí existe una relación estratégica entre estos dos países, la que marcó y continúa marcando la agenda regional⁹⁹.

Gráfico 7 - Comercio bilateral entre EEUU y Brasil



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Además de hacer mención al CAFTA – RD y en especial a la necesidad de profundizar los asuntos referidos a la propiedad intelectual, normas sanitarias, asuntos aduaneros y de frontera, se establece que EEUU seguirá utilizando los diálogos de comercio e inversiones para aumentar el comercio con Uruguay y Paraguay. Llama la atención que en el caso de Uruguay no se menciona el TIFA, que está vigente y en el cual se han alcanzado ciertos avances (especialmente en lo que refiere a las normas

⁹⁹ Entrevista personal realizada el 17 de julio de 2014. Montevideo, Uruguay.

sanitarias para la apertura del mercado estadounidense). De cualquier forma, es evidente la poca importancia que el gobierno actual de EEUU le da a los dos Estados pequeños del MERCOSUR.

En cuanto a las leyes de comercio de EEUU, la legislación es la encargada definir la política comercial que luego es ejecutada por la Oficina de Estado recién desarrollada. En el marco de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 se defienden los intereses de los exportadores americanos mejorando las condiciones de acceso para los bienes y servicios, alcanzar condiciones equiparables para las inversiones de EEUU en el exterior y obtener una protección más efectiva para la propiedad intelectual. En el marco de la sección de la mencionada ley, los particulares (a través de la USTR) pueden iniciar investigaciones respecto a las políticas públicas seguidas por el gobierno. Bajo la Sección 301¹⁰⁰, la USTR puede llevar adelante las siguientes acciones, suspender concesiones que fueron otorgadas bajo un acuerdo comercial, imponer aranceles u otras restricciones a las importaciones, imponer tasas o restricciones a los servicios, restringir autorizaciones para la prestación de servicios y eliminar prácticas desleales promoviendo compensaciones económicas para EEUU (USTR, 2013).

Las leyes de Promoción Comercial aprobadas por el Congreso de EEUU tienen como meta establecer los objetivos y procedimientos para la negociación de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales. A través de este mecanismo se entiende que el presidente debe tener un claro y flexible mandato de negociación de forma de optimizar la habilidad del país para liderar, maximizar y asegurar el mejor resultado posible para los intereses del país (Bartesaghi, 2006). La última ley fue aprobada en el año 2001 y definió que el principal objetivo es la concreción de acuerdos comerciales que permitan expandir la libertad de comercio e inversiones, favoreciendo a la economía en su conjunto. Necesariamente, las negociaciones deberán tener en consideración los legítimos intereses domésticos del país, lo que incluye la salud, seguridad interna e internacional, el medio ambiente, el consumo y las oportunidades laborales.

EL TPA define las condiciones que debe cumplir un acuerdo de libre comercio para que el mismo esté sujeto a la autoridad comentada y pueda ser aprobado en su marco:

¹⁰⁰ Existe la denominada Sección 301 Especial que refiere a la propiedad intelectual.

- Reducir o eliminar, aranceles, restricciones, barreras y otras distorsiones.
- Prohibir o limitar la imposición de tales barreras u otras distorsiones.
- Demostrar que trae progreso en el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.
- Cumplir con los requisitos previstos en la sección del TPA que refiere a la notificación y presentación de información al congreso y comisiones.

Dentro de los noventa días previos al comienzo de las negociaciones, el presidente deberá comunicar al congreso de forma escrita su intención de comenzar a negociar un acuerdo comercial. El escrito deberá incluir el país con quien se negociará, la fecha en que se pretende comenzar las negociaciones, los objetivos específicos de los EEUU en esa negociación y las razones que la motivan. La desaprobación de la negociación puede presentarse dentro de los 60 días de transcurrida la notificación por parte del presidente al congreso. En ese marco, dicha institución podrá considerar que no se ha cumplido con las exigencias de notificación y procedimientos previstos en el TPA, así como alegar la falta de información necesaria para determinar las exigencias previstas en la ley analizada. A los efectos de su validez, la desaprobación, además de seguir los aspectos procesales previstos en la ley, debe estar fundada en un informe que detalle las razones por las cuales se ha desestimado la presentación presidencial. Si dentro de los 60 días de presentada la notificación, no se presentan objeciones por parte del congreso, la Oficina Presidencial dará comienzo a las negociaciones con el país seleccionado.

El TPA prevé que también se establezcan canales de comunicación y eventualmente negociación con la Comisión de Finanzas del Senado, Comisión de Representantes así como con otras comisiones que el presidente considere apropiado. Otras Comisiones del senado o de la Cámara de Representantes podrán solicitar por escrito información con respecto a la intención de negociar con el país seleccionado. El TPA determina la consulta obligatoria que se deberá desarrollar con las apropiadas comisiones cuyos ámbitos se considere que puedan verse afectados por el alcance del acuerdo negociado. La información concedida por la Oficina de Presidencia deberá proporcionar qué aspectos considera se cumplirán con los objetivos del TPA y en particular, cómo el acuerdo propuesto favorecerá a los intereses de los ciudadanos estadounidenses. Se deberá especificar la naturaleza del acuerdo así como un listado de los beneficios que se obtendrán de la negociación, detallando la amenaza identificada previa a la firma del acuerdo. Se exigirá una descripción detallada de

aquellas normativas suplementarias que deberán ser aprobadas para la implementación del acuerdo (deberán ser presentadas dentro de los 60 días luego de que se notificó el interés de negociar el acuerdo).

Previo a la concreción del acuerdo y a su aprobación por parte del Congreso de los EEUU, el presidente deberá entregar una copia del texto final junto con el proyecto de ley para su aprobación en el congreso. A la vez, se deberá elaborar una declaración referida a cualquier gestión administrativa necesaria para concretar la implementación del acuerdo negociado. Finalmente, el proyecto de ley deberá ser promulgado para su entrada en vigencia. Como se mencionó anteriormente, la Oficina Presidencial está obligada a entregar información exhaustiva a los efectos de justificar la solicitud de negociar un acuerdo de libre comercio con el país seleccionado. El mecanismo de negociación pauta los lineamientos que deben ser seguidos para los siguientes capítulos de negociación: Comercio de mercaderías, Comercio de servicios, Comercio agrícola, Inversiones, Propiedad intelectual, Comercio electrónico y tecnología de la información, Derechos laborales, Medio ambiente, Agencia de conformidad, Solución de controversias, Prácticas desleales, Acuerdos multilaterales y en el marco de la OMC, Transparencia y Regulación de la competencia.

Seguidamente, se plantean los mandatos de negociación de la última autorización especial con la cual contó el gobierno estadounidense para algunos de los capítulos considerados de mayor importancia para el objeto de estudio.

Para el **comercio de mercancías**, se espera obtener ventajas recíprocas en nuevos mercados a través de la baja de los aranceles y otras trabas al comercio, pero incorporando a las negociaciones las disparidades que fueron negociadas a nivel multilateral y que provocan una desventaja para las exportaciones de EEUU en los mercados internacionales. Las negociaciones deberán seguir las bases de la normativa interna relacionada con el comercio y de las concesiones que el país haya negociado en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

Respecto al **comercio de servicios**, se apuesta a la máxima liberalización posible en todos los modos de suministro, apostando a remover todas aquellas barreras que impidan la aplicación del Principio del Trato Nacional, así como cualquier otra medida que impida o restrinja el suministro de servicios en los mercados externos. El acceso a mercados bajo el mencionado principio se considera esencial para el soporte del comercio electrónico y para aquellos sectores que no han mostrado avances

significativos en el marco de la OMC. En este caso se hace especial mención a que las negociaciones en este capítulo deberán ser consistentes con las políticas comerciales vigentes en EEUU.

En el **capítulo agrícola**, el mandato del TPA muestra cierta contradicción en los intereses del sector. Por un lado, establece que es necesario lograr una mayor apertura y justas condiciones en el comercio de los commodities agrícolas, objetivo que debe alcanzarse a través del desarrollo, ampliación y clarificación de las reglas de esta modalidad de comercio, incluyendo las disciplinas que distorsionan las prácticas de importación y exportación como aquellas que impactan en los productos perecederos y cíclicos. Se apuesta al aumento de las exportaciones agrícolas de EEUU, a través de la eliminación de las barreras al comercio, incluyendo aquellas transparentes y no transparentes. Por otro lado, si bien impone como mandato de negociación la reducción o eliminación de los subsidios a la producción agrícola, establece que el mismo debe ser consistente con las políticas de Estado que refieran a la estabilización en cíclicos e impredecibles mercados. En definitiva, EEUU se reserva la posibilidad de seguir aplicando ayudas internas en este sector, como también ocurre con la UE. El mandato para la negociación agrícola impulsa la creación de un comercio agrícola más libre, atendiendo a aspectos tales como los subsidios de exportación, transparencia en los precios, restricciones comerciales que afecten el acceso a nuevas tecnologías, incluyendo la biotecnología, restricciones sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas, restricciones impuestas en la administración de cupos, entre los más importantes (Bartesaghi, 2006).

Un capítulo donde naturalmente EEUU es ofensivo es la **propiedad intelectual**. En este caso el TPA planteó la búsqueda y promulgación de las normativas que reconocen y protegen a la propiedad intelectual incluido las patentes, marcas comerciales, biotecnología, nombres comerciales, secretos comerciales, derechos de autor. El mandato negociador indicó la necesidad de asegurar la completa implementación del Acuerdo de Propiedad Intelectual suscrito en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, pero a su vez, planteó la necesidad de una ambición OMC Plus en este capítulo, lo que supone ir más allá de lo negociado a nivel multilateral. Se dispuso la prevención o eliminación de las discriminaciones con respecto a la disposición, adquisición, uso, libertad, mantenimiento y respeto de los derechos de propiedad intelectual. Otro aspecto de interés es la mención expresa de que deben protegerse de forma sustancial las nuevas tecnologías así como los nuevos métodos de transmitir y distribuir aquellos productos que involucran la propiedad intelectual. Por último, se

aclaró que la protección se deberá impulsar a través de accesibles y efectivos sistemas de reclamación jurídica en los ámbitos civil, administrativo y criminal.

La última autorización que gozó el presidente de EEUU para negociar acuerdos comerciales con Estados extranjeros venció el 31 de diciembre de 2005, la que fue renovada por primera vez hasta el 31 de diciembre de 2007 (primera renovación) y si bien tenía la posibilidad de ser renovada hasta el 31 de diciembre de 2009, el congreso (de mayoría Demócrata) le negó al jefe de Estado Republicano dicha posibilidad. El mecanismo que estuvo vigente por un período de cinco años, tenía especial importancia para los avances de la Ronda Doha de la OMC, que recién en 2013 alcanzó ciertos avances luego de suscribirse el acuerdo en Facilitación de Comercio alcanzado en Bali en 2013, considerado un señal más que necesaria para avanzar en los denominados mega acuerdos comerciales que impulsa EEUU, ya sea el TPP como el TTIP que lo vincula con la UE.

5.1.1 Formatos de negociación desplegados por EEUU en AL

Las relaciones comerciales entre EEUU y AL están marcadas por la importancia que la primera potencia mundial le otorgó a la región latinoamericana, especialmente desde el año 1991 en adelante. La estrategia de relacionamiento seguida por EEUU y AL tuvo efectos significativos en la región, no solo por la definición de las estrategias de inserción que siguieron los distintos Estados, sino en particular por los impactos en los procesos de integración de la región, que como se vio en apartados anteriores exigen la definición de políticas comerciales comunes.

Cabe reconocer que los instrumentos de negociación desplegados por EEUU con AL desde la década del noventa en adelante, han sido muy variados y en particular han migrado de acuerdo a la complejidad que iban adquiriendo las negociaciones. En ese sentido, desde esa época, ha sido muy clara la evolución de las relaciones hemisféricas hacia un enfoque bilateral, hecho que fue forzado no necesariamente por interés de EEUU (se sentía cómodo con el formato ALCA), sino por el cambio que han vivido los gobiernos de AL (gobiernos de izquierda de sesgo antinorteamericano). Respecto a este cambio, el ex canciller de Uruguay Didier Opertti planteó que inicialmente EEUU consideraba que la mejor opción para la primera potencia mundial era negociar de forma conjunta, filosofía que aplicó en el 4 + 1 y que pretendió mantener en el ALCA, al menos hasta que Brasil impidió el avance a través de dicho

formato de negociación. Naturalmente, luego de dicho fracaso entiende que es verdad que EEUU modificó su estrategia hacia la bilateralización de su relación con AL, la que no necesariamente es favorable a los intereses nacionales¹⁰¹.

EI ALCA¹⁰²

El ALCA es considerada una de las iniciativas de mayor importancia en la historia de la política comercial de EEUU. El fracaso de este modelo llevó a un cambio en la estrategia de inserción de la principal potencia global con respecto a AL, afectando como resultado la estrategia de inserción conjunta de algunos de los miembros de los procesos de integración de mayor importancia en la región, caso de la CAN y del MERCOSUR. Otro aspecto que cabe resaltar respecto al ALCA, es el nivel de transparencia en cuanto a los documentos de negociación, lo que cabe reconocer no es algo habitual en las negociaciones actuales que involucran a EEUU como es el caso del TPP o el acuerdo transatlántico. A su vez, el proceso continental afectó no solo las negociaciones multilaterales, sino también a las sostenidas por la UE con AL.

El proceso de conformación del ALCA se inició con la primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en diciembre de 1994, reuniendo a 34 Jefes de Estado que definieron la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas que eliminaría las barreras al comercio y a la inversión¹⁰³. En cuanto a los plazos, se definió que para el año 2005 deberían estar cerradas las negociaciones. La declaración de principios aprobada en 1994 hizo mucho hincapié en las democracias de AL, lo que tiene que ver con la exclusión de Cuba del acuerdo, evidenciando el interés político de EEUU en esta negociación (además del económico), incluso haciendo mención al papel de la OEA en el cumplimiento de los principios democráticos por parte de los Estados que conforman las negociaciones. Cabe precisar que en la actualidad los temas señalados adquieren otro tenor en el continente, dada la pérdida de importancia de este organismo de seguridad regional con sede en Washington por la constitución de la UNASUR, así como por el papel que los países latinoamericanos le han otorgado a Cuba a través de su incorporación a la CELAC.

¹⁰¹ Entrevista realizada el 17 de julio de 2014 en Montevideo, Uruguay.

¹⁰² De acuerdo a la información extraída del sitio oficial del ALCA. Consultada el 7 de noviembre de 2013.

¹⁰³ Consultado el 10 de noviembre de 2013. En: <http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm> y <http://www.summit-americas.org/miamiplan-spanish.htm>

Por su parte, otros temas de importancia política en la agenda de EEUU en la región son incorporados en la Declaración de Principios, en especial sobre el tráfico de drogas y armas, tráfico ilícito de químicos y lavado de dinero. Asimismo, en la declaración también se menciona el flagelo de la deuda externa, punto de especial importancia en las relaciones entre EEUU y los países latinoamericanos en la década del ochenta y noventa. Otro aspecto resaltado tiene que ver con la necesidad de crear una infraestructura hemisférica con la cooperación y financiamiento privado, así como con la participación de instituciones financieras internacionales, en especial en sectores como las telecomunicaciones, energía y transporte, permitiendo el flujo eficiente de bienes, servicios, capitales, información y tecnología, todos temas que evidencian los intereses estadounidenses¹⁰⁴. En la misma línea, el Plan de Acción¹⁰⁵ aprobado por los países firmantes del ALCA ratifica lo amplio de sus objetivos, los que iban mucho más allá de los que luego fueron negociados de forma bilateral por los TLCs firmados por EEUU con algunos de los socios.

Previo al lanzamiento de las negociaciones, el ALCA definió una etapa preparatoria, donde se crearon doce grupos de trabajo. En esta etapa se realizaron 4 reuniones ministeriales¹⁰⁶, la primera de ellas se realizó en Denver, EEUU, la segunda en Cartagena, Colombia, la tercera en Belo Horizonte, Brasil y la última antes del lanzamiento formal de las negociaciones en San José, Costa Rica.

Los dos grupos refirieron a los siguientes capítulos: acceso a mercados, procedimientos aduaneros y reglas de origen, inversión, normas y barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, antidumping y derechos compensatorios, economías más pequeñas, compras del sector público, derechos de propiedad intelectual, servicios, política de competencia y solución de controversias, lo que ratifica que también en el área comercial se trataba de un acuerdo muy ambicioso. Todos los grupos de trabajo comentados realizaron varias reuniones de trabajo en todos los casos con el objetivo de elaborar bases de datos que permitan contar con toda la información necesaria para iniciar las negociaciones. En la última cumbre ministerial en la Declaración de Costa Rica, se definió la fecha en que iniciarían las negociaciones y cómo estarían estructuradas. En efecto, se creó un Comité de

¹⁰⁴ Consultado el 10 de noviembre de 2013: En: <http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm>

¹⁰⁵ Consultado el 10 de noviembre de 2013. En: <http://www.summit-americas.org/miamiplan-spanish.htm>

¹⁰⁶ Consultado el 10 de noviembre de 2013. En: http://www.ftaa-alca.org/Minis_s.asp

Negociaciones Comerciales (CNC) y se conformaron nueve grupos de trabajo que se reunirán en tres sedes rotativas, Miami, Ciudad de México y Ciudad de Panamá. El CNC cuenta con una Presidencia y Vicepresidencia. Las presidencias estuvieron a cargo de Canadá, Argentina y Ecuador, para finalmente desde el año 2002 hasta el cierre de las negociaciones en manos de Brasil y EEUU, lo que naturalmente no es una definición aislada sino que refleja la importancia de dichos países en las negociaciones.

Cuadro 6 – Plan de Acción del ALCA

I. La Preservación y el Fortalecimiento de la Comunidad de Democracias de las Américas

1. El fortalecimiento de la democracia
2. La promoción y protección de los derechos humano
3. El fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria
4. La promoción de los valores culturales
5. La lucha contra la corrupción
6. La lucha contra el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos
7. La eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional
8. El fomento de la confianza mutua

II. La Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio

9. El libre comercio en las Américas
10. El desarrollo y la liberalización de los mercados de capital
11. La infraestructura hemisférica
12. Cooperación energética
13. Las telecomunicaciones y la infraestructura de la información
14. La cooperación en ciencia y tecnología
15. El turismo

III. La Erradicación de la Pobreza y la Discriminación en Nuestro Hemisferio

16. El acceso universal a la educación
17. El acceso equitativo a los servicios básicos de salud
18. El fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad
19. El fomento de las microempresas y las pequeñas empresas
20. Los Cascos Blancos--Cuerpos para casos de emergencia y el desarrollo

IV. La Garantía del Desarrollo Sostenible y la Conservación de Nuestro Medio Ambiente para las Generaciones Futuras

21. La alianza para el uso sostenible de la energía
22. La alianza para la biodiversidad
23. La alianza para la prevención de la contaminación

Fuente: Sitio oficial del ALCA

Los principios generales y objetivos de la negociación también fueron definidos en las cumbres ministeriales realizadas desde el lanzamiento del ALCA (en Denver, Cartagena, Belo Horizonte y San José) destacándose algunos aspectos como la mención a que la negociación debe perseguir mejorar las normas de la OMC, lo que confirma el siempre interés de EEUU de ir más allá de lo negociado a nivel multilateral en lo que se conoce como OMC plus. Otros principios, tiene que ver con la definición de un single undertaking y con el trato especial y diferenciado. De hecho, se establecieron para cada capítulo de negociación objetivos específicos, destacándose en acceso a mercados la posibilidad de negociar cronogramas de liberalización diferenciados, pero debiéndose negociar todo el universo.

En síntesis, los principios rectores del ALCA podrían resumirse en los siguientes:

- Las decisiones se adoptan por consenso.
- Será congruente con la OMC.
- Se negociará en base a un compromiso único.
- El ALCA podrá coexistir con otros acuerdos bilaterales o subregionales, pudiendo negociar de forma individual o colectiva en el marco de los acuerdos subregionales.
- Se atenderá a las necesidades de las economías pequeñas (Fuentes y Sangmeister: pp. 3 – 4, 2002).

En el sector agrícola, se incluyen las negociaciones para la eliminación de los subsidios a la exportación. En el caso del tratamiento de los subsidios internos, se hace referencia a la OMC.

Con la estructura señalada, grupos de negociación definidos, principios y objetivos acordados, en la reunión ministerial realizada en San José en 1998 se lanzaron formalmente las negociaciones, las que fueron ratificadas por la Declaración de la Segunda Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile en el mismo año: “hoy instruimos a nuestros Ministros Responsables del Comercio que inicien las negociaciones correspondientes al ALCA de acuerdo con la Declaración Ministerial de San José, de marzo de 1998. Reafirmamos nuestra determinación de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en el año 2005 y a lograr avances concretos para finales del presente siglo. El acuerdo del ALCA será equilibrado, amplio y

congruente con la Organización Mundial de Comercio (OMC), y constituirá un compromiso único”¹⁰⁷

Atendiendo a los avances, en 1999 se realizó la quinta ronda ministerial donde se instruyó a los grupos de negociación a que presenten textos de negociación para la sexta reunión ministerial. En la sexta reunión ministerial realizada en Buenos Aires en el año 2001 se presentó el primer borrador de texto del ALCA, en un hecho nada común en las negociaciones se decidió hacerlo público en el sitio web oficial, lo que ocurrió en junio del mismo año. En la tercera Cumbre de las Américas realizada en Quebec en 2001 se volvió a definir la fecha límite de 2005 para el cierre definitivo de las negociaciones, si bien en el marco de dicha cumbre, ya comenzaban a evidenciarse ciertas tensiones y diferencias respecto al acuerdo continental. Incluso como se desarrollará más adelante en el capítulo sobre el caso de estudio de Uruguay, en el marco de la cumbre y de forma posterior se realizaron reuniones bilaterales de la USTR tanto con Uruguay como con Argentina donde se discutió sobre la posibilidad de avanzar bilateralmente.

Respecto a la Declaración de la Cumbre de Quebec, como puede verse seguidamente no hubo acuerdo en los párrafos referidos al ALCA, debido a las reservas que ya comenzaba a imponer Venezuela (ver asteriscos): “acogemos el progreso significativo logrado hasta la fecha para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), incluyendo la elaboración de un borrador preliminar del Acuerdo ALCA. Tal como se acordó en la Cumbre de Miami, el libre comercio, sin subsidios ni prácticas desleales, acompañado de flujos crecientes de inversión productiva y de una mayor integración económica, favorecerá la prosperidad regional, permitiendo elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente. La decisión de hacer público el borrador preliminar del Acuerdo ALCA es una muestra clara de nuestro compromiso colectivo con la transparencia y con una comunicación creciente y sostenida con la sociedad civil. Instruimos a nuestros Ministros a que aseguren que las negociaciones del Acuerdo ALCA concluyan, a más tardar, en enero de 2005, para tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible, y no más allá de diciembre de 2005.” Este será un elemento clave para generar el crecimiento económico y la prosperidad en el Hemisferio, y contribuirá al logro de los amplios objetivos de la Cumbre. El Acuerdo deberá ser equilibrado, comprensivo, y congruente con las reglas y disciplinas de la Organización

¹⁰⁷ Consultado el 20 de febrero de 2014. En: http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_dec_sp.pdf

Mundial del Comercio (OMC), y deberá constituir un compromiso único. Otorgamos gran importancia a que el diseño del Acuerdo tenga en cuenta las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías participantes”¹⁰⁸.

Cabe precisar que el contexto regional no era el mismo que el presentado en la etapa preparatoria de las negociaciones (1994 – 1998). En primer lugar por los impactos de los atentados terroristas contra EEUU en el año 2001, lo que como es sabido no solo tuvo efectos globales, sino particularmente afectó la agenda externa e interna de la primera potencia mundial en contrapartida de la importancia otorgada a AL. Por otra parte, algunas economías centrales en la negociación, caso de las dos grandes del MERCOSUR, ingresaron en un período de suma inestabilidad económica y política en el caso de Argentina, lo que los llevó a la aplicación de medidas proteccionistas como la suba del AEC, las que naturalmente eran contrarias a la aspiraciones de una apertura comercial tan ambiciosa como las definidas por el ALCA.

En ese contexto se iniciaron las negociaciones en el grupo de acceso a los mercados, para lo cual se definieron principios y objetivos generales aprobados para cada grupo negociador, además de los generales. Respecto a estos últimos, se destaca que los avances estarán sujetos a los registrados en otros grupos de negociación. Asimismo, se estipularon liberalizaciones progresivas en bienes, servicios y compras gubernamentales. Independientemente del contexto comentado se siguió avanzando de acuerdo al cronograma pactado, publicándose en la sexta reunión ministerial realizada en Quito, el segundo borrador del texto del ALCA. En esta reunión, más allá de que el tema estuvo presente desde el inicio de las negociaciones, se le otorgó especial relevancia al tratamiento diferenciado, incluso aprobándose un documento sobre pautas y lineamientos para el tratamiento de las economías menos desarrolladas y un programa de cooperación hemisférica para atender dichas diferencias, instruyendo al CNC para que siga el cumplimiento del mencionado programa. Otro de los temas con destaque en Quito tuvo que ver con la sociedad civil, alentando su más activa participación en el proceso y la realización de consultas públicas.

La etapa final de las negociaciones contaba con la presidencia compartida de Brasil y EEUU en momentos donde las dificultades para avanzar se hacían evidentes. En la octava reunión ministerial realizada en 2003 en Miami, la declaración demuestra el

¹⁰⁸ Consultado el 20 de febrero de 2014. En: http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_sp.pdf

desgaste de las negociaciones, donde se debió reafirmar la importancia del ALCA y de sus efectos, reconociéndose a su vez la necesidad de implementar flexibilidades que permitan contemplar las necesidades y sensibilidades de todos los socios. La declaración ministerial refleja muy claramente el espíritu de las negociaciones en 2003: “estamos conscientes de que el objetivo de las negociaciones debe ser un acuerdo equilibrado que aborde la cuestión de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio, mediante varias disposiciones y mecanismos. Tomando en cuenta y reconociendo los mandatos existentes, los ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Procuraremos desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países. Además, las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales. Una posible línea de acción podría ser que estos países lleven a cabo negociaciones plurilaterales dentro del ALCA para definir las obligaciones en cada área respectiva”¹⁰⁹.

Dentro de lo definido por la octava cumbre ministerial se publicó el tercer y último borrador del texto del ALCA. A su vez, si bien la Cumbre Extraordinaria de Monterrey realizada en 2004, menciona los avances de la cumbre ministerial de Miami, una vez más Venezuela muestra sus reservas, las que ya no están referidas a los plazos sino son mucho más profundas. A esta altura de las negociaciones el desgaste era evidente y EEUU tenía ya definido un plan b para enfrentar la próxima Cumbre de las Américas en Argentina.

“Acogemos los avances logrados hasta la fecha para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y tomamos nota con satisfacción de los resultados equilibrados de la VIII Reunión Ministerial del ALCA realizada en Miami en noviembre de 2003. Apoyamos el acuerdo de los ministros sobre la estructura y el calendario adoptado para la conclusión de las negociaciones para el ALCA en los plazos previstos, que fomentará, con la mayor eficacia, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración, a través de la liberalización del comercio, contribuyendo al logro de los amplios objetivos de la Cumbre.* (“Venezuela se reserva el párrafo relativo al ALCA, por motivos principistas y diferencias profundas acerca del concepto y la filosofía contenidas en el modelo propuesto, así como por el tratamiento dado a las materias específicas y a los plazos establecidos. Ratificamos

¹⁰⁹ Consultado del sitio oficial del ALCA el 7 de diciembre de 2013. En: <http://www.ftaa-alca.org/>

nuestro compromiso con la consolidación de un bloque regional y de comercio justo, como base para fortalecer los niveles de integración. Este proceso debe considerar las especificidades culturales, sociales y políticas de cada país; la soberanía y constitucionalidad; el nivel y tamaño de sus economías para garantizar un trato justo¹¹⁰). El desenlace esperado del ALCA fue ratificado por la no realización de la novena cumbre ministerial definida nada menos que en Brasil (que tenía la co – presidencia con EEUU) y por la aprobación de la Declaración de Mar del Plata en el marco de la Cuarta Cumbre de las Américas. Por primera vez desde iniciadas las cumbres, un párrafo de la declaración referido al ALCA ya no solo tiene reservas, sino que incluye las diferentes posiciones respecto a la mencionada negociación, especialmente por la posición del MERCOSUR (más Venezuela que todavía no había ingresado al bloque) respecto a la misma. De cualquier forma, como será tratado más adelante, no todos los miembros mostraban el mismo énfasis en la posición contraria al ALCA, caso de Uruguay que de forma paralela a la Cumbre de Mar del Plata firmaba un acuerdo de inversiones con EEUU¹¹¹.

“Algunos miembros sostienen que tengamos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y reconozcamos la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ello, mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales y, en el nivel global, un comercio libre de subsidios y de prácticas que lo distorsionen, con beneficios concretos y sustantivos para todos, teniendo en cuenta las diferencias en el tamaño y nivel de desarrollo de las economías participantes, y las necesidades especiales y el tratamiento especial y diferenciado de las economías mas pequeñas y vulnerables. Participaremos activamente para asegurar un resultado significativo de la Ronda de Doha que contemple asimismo las medidas y propósitos del párrafo anterior. Continuaremos promoviendo las prácticas y actividades establecidas en el proceso del ALCA, que garanticen la transparencia y promuevan la participación de la sociedad civil. Instruimos a nuestros responsables de las negociaciones comerciales a reanudar sus reuniones en el curso del año 2006, para

¹¹⁰ Consultado el 20 de febrero de 2014.

En: http://www.summit-americas.org/sp_summit/sp_summit_dec_sp.pdf

¹¹¹ Consultado el 20 de febrero de 2014.

En: http://www.sice.oas.org/TPD/URY_USA/Negotiations/modificationBIT_s.pdf

examinar las dificultades del proceso ALCA, a fin de superarlas y avanzar en las negociaciones, de acuerdo con el marco adoptado en Miami, en noviembre de 2003. Asimismo, instruimos a nuestros representantes en las instituciones del Comité Tripartito a que continúen asignando los recursos necesarios para apoyar la operación de la Secretaría Administrativa del ALCA. Otros miembros sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. En función de lo expuesto hemos coincidido en explorar ambas posiciones a la luz de los resultados de la próxima reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC). A tal efecto el gobierno de Colombia realizará consultas con miras a una reunión de responsables de negociaciones comerciales”¹¹².

A esta altura, gran parte de los países de AL visualizaban al ALCA como contraposición al Acuerdo de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), donde Brasil defendía la identidad sudamericana que lo posicionaba como líder natural de la región. Debe tenerse en cuenta que la no aprobación del TPA terminó afectando los avances de dicha negociación, lo que concomitantemente con un estancamiento de las negociaciones multilaterales, terminó forzando al cambio de estrategia por parte de EEUU en su estrategia de inserción internacional y en particular en la región, dando paso a las negociaciones bilaterales, empezando por Chile - si bien había negociado previamente con México -. Ahora bien este proceso que inició con Chile no estuvo ajeno a complicaciones, ya que el congreso aumentaba su presión a medida que se planteaba la aprobación de nuevos acuerdos, caso del CAFTA – RD o los negociados posteriormente con Perú y Colombia (SELA, 2011).

Más allá del fracaso del ALCA, EEUU logró igualmente aumentar su presencia en la región a través de los acuerdos bilaterales, en particular los TLC, que son instrumentos que encajan perfectamente en una lógica de poder donde son notorias las asimetrías entre las partes (Petras, 2007). Así como lo planteó el ex canciller de Uruguay Sergio Abreu, EEUU se vio beneficiado por negociar bilateralmente, especialmente en disposiciones que en el ALCA, especialmente por la participación de

¹¹² Consultado el 20 de febrero de 2014.

En: http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_sp.pdf

Brasil, hubieran sido de difícil aceptación. Este es el caso de las disposiciones vinculadas con la propiedad intelectual, compras públicas e inversiones, entre otras¹¹³.

Esta presencia superó incluso las esperadas barreras por la consolidación de gobiernos nacionalistas, algunos de ellos con una retórica antinorteamericana, pero que en los hechos no sería la explicación principal del alejamiento de EEUU con la región. Los beneficios obtenidos por EEUU en los últimos años en términos de negociación, ponen en duda si realmente este actor perdió peso en AL, especialmente si se remonta a la presencia detentada en la década del setenta y ochenta o incluso la que mostró en la década del noventa ya transformado en la única potencia de peso mundial. Al respecto, en momentos en que se estaba por firmar la Declaración de Mar del Plata, Roberto Bouzas opinaba que “estamos llegando a un ALCA por default a través del peor camino posible (las negociaciones bilaterales). En este contexto, el MERCOSUR en lugar de consolidarse se ha ido diluyendo. El principal desafío del MERCOSUR no es el ALCA, sino la ausencia de un proyecto regional” (Bouzas, *et. al*: pp.43, 2006). El desgaste del modelo continental quedó en evidencia también con las dificultades que enfrentó Bush (h) para aprobar en el Congreso de EEUU el acuerdo CAFTA - RD, lo que hizo que el presidente y en particular su estrategia de negociación continental ya llegara muy debilitada a Mar del Plata y con la definición de avanzar bilateralmente ya tomada. De cualquier forma, el mencionado acuerdo sí puede ser considerado un éxito para la política comercial de la potencia norteamericana, ya que logró suscribir un acuerdo conjunto incorporando incluso a economías que desde el punto de vista político se encontraban muy distantes.

En la era Obama, la política comercial de EEUU hacia AL ha estado ausente, incluso demorando la entrada en vigencia de TLC ya negociados por la administración de Bush y permitiendo un estancamiento de la Ronda Doha de la OMC. Más allá de esta perspectiva, a diferencia de lo proyectado por muchos analistas internacionales, EEUU no fomentó ni autorizó la implementación de políticas proteccionistas en los últimos años (SELA, 2012). Recién en 2012, EEUU se mostró un poco más activo, con la aprobación a los TLC con Panamá, Colombia y Corea, si bien de acuerdo al último discurso sobre el Estado de la Unión (2013)¹¹⁴, se podría indicar que la administración de Obama no tiene entre sus prioridades las relaciones con AL, otorgándole en

¹¹³ Entrevista personal realizada el 4 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

¹¹⁴ Consultado el 2 de marzo de 2013. En: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/discurso-sobre-el-estado-de-la-uni-n>

contrapartida mayor importancia a sus relaciones con China y a la normalización de las relaciones con Rusia.

Otro aspecto a considerar respecto a la administración de Obama, es que tanto la primera como lo que va de la segunda han transcurrido sin el TPA, instrumento que es nuevamente reclamado por el presidente debido a la importancia estratégica que han adquirido las negociaciones en el marco del TPP, las negociaciones con la UE o una posible reactivación de la Ronda Doha de la OMC luego del acuerdo alcanzado en Bali. Si bien existe la posibilidad de que Obama insista en la necesidad de contar con el TPA (la última vez que se otorgó el TPA fue en el año 2002 y venció en el 2007 sin volver a renovarse), las propuestas en el área comercial de la administración para este segundo mandato no parecen tener por objetivo la firma de acuerdos comerciales con los países de la región. Por el contrario, la administración Obama ha propuesto una reforma de las instituciones de comercio de EEUU, que de acuerdo a expertos tiene que ver con la aplicación de posibles políticas proteccionistas y con la revisión de algunos acuerdos comerciales, como por ejemplo el NAFTA, entre otros. Por otra parte, la posibilidad de que finalmente se le otorgue la autorización a la administración de Obama, parece distante si se toman en cuenta las diferencias entre Demócratas y Republicanos en los asuntos laborales y medioambientales, así como en las prioridades de la agenda interna debido a la crisis económica que afectó sin lugar a dudas la agenda del gobierno de Obama respecto a AL (SELA, 2011).

Una de las prioridades de EEUU en política comercial refiere a la renovación y reforma de los programas de preferencias comerciales, en particular el SGP, ya que como se mencionó anteriormente el ATPDA que era utilizado en el caso de Bolivia y Ecuador ha sido desmantelado. De cualquier forma, la continuidad del SGP tiene componentes que van más allá de lo económico (nivel de ingresos de los beneficiarios), sino que en algunos casos dependen de definiciones políticas, como lo fue la no renovación del SGP para Argentina y el cuestionamiento de la renovación a Ecuador (país que integra el denominado eje bolivariano). Más allá de la pérdida de los beneficios que están siendo planteados para algunos países en las negociaciones para una nueva renovación -mismo caso que en la UE- , debe tenerse en cuenta que este tipo de instrumentos preferencias aplicados por EEUU con AL han tenido suma importancia estratégica en los últimos años. En términos de preferencias comerciales, el SGP¹¹⁵ es

¹¹⁵ Otros países desarrollados otorgan preferencias bajo este mismo programa, caso de la UE, los que también tienen componentes políticos además de los económicos, como ocurre en el caso de los beneficiarios del SGP Plus.

el primer instrumento comercial no recíproco que otorgó preferencias de acceso a los países en desarrollo definidos por EEUU y con una revisión de carácter anual (se encuentra vigente desde el año 1974). Hasta la década del noventa se trató del único canal preferencial de la potencia con la región latinoamericana además del ATPDEA¹¹⁶.

El cuadro presentado a continuación lista los principales mecanismos de negociación que fueron desplegados por EEUU en AL.

- Sistema Generalizado de Preferencias y ATPDEA.
- Cumbres de las Américas.
- Acuerdo 4 + 1 con el MERCOSUR.
- Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- Acuerdo regional CAFTA – RD (con Centroamérica).
- Acuerdo de Cooperación en Economía y Comercio con Brasil.
- TIFA con Uruguay.
- TLC:
 - México (a través de su incorporación al NAFTA).
 - Chile
 - Colombia.
 - Perú.
 - Panamá.

En el cuadro siguiente, se incorporan todos los acuerdos firmados por EEUU con los países de AL, de los cuales la gran mayoría son del tipo TLC que abarcan un importante número de capítulos de negociación que son considerados prioritarios y en

¹¹⁶ Consultado el 10 de noviembre de 2013. En: <http://www.ustr.gov/trade-topics/trade-development/preference-programs/generalized-system-preference-gsp>

donde no se han registrado avances sustantivos en el ámbito multilateral. Este modelo era el impulsado de forma hemisférica a través del ALCA, que como es sabido fue definitivamente descartado en el año 2005 por el MERCOSUR.

Cuadro 7 – Acuerdos firmados entre EEUU y AL

(Año 1991 – 2013)

País de AL o nombre del acuerdo	Fecha de suscripción	Categoría de acuerdo
TLCCAN (NAFTA)	17 de diciembre de 1992	Tratado de Libre Comercio
Chile	6 de junio de 2003	Tratado de Libre Comercio
CAFTA - RD	5 de agosto de 2004	Tratado de Libre Comercio
Perú	12 de abril de 2006	Acuerdo de Promoción Comercial
Colombia	22 de noviembre de 2006	Acuerdo de Promoción Comercial
Uruguay	25 de enero de 2007	Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones
Panamá	28 de junio de 2007	Tratado de Promoción Comercial
Brasil	18 de marzo de 2011	Acuerdo de cooperación económico - comercial

Fuente: elaboración propia en base a SICE de la OEA

El número importante de acuerdos bilaterales con la región podrían suponer el éxito del modelo aplicado por EEUU (con Centroamérica sí se logró la firma de un acuerdo subregional que no afectó al MCCA/SICA). Ahora bien, dicho análisis deja de lado la falta de acuerdo con el MERCOSUR, en particular con Brasil que es después de México el segundo socio comercial de EEUU en AL. Respecto a las posibilidades de un acercamiento comercial entre EEUU y AL, la visión diplomática del asunto indicaría que actualmente no están dadas las condiciones de avanzar en ese sentido, pero las razones alegadas no están centradas en la agenda interna de EEUU, sus otras negociaciones en curso como el TPP o el acuerdo Transatlántico, sino en que el

MERCOSUR no ha mostrado interés. Tampoco bilateralmente se ha manejado esta opción, la cual sería atendida por EEUU independientemente de la posición de los otros socios del MERCOSUR. Este ejemplo puede adquirir importancia en el caso de que algún país del bloque pretenda acercarse a EEUU sin la participación de Brasil, posibilidad que si bien hoy no parece estar disponible (fue el caso de Uruguay en 2006 desarrollado en el capítulo siguiente), no sería un impedimento desde la visión de EEUU¹¹⁷.

5.2 UE

La UE es el otro jugador de importancia en el comercio internacional, por lo que la política desplegada por el proceso de integración ha tenido efectos en el sistema multilateral. En definitiva, junto con EEUU, el bloque ha sido el responsable de la creación del sistema multilateral de comercio.

Desde el punto de vista de la política comercial, sin lugar a dudas la conformación de la Comunidad Económica del Carbón y de Acero (CECA) y de la Comunidad Económica Europea (CEE), llamadas Comunidades Europeas junto con la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), fue la decisión de mayor importancia en términos de inserción internacional tomada por los países de Europa Occidental, proceso que contó con el apoyo económico y político de EEUU. En el caso de la CEE se destaca la evolución que experimentó el proceso de adhesión y su desarrollo normativo e institucional. Además, debe resaltarse que más allá de la crisis que golpea actualmente al continente europeo, se trata del proceso de integración de mayor éxito a nivel internacional, no solo por su desarrollo institucional sino también por lograr lo que se ha definido como un “éxito sin precedentes ni parangón en la historia de la humanidad”. Esta mención realizada por el vicepresidente del Parlamento Europeo, Miguel Ángel Martínez Martínez¹¹⁸ tiene que ver con el reconocimiento realizado cuando se le entregó a la UE el premio Nobel de la Paz. El reconocimiento refleja la transformación del continente de la guerra a la paz, de la superación de las confrontaciones por la integración, de las tolerancias por las intolerancias y de la importancia del diálogo para la superación de las diferencias, entre los que pasaron a

¹¹⁷ Entrevista personal realizada a Julissa Reynoso, Embajadora de Estados Unidos en Uruguay, concretada el día 24 de febrero de 2014 en la sede diplomática de dicho país en Montevideo, Uruguay.

¹¹⁸ Presentación realizada por la autoridad europea en el marco del XI seminario de relaciones internacionales ISRI, 2014. La Habana, Cuba 24 de abril de 2014.

ser socios y no enemigos. Este es un patrimonio de la UE que ha sido de reconocimiento global y que sin lugar a dudas es una de las imágenes que de la UE se tiene en AL. Vale recordar que los logros europeos fueron conquistas del hombre, donde el coraje y esfuerzo de algunos ideólogos permitieron enfrentar los desafíos que implicaba superar los intereses nacionales frente a los comunitarios.

Previo a introducirnos en algunos aspectos centrales de la política comercial de la UE, es necesario caracterizar el proceso de conformación de la CEE y de la constitución de lo que hoy se conoce como UE, ya que de otra forma no es posible comprender la política comercial de gran parte de los países europeos.

La conformación de la CEE

Si bien los antecedentes de la CEE se suelen ubicar luego de culminada la Segunda Guerra Mundial y especialmente por el apoyo político y económico de EEUU a través del Plan Marshall (Abreu, 2010), no pueden desconocerse algunos hitos que marcaron el proceso en el período de entre guerras y que fueron gestados en Europa. Un ejemplo puede ser el denominado movimiento de la Unión Paneuropea¹¹⁹ de 1924, o la propuesta de crear un vínculo federal entre los países europeos que se lanzó años más tarde, idea planteada por el ministro de Asuntos Exteriores francés¹²⁰ (Diez de Velasco, 2002). Una vez culminada la Segunda Guerra Mundial, Europa comienza a discutir distintas concepciones sobre la integración con el destacado papel de estadistas que forjaban la necesidad de que Europa ingrese en una nueva era, con una nueva organización basada en nuevos intereses comunes de sus pueblos, objetivos que deberían quedar consagrados por tratados que garanticen el Estado de Derecho y la igualdad de todos los miembros. Este sería la única forma de alcanzar la reconstrucción de Europa y una paz duradera¹²¹ (Fontaine, 2003).

¹¹⁹ Fundado por el Conde Coudenhove-Kalergi.

¹²⁰ Propuesta presentada en la Sociedad de Naciones por el Ministro Aristides Briand y luego consolidada en un proyecto de constitución de una Asociación Europea en el año 1930.

¹²¹ Cabe recordar que en momentos en que se discutía el futuro de Europa las tensiones políticas y militares estaban muy presentes. La Guerra de Corea, la crisis de Suez y de Hungría presionaban a Europa e impulsaban a EEUU a que se alcance una estabilidad duradera en la región.

Igualmente, es con la puesta en marcha del Plan Marshall¹²² una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, y con la constitución de la OECE hoy OCDE¹²³ que se marcó un camino sin retorno hacia una Europa unida. Este proceso estuvo acompañado por la implementación de la Unión Europea de Pagos y la propia creación de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas¹²⁴ (Tamames, 2010).

Las experiencias de integración entre algunos países europeos son parte de los antecedentes directos de la UE y de cierta forma marcaron el proceso, especialmente en sus orígenes. Este es el caso del Benelux, que agrupó a Holanda, Bélgica y Luxemburgo a través de un acuerdo monetario (1943), luego se extendió a una Convención Aduanera (1947) y más adelante alcanzó un acuerdo de “pre – unión económica (1949). Esta última instancia preveía la eliminación de los derechos aduaneros entre los tres países y la aplicación de un AEC para las mercaderías originarias de terceros países, todos objetivos que luego fueron alcanzados por la CEE, hoy UE (Bartesaghi, 2012).

Previo al Tratado de Roma, otros futuros miembros habían dado pasos hacia la profundización de las relaciones comerciales y económicas entre los países europeos. Este es el caso de la unión aduanera franco – Italiana y el FINEBEL concebida como un área monetaria entre Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, acuerdos que en los dos casos no lograron implementarse (Tamames, 2010). En el mismo sentido, el propio Convenio de París de 1948 previó la posibilidad de formar una unión aduanera, opción descartada debido a la negativa de Gran Bretaña¹²⁵.

Se considera al Congreso de la Haya como el acontecimiento más relevante desde el punto de vista de la integración Europea, convocado por el Comité de Coordinación de los Movimientos Europeístas y celebrado en mayo de 1948. De este congreso de carácter no gubernamental emergió el impulso decisivo para la creación del Consejo de Europa, cuyo estatuto fue firmado en Londres el 5 de mayo de 1949. En el

¹²² Beneficiaba a 17 países de Europa Occidental, que fueron los que formaron parte de la OECE y del Consejo Europeo.

¹²³ El apoyo de EEUU para la conformación de la UE es un aspecto clave en el éxito alcanzado por el proceso de integración.

¹²⁴ Implementada para ser aplicada entre los miembros de la OECE y antecedente directo del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

¹²⁵ Entre otras razones, Gran Bretaña no quería abandonar sus compromisos en la Commonwealth.

mencionado congreso se consensuó la idea de que Europa debería estar unida, si bien se hicieron cada vez más visibles las diferencias entre la Europa continental y Gran Bretaña. Por un lado, se presentaba la propuesta franco-belga que era favorable a la implementación de una asamblea parlamentaria, que estaría dotada de amplios poderes. Por otro, Gran Bretaña planteaba la sola existencia de un Comité de Ministros con poderes exclusivos de coordinación (Pastor Ridruejo, 1999). En consecuencia, los pasos dados por algunos países europeos hacia una integración comercial y política de corte profunda (Baldwin, 1994), pusieron en evidencia las diferencias existentes entre la Europa continental y Gran Bretaña, ya que esta última se mostraba cada vez más alejada del concepto de integración federal y de corte supranacional.

De cualquier forma, no fue hasta la declaración de Robert Schuman, el 9 de mayo de 1950, que se dio el impulso final para la constitución de la Europa de los seis, hoy transformada en la UE de los veintiocho. En una de las declaraciones más recordadas y de mayor impacto en el proceso de gestación de la UE. El ministro francés afirmó que: “Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho (...)”¹²⁶.

En base al mencionado plan, el gobierno francés propuso colocar el conjunto de la producción franco – alemana del carbón y del acero bajo una autoridad común en una organización abierta a los demás países de Europa. Para dimensionar la importancia económica de la decisión, debe tenerse en cuenta que en dicha época, el carbón y el acero eran el recurso más abundante en Europa y la principal fuente de empleo en dichos países. Además, la propuesta tuvo un fuerte contenido simbólico ya que se trataba sobre la administración de recursos que eran claves para la fabricación de materiales de guerra. La aceptación de la propuesta francesa por parte del resto de la pequeña Europa culminó en la aprobación del Tratado de París aprobado en el año 1951 (entró en vigor en 1952), por el cual se constituyó la CECA, considerado el antecedente más directo de la UE. Los países firmantes fueron Francia, la República Federal de Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

Una vez que entró en vigor la CECA, se dieron otros pasos hacia la profundización de la integración europea a través de los esfuerzos para crear una Comunidad Europea

¹²⁶ Sitio oficial de la Unión Europea consultado el 12 de diciembre de 2013. En: http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm

de Defensa¹²⁷, así como una Comunidad Europea Política, proyectos que quedaron frustrados, paradójicamente por la no ratificación del parlamento francés. Es interesante resaltar, que algunas de las propuestas planteadas hace más de cincuenta años atrás, hasta el presente siguen sin instrumentarse. Por ejemplo, la UE sigue sin establecer una política común de relaciones exteriores¹²⁸, ni tampoco posee un ejército ni una política de defensa común.

De todas formas, la construcción comunitaria no quedó detenida por mucho tiempo ya que en 1955, los ministros de asuntos exteriores de los seis países miembros de la CECA crearon un Comité Intergubernamental¹²⁹ que dio inicio a las negociaciones que finalmente constituyeron la CEE y la EURATOM por el Tratado de Roma suscrito el 25 de marzo de 1957. El tratado entró en vigencia en 1958 y fue firmado por los seis países originarios de la CECA, ya mencionados anteriormente.

Cuadro 8 – Evolución histórica de la UE 1947 – 1970

1947	1948	1949	1950	1951
Discurso del general Marshall en la Universidad de Harvard sobre el denominado Plan Marshall.	Desarrollo del Congreso de la Haya. Creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (O.E.C.E.).	Como resultado del Congreso de la Haya, se crea el Consejo de Europa.	El 9 de mayo se realiza la Declaración de Robert Shuman, Ministro Francés que inspiró su discurso en Jean Monnet.	Aprobación del Tratado de París (CECA).
1955	1957	1960	1962	1963
Conferencia de Mesina, donde se decidió profundizar el proceso de integración.	Aprobación del Tratado de Roma (CEE y EURATOM).	Creación de la Asociación Europea de Libre Comercio a través de la firma del Convenio de Estocolmo.	Entra en vigor la Política Agrícola Común (PAC)	Francia veta el ingreso de Gran Bretaña a la UE. Se cierra el primer convenio de asociación entre los países europeos y África.

¹²⁷ A iniciativa del Presidente del Consejo de Ministros francés, René Pleven.

¹²⁸ Las diferencias entre los miembros en lo que refiere a la política exterior han sido notorias, no solo en votaciones en organismos internacionales, sino también en la posición que han mantenido en los diferentes conflictos bélicos e intervenciones armadas. Sí se ha avanzado en la conformación de un servicio exterior de la UE, lo que no necesariamente implica un posicionamiento común en la política exterior de sus miembros.

¹²⁹ Se le denominó “Relanzamiento de Europa”. Consultado el 10 de julio de 2013. En: http://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/plmt_50ans_es.pdf

1965	1966	1968	1969	1970
Se firma el tratado de fusión de los ejecutivos de las Comunidades por el cual se constituyen solo un Consejo y solo una Comisión.	Compromiso de Luxemburgo (Francia vuelve al Consejo).	Se alcanzó la liberalización arancelaria intracomunitaria con anticipación y se creó el Arancel Externo Común que se iría perfeccionando en la siguiente década.	Cumbre de la Haya, donde se tomó la decisión de ampliar los socios del proceso de integración.	Se amplió el poder del Parlamento Europeo y se permite la financiación progresiva de las Comunidades con recursos propios. Se constituye un Consejo único y una Comisión única.

Fuente: elaboración propia en base al sitio web oficial de la Unión Europea

Cuadro 9 – Evolución histórica de la UE 1972 – 1999

1972	1973	1974	1975	1979
Se firma en Bruselas el Tratado de Adhesión de nuevos miembros.	Ingreso de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda a las Comunidades Europeas.	Se establece la periodicidad de reuniones en el Consejo, se propone el sufragio universal directo en el Parlamento y se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.	Firma del Convenio de Lomé I, acuerdo de la Comunidad con los países africanos y del Caribe y del Pacífico.	Primera elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo. Constitución del Sistema Monetario Europeo.
1981	1984	1985	1986	1989
Ingreso de Grecia a las Comunidades Europeas.	Segundas elecciones por sufragio universal directo del Parlamento Europeo.	Jacques Delors es nombrado Presidente de la Comisión, lo que provocó un nuevo impulso a la UE.	Firma del Acta Única Europea e ingreso de España y Portugal a las Comunidades Europeas.	Terceras elecciones por sufragio universal directo en el Parlamento Europeo y caída del muro de Berlín. Se creó el programa Phare para proporcionar asistencia financiera y técnica a los países de Europa Central y Oriental.
1990	1991	1992	1993	1994
Unificación de Alemania. Se presentan las candidaturas de Chipre y Malta para ingresar a la UE.	El Consejo Europeo aprueba el Tratado de la Unión Europea	Firma del Tratado de la Unión Europea en la ciudad de Maastricht	Se alcanza el mercado único. En el Consejo Europeo de Copenhague se fijan los criterios de adhesión.	Cuarta elecciones por sufragio directo del Parlamento Europeo. Se presentan candidaturas de Hungría y Polonia para ingresar a la UE.

1995	1996	1997	1998	1999
Ingresa Austria, Finlandia y Suecia, Noruega nuevamente le dice que no al ingreso de su país a la UE. A su vez entra en funciones la nueva Comisión Europea. La UE firma acuerdos de asociación con los países de la ribera sur del mediterraneo. Firma de Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el MERCOSUR. Se presentan las candidaturas de Eslovaquia, Rumania, Letonia, Estonia, Lituania, Bulgaria. En el consejo de Madrid se lanzó la Agenda 2000 (paquete de medidas legislativas presentadas por la Comisión y que fueron aprobadas todas antes de esa fecha.	Candidaturas de la República Checa y Eslovenia.	Firma del Tratado de Ámsterdam. Se inicia en el Consejo de Luxemburgo el proceso de adhesión más ambicioso.	Inicio de un nuevo proceso de adhesión. Los candidatos son Chipre, Malta y 10 Estados de Europa Oriental.	11 países de la UE adoptan el Euro, que comienza a circular en sustitución de las monedas nacionales para las transacciones financieras no monetarias. Entra en funciones la nueva Comisión Europea. Se considera a Turquía como posible país candidato para ingresar a la UE.

Fuente: elaboración propia en base al sitio web oficial de la Unión Europea

Cuadro 10 – Evolución histórica de la UE 2001 - 2013

2001	2002	2003	2004	2005
Se firma el Tratado de Niza (entra en vigor en 2003). En la reunión de Laken se aprueba la declaración sobre el futuro de la UE que inicia el camino hacia la aprobación de la Constitución Europea.	Puesta en circulación de billetes y monedas del Euro en doce países de la UE. El Consejo Europeo aprueba el ingreso de 10 candidatos (República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta, Hungría, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia) a partir del 2004.	En Atenas se firman los 10 Tratados de Adhesión.	Se cumple la adhesión de los 10 países de Europa Oriental. Sextas elecciones directas por sufragio universal directo del Parlamento Europeo. Se adopta en Roma la Constitución Europea que debe ser ratificada por todos los Estados. Entra en funciones una nueva Comisión Europea. Se discutió la posibilidad de iniciar las negociaciones con Turquía.	Francia rechaza la Constitución Europea, lo mismo ocurre en los Países Bajos. Se inician las negociaciones para el ingreso de Croacia y Turquía a la UE.
2007	2008	2009	2010	2011
Ingresa Rumania y Bulgaria a la UE. Eslovenia adopta el Euro. Se firma el Tratado de Lisboa en sustitución de la Constitución Europea. Debe ser ratificado por todos los Estados miembros. Eslovenia adopta el Euro.	Chipre y Malta se unen a la zona euro. Suiza se une al espacio Schengen.	Eslovaquia adopta el Euro. Séptimas elecciones del Parlamento Europeo.	Estalla la crisis en Grecia iniciándose una crisis económica, financiera y política en la UE. Relanzamiento de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR.	Aprobación del Pacto Fiscal que inicia un camino de reforma al Tratado de Maastricht aún no concretado y que no incluye a Gran Bretaña. Estonia adopta el Euro. Liechtenstein se une al espacio Schengen.

2012	2013
Se aprueba el ingreso de Croacia a la UE. Se acuerda un nuevo Tratado de Estabilidad sin la participación de Reino Unido y República Checa. El Consejo Europeo concede a Serbia la categoría de país candidato. Entra en vigor el Mecanismo Europeo de Estabilidad.	Entra en vigor el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. Croacia ingresa formalmente a la UE.

Fuente: elaboración propia en base al sitio web oficial de la Unión Europea

Ampliaciones

Las ampliaciones de la UE han sido una de las características principales del proceso de integración, tanto por las fortalezas, pero también por las debilidades y posibles amenazas que las mismas trajeron aparejadas. En 1972, Ingresaron Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega¹³⁰. El ingreso de Reino Unido marcó un hito en la comunidad. Cabe recordar que dicho país había intentado en más de una oportunidad ingresar al bloque, pero contó con la férrea oposición de Francia, en particular del presidente De Gaulle. El presidente francés alegaba que Gran Bretaña no se sentía europea, mostrando oposición a la creación de la CEE y en especial a la asociación estratégica entre Francia y Alemania. A su vez, dicho país fomentó la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) integrando a gran parte de los países que no habían ingresado a la CEE pero que sí formaban parte de la OECE y del Consejo de Europa. Una vez que Gran Bretaña asumió que el proceso europeo era la mejor opción para la inserción internacional del país, inició el largo camino para asociarse con los países de Europa. De todas formas, la participación de Gran Bretaña en el proceso de integración siempre motivó diferencias con respecto a las posiciones de las otras potencias continentales (Francia, Alemania e Italia), en aspectos como la Política Agrícola Común, las regulaciones migratorias, la moneda única y más recientemente el pacto fiscal, que contó con una firme oposición de Gran Bretaña.

En el año 1981 ingresó Grecia y en 1986 ingresaron España y Portugal, dando lugar a la tercera ampliación de la UE. En 1995, ingresaron Austria, Finlandia y Suecia¹³¹. El

¹³⁰ Cabe señalar que finalmente, Noruega no ingresó a la UE debido a que la consulta popular desestimó dicha posibilidad.

¹³¹ Primeros países que ingresaron con el nuevo sistema de adhesión aprobado en Maastricht.

primero de mayo de 2004 se concretó la ampliación más ambiciosa de la UE pasando de 15 a 25 países. Los nuevos integrantes fueron: La República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. En 2007, se concretó el ingreso de Bulgaria y Rumania, al mismo tiempo que se iniciaron las negociaciones para el posible ingreso de Turquía¹³². El último país en ingresar a la UE fue Croacia en el año 2013. Las otras dos naciones que solicitaron formar parte de la UE fueron la República Yugoslaviana de Macedonia (lo planteó en 2008) e Islandia que solicitó su ingreso en 2009¹³³. De acuerdo al sitio oficial de la UE¹³⁴ los candidatos a ingresar son: Antigua República de Yugoslavia de Macedonia, Islandia, Montenegro, Serbia y Turquía. Entre los candidatos potenciales se ubican: Albania, Bosnia y Herzegovina, y Kosovo.

Si bien todas las adhesiones tuvieron impactos, especialmente en términos económicos debido a la discriminación generada con los países que no integran el proceso de integración, la concretada en 2004 tuvo fuertes repercusiones políticas. En efecto, la incorporación de los denominados países de Europa Oriental, provocó un ola de críticas, tanto de la sociedad europea como de algunos Estados miembros que verían mermado su poder en la toma de decisiones. Debe tenerse en cuenta que la incorporación de los países de Europa Oriental estuvo acompañado de un fuerte interés político, en particular debido al efecto psicológico que tendría la eliminación de la “Cortina de Hierro” que dividió ideológicamente a los países europeos, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial e iniciada la Guerra Fría. En el momento en que se concreta la adhesión, los países de Europa Oriental estaban bajo la influencia de Rusia (algunos siguen al menos en el plano cultural y demográfico), dependencia que se interrumpió una vez se concretó el ingreso de dichas naciones a la UE. Cabe recordar que la incorporación de dichos países al bloque, suponía que pasaran automáticamente a ser socios de la OTAN¹³⁵, hecho que contó con el beneplácito de

¹³² Este proceso iniciado por el Consejo de Copenhague de 2002, contaba con el antecedente de la decisión de 1999 en Helsinki, donde ya se había considerado apto a Turquía para ingresar a la UE si cumplía con algunas condiciones fundamentales. Corresponde señalar, que desde esa fecha en adelante, Turquía ha cumplido muchas de las condiciones planteadas por la UE para su posible ingreso al bloque.

¹³³ Islandia es hasta la fecha miembro del EFTA.

¹³⁴ Consultado el 9 de enero de 2014. En: http://europa.eu/about-eu/countries/index_es.htm

¹³⁵ Para la política exterior de Rusia no era conveniente el ingreso a la OTAN de los países que se encontraban dentro de su zona de influencia. Este hecho, perjudica hasta el presente el ingreso de Ucrania, Moldova y Belarús a la UE, además de Turquía, proceso de adhesión que Rusia sigue de cerca.

EEUU. Otros aspectos valorados en esta nueva adhesión, referían al aumento del tamaño del mercado, la posibilidad de incrementar los flujos de inversión hacia dichos países, dado el atraso en infraestructura, la poco desarrollada y diversificada matriz productiva y los costos salariales que eran sustantivamente inferiores a la media europea. El aumento de la capacidad productiva en el sector agrícola, fue otro de los aspectos resaltados por el ingreso de los nuevos miembros, ya que en casi todos los casos se está frente a países netamente agrícolas¹³⁶. Este punto es de especial importancia para los países de AL y en especial los del MERCOSUR debido a las mejoras de acceso relativas y el apoyo de los subsidios agrícolas de la UE (Bartesaghi, 2012).

En lo que refiere a los desafíos, la más ambiciosa adhesión incorporaba a países muy diversos en lo cultural, tradiciones, con altos grados de informalidad y corrupción, muy atrasados económicamente y en infraestructura, lo que demandaría un re direccionamiento de los fondos europeos hacia dichos países. A su vez, el tamaño de algunos de los nuevos miembros como el caso de Polonia o Rumania, provocaban preocupaciones en lo que refiere a la toma de decisiones de la UE, sistema que hasta ese momento ponderaba solo el número de habitantes. Este último punto motivó las reformas sucesivas que se dieron en el Tratado de Maastricht, Ámsterdam y Niza. Por último, uno de los temas que provocó mayor preocupación en algunos Estados europeos estuvo centrado en los aspectos migratorios, previéndose una fuga masiva de trabajadores de Europa Oriental hacia la Occidental¹³⁷. Sin embargo, al respecto de la última adhesión, el presidente de la Comisión Europea Romano Prodi señalaba en su momento que con esta nueva adhesión:

“(...) Europa, con su historia reciente, reconoce las identidades y las diferencias. La Europa ampliada constituirá la primera tentativa de creación de un nuevo tipo de ciudadanía a escala continental. Será el multiplicador más poderoso de los derechos de los ciudadanos y del poder de los Estados” (Fontaine: pp. 13, 2003).

La crisis económica que actualmente atraviesa la UE, hizo visibles las diferencias políticas entre los miembros (ya alertadas en el proceso de ratificación de la

¹³⁶ El ingreso de estos nuevos miembros trajo aparejado impactos en los países de la región, ya que exportaban a la UE productos competitivos con los colocados por el MERCOSUR en ese mismo mercado.

¹³⁷ Incluso se aprobaron algunas restricciones de corte temporal.

Constitución Europea y del Tratado de Lisboa), lo que sumado a las características de algunos de los socios que han mostrado interés por ingresar (caso de Turquía, que cuenta con el rechazo de Francia y Alemania, no solo por aspectos religiosos -este país es mayoritariamente musulmán-, sino también porque se transformaría en el país más poblado de la UE, entre otros aspectos), pueden alertar sobre las dificultades que enfrentarán otros aspirantes para materializar la admisión a la UE. A su vez, el hecho de que por primera vez en la historia de la UE se dispuso la posibilidad de retirarse del bloque (concretado en el Tratado de Lisboa), confirma las dificultades en este sentido y de cierta forma el límite de sus posibles futuras ampliaciones.

Principios fundamentales de la UE

Entre los principales objetivos, se destacan la promoción del desarrollo económico y social en forma equilibrada y sostenible, la afirmación de la identidad en el ámbito internacional, reforzamiento de la protección de los derechos e intereses de sus ciudadanos, cooperación estrecha entre los miembros y el desarrollo así como mantenimiento del acervo comunitario.

Los principios en que basa la UE su perfeccionamiento, son el de subsidiariedad, proporcionalidad, respeto de la identidad nacional de los Estados miembros, exigencia del sistema de gobierno democrático, respeto de los derechos humanos, libertades fundamentales y respeto del Estado de Derecho.

Principales tratados

El Tratado de Roma, 1957

El objetivo del Tratado de Roma (TR)¹³⁸ fue la creación de un ente supranacional con personalidad propia, que alcanzaría un mercado común, pero culminando en una unión económica. Para lograr el objetivo, el tratado definió una serie de etapas que deberían perfeccionarse en un período transitorio de doce años (1959 – 1970¹³⁹).

¹³⁸ Consultado en julio de 2013: En:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_es.htm

¹³⁹ Los derechos de aduana industriales se liberalizaron totalmente en el año 1968, incluso antes de la fecha pactada en los tratados originarios.

Como quedó reflejado en los antecedentes de la UE, el TR tiene un objetivo político, si bien el mismo es alcanzado a través de instrumentos económicos, como el establecimiento de un mercado común y la aprobación de políticas económicas comunes, un desarrollo equilibrado, una elevación acelerada del nivel de vida y una relación cada vez más estrecha entre los países miembros. El mencionado fin, en gran parte fue cumplido dado la implementación de lo pactado en sus tratados originarios, especialmente en lo que refiere a las metas económicas. A su vez, a medida que se iba perfeccionando el proceso se evidenció la necesidad de reforzar la cohesión económica y social a través de la reducción en la diferencias en el desarrollo que existían entre los miembros. En este sentido, las políticas comunitarias fueron adquiriendo un perfil solidario y de política social que se ha ido acrecentando en cada una de las reformas del proceso de integración (Fontaine, 2003).

Para el cumplimiento de sus objetivos, el tratado enumeró las actividades necesarias para alcanzarlos. Una de las que se destaca es la supresión de los aranceles aduaneros y de cualquier clase de barrera intracomunitaria y contingentes entre todos los Estados miembros, junto con la creación de una política comercial común respecto a los terceros Estados (lo que implica la conformación de un AEC). Al respecto de la unión aduanera, es interesante resaltar que se acordó una cláusula de aceleración que estipulaba que los países que estuviesen en condiciones de acelerar su rebaja arancelaria lo harían sin contrapartida alguna, quedando el resto de los países amparados por los plazos previstos en los acuerdos originales, que a su vez se adecuaban a los planteados a los nuevos socios del bloque (mecanismo que luego fue potenciado con el concepto de cooperación reforzada). Finalmente, la unión aduanera terminó de perfeccionarse en 1993.

Otra de las políticas comunitarias refiere a la creación de políticas comunes en determinados sectores como por ejemplo el agrícola, conocida como Política Agrícola Común (PAC), transporte, coordinación de políticas económicas, constitución de una moneda única¹⁴⁰, la prevención de desequilibrios en las balanzas de pagos; el acercamiento de las legislaciones nacionales; la asociación de los países de ultramar; la creación del fondo social; la constitución del Banco Europeo de Inversiones, entre otras. En el caso de la PAC debe tenerse en cuenta que el TR no logró el desarrollo de una política en este sector, al menos en detalle, si bien dispuso el procedimiento de cómo se debería alcanzar. En efecto, en 1960 se realizó la Conferencia de Stressa

¹⁴⁰ Hasta el 2013 por 17 de los 28 miembros.

donde se aprobó el primer Plan Mansholt que culminaría siendo la base de la PAC que fue implementada a partir del año 1962 y sometida a sucesivas reformas¹⁴¹.

A su vez, para alcanzar un mercado común se previó la supresión de los obstáculos a la libre circulación de las personas, servicios y capitales dentro de la comunidad, ya que el funcionamiento del mismo exige la libre circulación, no solo de las mercancías, sino también de todos los factores de producción¹⁴². El TR dividió a los factores en trabajadores, derecho de establecimiento, servicios¹⁴³ y capitales que se alcanzó a partir de 1992. Vale reseñar que el cumplimiento de esta última meta se vio facilitado debido a que en el momento de la firma del tratado, los seis países miembros ya habían liberalizado parte de los movimientos de capitales como resultado de los esfuerzos desplegados por la OECE (gestión de los fondos del Plan Marshall). La libre circulación de capitales, decidida en la primera fase de la Unión Monetaria, siguió un proceso escalonado, pero igualmente provocó turbulencias en los mercados financieros que hicieron aún más visible la necesidad de constituir una moneda única (propuesta que no vio la luz hasta el año 1992).

El TR definió la creación de fondos comunes para promover el desarrollo social y regional especialmente en los países menos desarrollados. Hecho que reconoce desde el inicio del proceso las asimetrías entre los miembros contemplando las mismas con la creación de fondos¹⁴⁴. Cabe recordar, que de acuerdo a la literatura económica, las uniones aduaneras con integrantes de diferentes grados de desarrollo, difícilmente cumplan con sus objetivos si no se atiende a las asimetrías con fondos de la naturaleza de los existentes en la UE, quedando las economías más pequeñas excluidas de parte de los beneficios económicos que son acaparados por los Estados

¹⁴¹ Las reformas de la PAC fueron impulsando la eliminación de los subsidios directos de acuerdo a lo reclamado por la OMC (Bartesaghi, I, Pérez S, 2009).

¹⁴² Debe tenerse en cuenta que la libre movilidad de factores productivos continuó presentando obstáculos que fueron eliminándose progresivamente.

¹⁴³ En la libre movilidad de servicios es donde se han registrado mayores inconvenientes, negociación que recién se inició en la segunda etapa de transición y que continuó hasta muy entrada la primera década del siglo XXI.

¹⁴⁴ La UE cuenta con un gran número de fondos estructurales que atienden diferentes temáticas y en algunos casos estuvieron diseñados para atender determinadas diferencias en el desarrollo de los miembros, caso de los programas específicos aprobados para los nuevos miembros de Europa del Este.

de mayor desarrollo por los efectos estudiados por Jacob Viner (1950) en lo que tiene que ver con la creación y desviación de comercio (Nagarajan, 1998)¹⁴⁵.

Al respecto, es bueno señalar que el MERCOSUR también definió en su artículo primero que alcanzaría un mercado común de forma posterior a la conformación de una unión aduanera, si bien lo hizo en un plazo mucho más ambicioso (período de cuatro años) y hasta la fecha y a diferencia de la UE se encuentra lejos de cumplir con dicho objetivo. Asimismo y de acuerdo con lo anterior, el señalado bloque no reconoció expresamente las diferencias en el desarrollo de los miembros, y hasta la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), tampoco estableció fondos para atenderlas¹⁴⁶.

El principio de la supranacionalidad y el derecho comunitario

El TR contiene un mecanismo de toma de decisiones verdaderamente supranacional. En efecto, los seis Estados miembros originarios de la UE adquirieron desde un principio, ciertos compromisos que llevaron a la renuncia de soberanía en una larga serie de aspectos. La supranacionalidad solo comienza a existir cuando en un tratado se acuerda que serán cumplidas y aceptadas todas las decisiones que se adopten por unanimidad o por mayoría ya sea simple o cualificada en el seno de las instituciones creadas por los tratados originarios. Este sistema está plenamente vigente y se ha ido profundizando desde el TR en adelante.

De todas formas, no todo han sido éxitos en lo que refiere a la supranacionalidad europea, ya que por ejemplo Francia (uno de los países más integracionistas), aplicó en más de una oportunidad lo que se conoció como la política de la “silla vacía”, práctica que suponía el alejamiento de las instituciones comunitarias para exigir el derecho a veto para ciertos temas importantes, volviendo a las instituciones solo en aquellos casos en que es establecida la unanimidad para la aprobación de las normas. Las diferencias en la modalidad de aprobación de las normas comunitarias, implicó

¹⁴⁵ Debe tenerse en cuenta que el enfoque tradicional sobre los efectos de una unión aduanera manejados por renombrados autores como Viner, Meade o Lipsey fueron luego refutados o complementados por autores que incorporaron variables que impedirían concluir los efectos negativos o positivos derivados de la conformación de una unión aduanera, al menos a través del enfoque tradicional de desviación y creación de comercio (Oscátegui, 1999).

¹⁴⁶ Los montos destinados para dicho fin son aún muy bajos en comparación con el PBI de la región.

junto con las crisis económicas de la primera y segunda Crisis del Petróleo, una de las razones por las cuales la UE se estancó por un período de casi veinte años (algunos años de la década del sesenta y setenta hasta la aprobación del Acta Única Europea)¹⁴⁷.

El tratado establece los cuatro instrumentos para la aprobación de la normativa comunitaria por parte de las instituciones de la UE. Las normas presentadas son consideradas el derecho derivado o también denominado secundario, ya que parten de los órganos comunitarios que fueron creados por el derecho originario o primario (tratados fundacionales, protocolos adicionales, anexos, protocolos de adhesión).

- Los reglamentos: son obligatorios y directamente aplicables en cada Estado miembro. Suelen ser normas de alcance general¹⁴⁸.
- Las Directivas: obligan a los Estados miembros destinatarios en cuanto a los resultados que deban alcanzarse, dejando sin embargo a las autoridades nacionales la lección de la forma y medios para implementarla.
- Las Decisiones, que son obligatorias para todos sus destinatarios, ya sean Estados miembros, entidades jurídicas o personas físicas. En el ámbito de la competencia, las decisiones emitidas por la comisión pueden influir en el comportamiento de las empresas. Suelen ser normas dirigidas a Estados o particulares.

¹⁴⁷ La discusión sobre la modalidad en la toma de decisiones de la comunidad, estuvo impulsada por el Presidente De Gaulle, que vale recordar llegó a vetar en dos oportunidades el ingreso de Gran Bretaña a la comunidad por contar con la regla de la unanimidad, regla que para dicho país era de especial importancia. A nivel diplomático se entiende que a través del sistema del consenso se obtienen mejores resultados que por la regla de la unanimidad. En este último caso se legitima al país a bloquear una decisión y se lo somete al aislamiento en minoría lo que puede afectar las negociaciones futuras (Monfort, 2009). Igualmente, para el ingreso de nuevos miembros, además de la intervención del parlamento, se sigue aplicando la regla de la unanimidad.

¹⁴⁸ Supone que una vez que la norma es aprobada por el órgano pertinente no debe ser incorporada por los Estados partes, sino que la misma pasa a integrar los derechos internos de forma inmediata, generando lo que se denomina un efecto directo en los particulares. Este mecanismo, por el cual se aprueban gran parte de la normativa de la UE, ha sido uno de los éxitos que explican su desarrollo. En cambio, el MERCOSUR no ha logrado implementar un derecho supranacional, ya que las normas no cuentan con la aplicabilidad inmediata y el efecto directo, salvo para algunas normas de poca importancia en el desarrollo del proceso de integración. En el caso del MERCOSUR, el derecho aplicado es principalmente del tipo intergubernamental y no comunitario o supranacional como en el caso de la UE.

- Por último, el Tratado prevé las Recomendaciones y Dictámenes, que carecen de fuerza vinculante. Las primeras son una invitación a que se cumpla con un determinado comportamiento y en el segundo, expresan un juicio o valoración.

Las normas mencionadas no solo se aplican con frecuencia (no todo el sistema de toma de decisiones de la UE se basa en un sistema supranacional, sino que algunas normas están en la esfera intergubernamental) directamente en todos los Estados miembros, sino que además generan derechos y obligaciones de forma inmediata. En caso de conflicto con la legislación nacional, prevalece el derecho comunitario. Otro aspecto a tener en cuenta es que los Estados son responsables por los daños causados a los particulares por las violaciones al derecho comunitario aprobado por las instituciones con capacidad decisoria y por lo tanto, quedan sujetos a los reclamos por parte de los particulares.

Acta Única Europea, 1986¹⁴⁹

Luego de pasadas las décadas del sesenta y setenta, la UE se encontraba en su peor momento desde su constitución, con críticas que eran generalizadas y en muchas ocasiones provenientes de los mismos Estados que lograron su conformación (caso de Francia). Los cuestionamientos estaban centrados en el incumplimiento de los objetivos originarios y en un excesivo nivel de supranacionalidad que no era congruente con los logros alcanzados hasta la fecha. En esta época, la UE atravesaba por una ola proteccionista para enfrentar las crisis del petróleo de 1973 y 1979. El resultado determinó un estancamiento de la comunidad por algo más de 20 años (Tamames, 2010).

Fue a través del Parlamento Europeo que se iniciaron las discusiones que entre otros aspectos planteaban la profundización de las instituciones y el lanzamiento del proyecto para fusionar definitivamente las tres Comunidades Europeas, debate que culminó con el conocido Plan Delors (en alusión al nombre del presidente de la Comisión Jacques Delors) y la publicación del denominado Libro Blanco y que culminó con el Acta Única Europea. Este tratado atiende fundamentalmente a tres aspectos centrales, el mercado interno, la introducción de la cohesión económica y social y la regulación de la Cooperación Política Europea (Diez de Velasco, 2002).

¹⁴⁹ Consultado en julio de 2013. En: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_en.htm

El Acta Única Europea entró en vigencia en julio del año 1987, concretando reformas al TR entre las que se destacan:

- Reforma en el sistema de toma de decisiones en el consejo, pasando en algunas áreas a la mayoría cualificada y no por unanimidad.
- Supresión de todas las barreras que impidan el intercambio entre los miembros (eliminación de fronteras físicas, técnicas y fiscales¹⁵⁰).
- Avance hacia una política monetaria (se inicia el camino hacia Maastricht).
- Se aprobaron políticas comunes de investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente y asuntos sociales.
- Aprobación de reuniones ministeriales, como base de una mayor cooperación política, en especial entre el consejo y la comisión.
- Se institucionalizó las reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno.
- Se creó el denominado procedimiento de cooperación, por el cual el Parlamento Europeo participa en la elaboración de las directivas y reglamentos comunitarios, donde se pronuncia sobre las propuestas de la comisión.

Por intermedio del Acta Única Europea se aprobó la ratificación del parlamento de los acuerdos internacionales negociados por la comisión o en cualquier ampliación de los miembros. A dicha intervención se la conoce como “dictamen de conformidad”. El Acta sentó las bases para crear el Tribunal de Primera Instancia.

¹⁵⁰ Se aprobaron un total de 270 medidas para alcanzar el mercado único.

El 10 de diciembre de 1991 en la ciudad holandesa de Maastricht, se ultimaron los detalles que culminaron en el denominado Tratado de la Unión Europea (TUE)¹⁵², denominando a la CEE como Comunidad Europea y creando una Unión Europea entre los miembros como una de las decisiones de mayor importancia. El nuevo tratado¹⁵³ buscó una unión más estrecha entre los pueblos de Europa, con el objetivo de fomentar el progreso técnico y social, una identidad propia en el ámbito internacional, la ciudadanía europea y el desarrollo de una más armoniosa cooperación en los ámbitos de la justicia y del resto del acervo comunitario. En Maastricht se consagra definitivamente la libertad de los ciudadanos comunitarios de vivir donde quieran dentro de sus fronteras, quedando legitimados para votar en los comicios locales y europeos del país de su residencia.

La nueva UE se fundó sobre las tres comunidades aprobadas en la década del cincuenta, pero agregándose nuevos ámbitos como la Política Exterior y de Seguridad Común y en los Asuntos de Justicia e Interior. Cabe señalar que dichos asuntos suelen ser tratados en la esfera intergubernamental y no supranacional. En este sentido, el tratado consagró el papel del Consejo Europeo como un órgano fundamental para actuar como árbitro en aquellos temas de mayor sensibilidad y sobre los que no se alcancen acuerdos en el Consejo de la Unión Europea, estableciendo por tanto un nuevo pilar en donde la intergubernamentalidad adquiere especial importancia (Fontaine, 2003).

En ese sentido, luego de Maastricht, la UE pasó a apoyarse en tres pilares¹⁵⁴:

¹⁵¹ En el Consejo Europeo de Madrid desarrollado en el año 2005, se lanzó la denominada “Agenda 2000”, un paquete legislativo propuesto por la comisión que acompañó las sucesivas reformas de los tratados y que pretendía alcanzar una unión más fuerte y más amplia para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Las medidas (una veintena) que formaron parte del mencionado paquete fueron alcanzadas en el año 1999. En 2010, la comisión presentó el documento “Europa 2020”, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado” (Comisión Europea, 2010).

¹⁵² Suscrito el 7 de febrero de 1992 y que de acuerdo a lo previsto entraría en vigencia en el año 1993.

¹⁵³ Consultado en julio de 2013. En: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_es.htm

¹⁵⁴ Luego integrados en una misma unidad política a partir de la aprobación del Tratado de Lisboa.

- Las Comunidades Europeas.
- Política exterior y de seguridad común.
- Cooperación en materia de seguridad interior y política judicial.

En el primer pilar, que está en la esfera de la supranacionalidad en términos de la toma de decisiones, es donde se han alcanzado mayores logros. Aquí se destacan aspectos tales como la unión aduanera y el mercado único, la política agrícola común e industrial, la política económica, monetaria y comercial, aspectos vinculados con la política fiscal, la ciudadanía europea, educación y cultura, protección del consumidor, sanidad, investigación científica y medio ambiental, política social y de empleo, política de inmigración y asilo y política de ayuda al desarrollo. Este pilar está constituido por las tres comunidades.

Por su parte, el segundo pilar que está en el ámbito intergubernamental y no supranacional, refiere a la cooperación y posiciones comunes en política internacional, mantenimiento de la paz, derechos humanos, democracia, ayuda estatal, desarme y orden europeo de seguridad. En todas estas áreas los resultados alcanzados han sido dispares y en algunos casos se ha registrado una postergación de su tratamiento comunitario.

Por último, el tercer pilar se ocupa de la cooperación judicial en causas civiles y penales, cooperación policial, lucha contra la delincuencia organizada, contra el terrorismo, tráfico de drogas, armas y seres humanos.

➤ Unión monetaria

El Tratado de Maastricht dio un salto cualitativo a la reforma anterior, agregando la creación de una Unión Económica y Monetaria. Sin duda que el logro más renombrado y reconocido por parte de Maastricht fue la creación del Euro y la definición del programa para formar parte del mismo. La Unión Económica y Monetaria de Europa, debería consagrarse a más tardar en 1999, para lo cual ya se había avanzado a través de sucesivas etapas previstas en el mecanismo denominado como el Sistema Monetario Europeo¹⁵⁵. Los países miembros firmantes del TUE perdieron su

capacidad de mantener el déficit presupuestal, deberán tener una tasa de inflación baja y estable y una necesaria homogeneidad en las tasas de cambio. Por otro lado, se creó un Banco Central Europeo, autoridad monetaria independiente encargada de la política monetaria europea.

➤ Política exterior y proceso de adhesión

A partir de Maastricht los Estados miembros vieron menguada todavía más su libertad en la definición de su política exterior, ya que el tratado apostó a la conformación de una Euro – Cancillería, una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y una política europea de seguridad y defensa, propuestas que como se adelantó anteriormente, son deseos de larga data pero que siguen sin alcanzarse de forma plena. Otra de las modificaciones del derecho originario aprobado en Maastricht refiere al cambio en el procedimiento de adhesión, estableciendo un mecanismo único de ingreso y ya no por separado en todas las comunidades. Este mecanismo fue inaugurado en el año 1995 cuando se concretó la 4 ampliación de la UE, ingresando al bloque Suecia, Finlandia y Austria.

También una parte notable de este tratado se refirió a las nuevas funciones de la UE en materia de política y defensa común, aspectos vinculados con la cooperación judicial y policial, relaciones exteriores, todas materias donde todavía existían muchos elementos de carácter intergubernamental.

➤ Nuevos procedimientos

En Maastricht se introduce el concepto de Cooperación Reforzada. De acuerdo al Glosario de Términos de la UE, la misma: “permite una colaboración más estrecha entre los países de la Unión que deseen seguir profundizando en la construcción europea, respetando el marco jurídico de la Unión. De este modo, los Estados miembros interesados pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes. No obstante, la cooperación reforzada no permite ampliar las competencias previstas por los tratados ni puede aplicarse a ámbitos que sean competencia exclusiva de la Unión. Además, solo puede iniciarse como último recurso, en caso de que haya quedado sentado en el seno del Consejo que los objetivos asignados no pueden ser alcanzados

¹⁵⁵ Sistema que inició el camino hacia la implementación del Euro a partir de 1999, pero que fue constituido en el año 1979. Ya en 1970 el Primer Ministro de Luxemburgo había propuesto la convergencia de las economías y monedas entre la denominada “Europa de los seis”.

por el conjunto de la Unión en un plazo razonable”¹⁵⁶. El TUE establece el régimen general y algunos regímenes especiales en los que se utilizará la Cooperación Reforzada que deben seguir un procedimiento especial de aprobación por parte de los miembros¹⁵⁷. Otro de los principios aprobados en Maastricht es el de subsidiariedad, que supone que las organizaciones comunitarias solo intervienen en aquellos casos en donde la acción es más eficaz.

En lo que refiere al Parlamento Europeo, Maastricht aprobó el procedimiento de codecisión que estableció el mecanismo de toma de decisiones entre el consejo y el parlamento en ámbitos de suma importancia.

➤ Nuevas instituciones

Entre las grandes instituciones creadas por el TUE, se destaca Tribunal de Cuentas, al que se le asignan nuevas funciones, entre ellas la elaboración de un informe anual. También surgió la figura del Defensor del Pueblo y se constituyó el Comité de las Regiones que no sería una nueva cámara parlamentaria como se había propuesto pero que sí tendría amplias funciones consultivas.

➤ Proceso de ratificación del tratado

La ratificación de Maastricht fue sin lugar a dudas compleja para los miembros, que en algunos casos motivó referéndums, reformas constitucionales, intervención de los tribunales nacionales, ya que se está frente a la aprobación de un compromiso aún mayor que los asumidos con el Acta Única Europea ya comentada.

¹⁵⁶ Consultado el 7 de noviembre de 2013. En: http://europa.eu/index_es.htm

¹⁵⁷ “Tras la aprobación de una propuesta de la Comisión por el Parlamento Europeo, el consejo autoriza la solicitud de los Estados miembros de iniciar una cooperación reforzada. Las decisiones por las que se autoriza la cooperación en el campo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) son adoptadas por unanimidad por el Consejo, tras estudiar los dictámenes del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión. Se realiza una votación únicamente entre los miembros del Consejo que representan a los Estados miembros que participan en la cooperación reforzada. Debe notificarse al Consejo y a la Comisión la participación en cualquier cooperación reforzada que ya se encuentre en curso; además, para cualquier cuestión relacionada con la PESC, también debe enviarse notificación del alto representante. Además de las decisiones relativas a cuestiones militares y a la política de defensa, el Consejo puede, en determinadas circunstancias, adoptar por unanimidad decisiones por mayoría cualificada o siguiendo el procedimiento legislativo ordinario” (Sitio oficial de la Unión Europea, consultado en enero de 2012: en; http://europa.eu/index_es.htm).

Dicho esfuerzo se dio justo en momentos donde reinaba la crítica con respecto a los logros alcanzados por el proceso de integración y en momentos donde existía una recesión económica, alto desempleo, una crisis en la industria y en el sector agrícola, más la inestabilidad provocada por la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo.

*Tratado de Ámsterdam, 1997*¹⁵⁸

El mismo Tratado de Maastricht estableció la fecha en la que debería realizarse una nueva conferencia entre los representantes de los Estados miembros, para aprobarse nuevas modificaciones a los tratados de la UE.

En Ámsterdam se modificó el Tratado de la Unión Europea y los Tratados de las Comunidades Europeas. El nuevo tratado implementó un esfuerzo sin precedentes para llevar adelante una homogeneización de la documentación de las comunidades y de la unión, actualizando los textos considerados obsoletos y que impedían un claro entendimiento de las normativas comunitarias vigentes. Además, se intentó la consolidación de los textos de los tratados de todas las Comunidades Europeas.

Entre las mejoras alcanzadas, de acuerdo a Tamames (2010), las mismas podrían agruparse en las siguientes categorías:

- libertad, seguridad y justicia (por ejemplo se incorporó al tratado el sistema Schengen¹⁵⁹),
- la unión y el ciudadano (políticas de empleo y sociales),
- se continuó avanzando en la implementación de una Política Exterior y de Seguridad Común,
- instituciones (creó la figura del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común¹⁶⁰),

¹⁵⁸ Consultado el 20 de julio de 2013. En: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

¹⁵⁹ Acuerdo migratorio de la UE, si bien no fue incorporado por todos los miembros como es el caso de Gran Bretaña.

- flexibilidad y cooperación reforzada (la introdujo en áreas como la cooperación judicial en materia penal y en el Tratado de la Comunidad Económica),
- simplificación y codificación de la estructura de los tratados,
- agregó nuevos ámbitos al proceso de codecisión entre el Consejo de la UE y el parlamento.

El Tratado de Ámsterdam no logró las modificaciones institucionales necesarias para las nuevas incorporaciones de la UE que estaban en marcha, por lo que al igual que en Maastricht, debió definirse a través de un protocolo la convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental que culminó con la aprobación del Tratado de Niza.

*Tratado de Niza, 2000*¹⁶¹

En Niza, se abordaron aquellos temas que no lograron consensos en Ámsterdam, entre los que se destaca el sistema de ponderación de los votos en el Consejo Europeo y la composición de la comisión. En ese sentido, se llevaron a cabo las modificaciones institucionales indispensables para permitir finalmente el ingreso de los nuevos miembros que cambiarían la estructura de votos de la unión, tanto en la comisión como en el consejo. El mecanismo finalmente aprobado fue conocido como el de “tres llaves” donde para lograr una mayoría cualificada deben cumplirse tres condiciones, mínimo de votos emitidos, mayoría absoluta de Estados que apoyen la norma y deberá juntarse al menos el 62% de la población comunitaria.

Por otra parte, se incluyeron reformas significativas en el sistema jurisdiccional comunitario, motivadas por la ampliación futura y sobrecarga de trabajo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Asimismo, se definieron cambios menores en otras instituciones y órganos comunitarios como por ejemplo el Parlamento Europeo, donde se aumentó el número de Eurodiputados y se agregaron nuevos temas que podrán ser tratados por el procedimiento de codecisión. A su vez, se introdujeron algunas modificaciones sustantivas en algunos ámbitos del derecho de la UE, como la

¹⁶⁰ El español Javier Solanas fue el primer designado en el cargo.

¹⁶¹ Consultado el 25 de julio de 2013. En: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/nice_treaty_es.htm

cooperación reforzada¹⁶², la PAC, la Política Exterior Común y la Política Comercial Común, entre otros.

Así como ocurrió en instancias anteriores, en Niza se previó la necesidad de dar continuidad a las reformas, donde se anuncian expresamente nuevas modificaciones al derecho originario de la UE, lo que culminaría en una nueva conferencia intergubernamental desarrollada en 2004 con la aprobación de la Constitución para Europa. Como es sabido, esta última terminó consolidándose recién con la firma del Tratado de Lisboa en el año 2007.

*Tratado de Lisboa, 2007*¹⁶³

El antecedente directo del Tratado de Lisboa es la aprobación de la Constitución Europea aprobada en el año 2004. Las negociaciones para alcanzar una constitución en el bloque (lo que implicaría que la UE se acercaría a una unidad política con dejos de Estado federal) se habían iniciado en la reunión del Consejo Europeo de Leaken de 2001. Allí en el marco de un contexto internacional muy particular debido al atentado terrorista contra EEUU en el año 2001, el bloque decidió seguir profundizando el proceso de integración y propuso la convocatoria de una convención que entre los años 2002 y 2003 elaboró el proyecto de Constitución Europea.

La modalidad seguida para negociar la Constitución Europea, replicó el mismo mecanismo seguido para la aprobación del Tratado de Niza. La misma consta del desarrollo de una convención para luego llevar a cabo una conferencia intergubernamental. El tratado que fue aprobado en ese marco, debió ser ratificado por los jefes de los gobiernos de los Estados (se concretó en Roma en octubre de 2004). Asimismo, el Parlamento Europeo aprobó el tratado en 2005. Los inconvenientes comenzaron en el momento de las ratificaciones por parte de los Estados miembros, donde el referéndum al cual se sometió el texto constitucional obtuvo el no como resultado en Francia y luego en Holanda, lo que provocó una crisis política en la UE que inició una revisión del tratado (decisión adoptada por el consejo inicialmente por el

¹⁶² Principalmente apostó a simplificar la utilización del mecanismo. Por ejemplo, se impidió que un Estado pueda bloquear que se establezca la cooperación reforzada, como disponía inicialmente el Tratado de Ámsterdam.

¹⁶³ Consultado el 30 de julio de 2013. En: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm

período de un año y que debió ser prorrogada¹⁶⁴) aprobado en 2004, proceso que culminó en 2007 con la firma del Tratado de Lisboa.

En ese mismo año, se adoptó la Declaración de Berlín en momentos en que el bloque celebraba sus 50 años de vida. Allí se da impulso al bloque estableciendo que debería superarse el estancamiento de la UE antes del 2009. También en 2007, previo a la finalización de la presidencia pro tempore de Alemania, el Consejo Europeo acuerda mandar a los Estados a alcanzar una reforma de las instituciones europeas y del funcionamiento de la UE. Se menciona que deben rescatarse los elementos de la Constitución Europea rechazada, pero sin otorgarle la apariencia de una constitución, hecho que terminó haciendo fracasar el proyecto (el Tratado de Lisboa no modificó sustancialmente la Constitución Europea aprobada en 2004, tomando un porcentaje muy alto de lo acordado entre los Estados en 2004¹⁶⁵). Finalmente, se convocó a una nueva conferencia intergubernamental que tuvo lugar en el marco de la presidencia portuguesa donde se presentó un proyecto del nuevo tratado, que finalmente fue aprobado por el Consejo de Europa de octubre de 2007 y suscrito en Lisboa el 13 de diciembre de 2007¹⁶⁶.

El Tratado de Lisboa reforma al TUE aprobado por el Tratado de Maastricht, que pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Cabe resaltar que se eliminan los tres pilares de la UE, que pasan a ser parte de una misma unidad política, por lo que por primera vez la UE contará con una sola personalidad jurídica. Los pilares fueron sustituidos por competencias para lo cual se establecieron diferentes categorías:

¹⁶⁴ En ese momento se formó un grupo denominado “amigos de la constitución”, conformado por España y Luxemburgo, que tendría por objetivo rescatar la totalidad de los elementos de la constitución pero sin denominarla de esa forma (Trías, 2009).

¹⁶⁵ La modificación del nombre al tratado no es un aspecto menor y pone en evidencia la existencia de fuertes intereses nacionales entre los Estados integrantes de la UE.

¹⁶⁶ El Tratado estableció que debería ser ratificado por los Estados miembros de acuerdo a sus procedimientos internos. Solo Irlanda sometió el tratado a referéndum, obteniendo inicialmente un resultado contrario a la incorporación, lo que motivó negociaciones para contemplar algunas garantías solicitadas por dicho país y lograr su aprobación final a través de un segundo referéndum. Otras diferencias para la puesta en vigor del tratado se dieron con la República Checa, que a través de su ejecutivo no cumplían con la firma de ratificación. A cambio de hacerlo solicitó una excepción a la Carta de Derechos Fundamentales. Finalmente, luego de superadas algunas dificultades también con Polonia, el Tratado de Lisboa entró en vigencia el 1/12/2009.

- competencias exclusivas de la UE (se destacan aquí las referidas a la política comercial, monetaria, donde la supranacionalidad y la comisión juegan un papel preponderante),
- competencias que son responsabilidad principal de los Estados miembros (como por ejemplo la salud, donde el Consejo de la Unión Europea cumple un rol fundamental y donde se destaca el sistema intergubernamental para la toma de decisiones),
- competencias compartidas (política energética, transporte).

El tratado buscó aumentar la eficacia de las instituciones de la UE, aumentar el nivel de transparencia y legitimidad democrática de sus órganos, buscar una mayor visibilidad y cohesión de la política exterior.

Se otorga mayor peso al Parlamento Europeo, ya que reconoce que el procedimiento de decisión conjunta con el consejo tendrá un carácter de procedimiento legislativo. En el mismo sentido, se aumentan aún más los temas en los que dicha institución podrá compartir la toma de decisiones. A su vez, se le otorgan potestades de control y designación de funcionarios comunitarios (Bartesaghi, 2012).

Para la gran mayoría de los asuntos se definió la aprobación por mayorías cualificadas¹⁶⁷, si bien en algunos casos continúa la regla de la unanimidad, como por ejemplo en política exterior, defensa y política fiscal. A su vez, se definió la reducción del número de Comisarios Europeos de uno por país a 18 aplicable a partir del año 2014, pero una vez más, luego de aprobada, debió relegarse dicha decisión, manteniendo a un comisario por país miembro. La propuesta para disminuir los miembros de la comisión, de concretarse, hubiese ampliado el carácter supranacional del mencionado órgano, al menos desde lo filosófico.

¹⁶⁷ A partir de 2014 se aplicaría el sistema de doble mayorías (mayoría de votos -55%- con un mínimo de 15 Estados y que englobe como mínimo el 65% de la población europea). Hasta el 2017, se definió un período de convergencia en el cual si un Estado miembro lo solicita se podrá aplicar el sistema anterior. Asimismo, en lo que refiere a las denominadas minorías de bloqueo, será necesario el voto negativo o abstención de cómo mínimo 4 países miembros.

Por otra parte, se crean nuevas autoridades, el presidente del Consejo Europeo¹⁶⁸ y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad¹⁶⁹. Con respecto al nuevo representante de la UE para las relaciones exteriores, se da un nuevo paso para superar una de las críticas más usuales realizadas contra la UE a nivel diplomático, por considerar que no se cuenta en Europa con una voz única¹⁷⁰. En ese sentido, a partir de Lisboa se buscó una acción más coherente y efectiva de la UE a nivel internacional (no la ha tenido en importantes conflictos bélicos o decisiones del Consejo de Seguridad). Adicionalmente se creó un Servicio Exterior de Acción Común, lo que permitiría contar con un servicio diplomático propio y ya no de cada uno de los Estados.

Otros de los temas destacados en la aprobación del Tratado de Lisboa fueron los siguientes:

- cambios en el procedimiento de iniciación de una cooperación reforzada, así como en lo referido a la toma de decisiones en el marco de dicha cooperación,
- se aprobó el sistema de iniciativa ciudadana,
- se reconocen los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE,
- se incorpora a la UE el Convenio Europeo de Derechos Humanos,
- se aprueban las cláusulas de solidaridad, social y desarrollo sostenible,
- el Consejo Europeo es reconocido como órgano de la UE,

¹⁶⁸ En su designación o destitución solo interviene el Consejo Europeo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo, sin intervención del Parlamento Europeo como sí ocurre con el Presidente de la Comisión Europea. Este cargo pasó a ser permanente y no rotativo como era antes de la aprobación del Tratado de Lisboa.

¹⁶⁹ Sustituye los anteriores cargos, el Alto Representante de Política Exterior y el Comisario de Relaciones Exteriores. El cargo supone ser a su vez el Vice – Presidente de la Comisión Europea y el Jefe del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los miembros de la Unión Europea.

¹⁷⁰ Henry Kissinger solía preguntar “con quién tenía que hablar en Bruselas cuando tenía un problema, ya que hay un presidente de la Comisión, uno del Consejo y un Alto representante para el servicio exterior” (Monfort: pp. 9, 2009).

- se le otorga personalidad jurídica a la comisión,
- se permite por primera vez que algún Estado miembro abandone la UE.

Estructura institucional de la UE¹⁷¹

El origen de la institucionalidad europea tiene sus antecedentes en la CECA, ya que el modelo fue prácticamente reproducido aunque con algunas modificaciones una vez se aprobaron las otras dos Comunidades Europeas (CEE y la EURATOM).

La estructura de las comunidades europeas fue migrando hacia un esquema único, tal cual lo contempló el TUE donde se estableció que la “Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de los objetivos (...)”¹⁷².

La institucionalidad europea fue creada con la lógica de que cada órgano representaría un interés determinado, actuando en defensa del mismo a través del procedimiento de toma de decisiones. En ese sentido, el Tribunal de Justicia de la UE defiende el derecho, el Parlamento Europeo representa al pueblo y vela por los intereses de los ciudadanos, la comisión como órgano independiente defiende los intereses de la comunidad, mientras que el consejo y el Consejo Europeo que son órganos intergubernamentales representan los intereses de los Estados miembros. En efecto, en claves institucionales, la UE posee tres lógicas, la supranacional, la intergubernamental y la democrática, esta última ha sido una de las que más preponderancia adquirió con el tiempo, a través del traspaso de funciones al Parlamento Europeo (Díez de Velasco, 2002).

Seguidamente, se hace una breve reseña de la estructura institucional de la UE.

¹⁷¹ Además de las instituciones nombradas a continuación, la UE cuenta con un gran número de organismos interinstitucionales y agencias especializadas.

¹⁷² Sitio oficial de la Unión Europea. Consultado el 7 de diciembre de 2013. En http://europa.eu/index_en.htm

Parlamento Europeo

Institución creada por el TR (instalada en Estrasburgo, Francia si bien también tiene sedes y desarrolla acciones en Bruselas y Luxemburgo) encargada de la representación de los pueblos de los Estados miembros y aporta la legitimidad democrática a la estructura institucional comunitaria. El parlamento está formado por representantes elegidos por el pueblo (Eurodiputados) que se agrupan por grupos políticos y no por nacionalidades. El número de representantes por Estado será proporcional a la población, por lo que Alemania es quién posee más representantes seguidos por Francia, Gran Bretaña, Italia, España y Polonia.

El sufragio universal directo se alcanzó en el año 1979 (las elecciones son cada 5 años). El parlamento realiza sesiones plenarias mensuales, reuniones plenarias adicionales y cuenta con comisiones especializadas. Entre sus competencias cuenta con el poder de deliberación general, competencias de control (incluso puede aprobar una moción de censura a la comisión), participa en el procedimiento legislativo a través de un proceso de codecisión que es el mayormente utilizado en la UE, tiene competencias presupuestarias y de designación de funcionarios como por ejemplo el presidente de la comisión, también tiene competencias en materia de relaciones exteriores, aprobando la adhesión de nuevos miembros y los acuerdos de asociación aprobados por la UE¹⁷³.

El Parlamento Europeo tiende a ser la institución por excelencia (junto con el Consejo de la UE y la comisión, es el órgano de mayor jerarquía en el proceso de integración) y el que ha adquirido nuevas funciones debido a ser el órgano más representativo de la ciudadanía. Así como todo el proceso de integración, también el parlamento fue inspiración de otros órganos creados por los procesos de integración de AL. Desde el Tratado de Lisboa se le confirieron aún más potestades que pronto transformaron al parlamento como el órgano que junto al consejo decide lo que luego la comisión debe ejecutar (la comisión también propone). Así como lo planteó recientemente el vicepresidente del Parlamento Europeo, el nivel de competencias que ha sido trasladado a dicha institución ha sido notable en los últimos años, especialmente en desmedro del consejo. Esta realidad tiene que ver con la importancia del concepto de

¹⁷³ Este no es un tema menor para el MERCOSUR, ya que las negociaciones en curso entre los dos bloques, de finalmente aprobarse, deben ser ratificadas por el parlamento. Es bueno señalar que en sus debates, el parlamento ha sido muy crítico con el desarrollo de estas negociaciones, especialmente por los intereses proteccionistas agrícolas.

ciudadanía europea. Al respecto del avance del parlamento, la autoridad europea resaltó con preocupación el bajo nivel de participación ciudadana de las elecciones parlamentarias europeas, lo que cree que puede estar relacionado con la pérdida de confianza de los ciudadanos en la UE y en sus instituciones en particular, fenómeno que tiene que ver con la importante crisis económica, política e incluso de identidad que enfrenta el bloque¹⁷⁴.

El Consejo Europeo

El Consejo Europeo comenzó a formarse a través de las cumbres intergubernamentales cuyo desarrollo fue reglamentado por el Acta única Europea en 1986, si bien ya habían iniciado su práctica en el año 1974. Luego en Maastricht se dio un nuevo paso consagrando el papel del consejo como órgano impulsor de las ideas integracionistas y como órgano encargado de arbitrar cuando no se logren consensos entre los ministros que participan del Consejo Europeo.

Se conforma con los jefes de Estado y de Gobierno (cuenta con un presidente del Consejo que es rotativo), acompañados por los ministros de asuntos exteriores y el presidente de la Comisión Europea. Las cumbres que se realizan 4 veces por año, son la instancia de mayor importancia en la UE.

De las reuniones del Consejo Europeo emergen Conclusiones de la Presidencia, Declaraciones y se presenta un informe al parlamento.

El Consejo de la Unión Europea

El consejo como es denominado habitualmente¹⁷⁵, desde un inicio formó parte del organigrama de la UE, asegura la inserción, representación y defensa de los intereses de los Estados miembros en el sistema comunitario. Es una institución comunitaria a la que le compete adoptar la mayor parte del derecho comunitario derivado, pero su estructura orgánica es de carácter diplomático, al estar formada por representantes de los Estados miembros (compuesta por los ministros responsables de las carteras del

¹⁷⁴ Presentación realizada por la autoridad europea en el marco del XI seminario de relaciones internacionales ISRI, 2014 el 24 de abril de 2014. La Habana, Cuba.

¹⁷⁵ Antes conocido como Consejo de Ministros.

tema incluido en el orden del día). Cada socio tiene asignado una determinada cantidad de votos, (Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña poseen el máximo de votos) y tiene como el Consejo Europeo una Presidencia que es rotativa, en este caso cada seis meses. Dicho órgano se reúne en Bruselas o Luxemburgo.

Entre sus funciones, se destacan el poder de adopción de decisiones en conjunto con el parlamento, coordina las políticas económicas de los Estados miembros, define el presupuesto en conjunto con el parlamento, posee competencias en materia de relaciones exteriores y seguridad exterior, entre otras. En definitiva, el consejo es el órgano que adopta (a través de mayorías cualificadas, simples o por unanimidad) las acciones básicas de la política comunitaria de la UE.

Tanto el Consejo de Europa, como el Consejo de la Unión Europea tienen una naturaleza comunitaria pero de tipo intergubernamental, ya que los participantes son representantes de cada uno de los Estados, donde velan por los intereses nacionales. En efecto, históricamente se ha discutido la necesidad de implementar las mayorías cualificadas para evitar que los Estados miembros tengan poder de veto a través de la regla de la unanimidad, que si bien ha sido debilitada todavía permanece en temas de trascendental importancia como la adhesión de nuevos miembros, las reformas de los tratados y la implementación de una nueva política común.

La Comisión Europea

Institución con sede en Bruselas¹⁷⁶ encargada de defender el interés comunitario en el seno de la estructura institucional. La comisión se diferencia de las habituales secretarías de otras organizaciones, ya que sus características y competencias le confieren un papel central en el proceso de la integración, hecho que le ha merecido el calificativo de motor de la comunidad. En este caso se está frente a un órgano que representa la lógica supranacional, donde los representantes de cada Estado defienden los intereses de la comunidad y no los nacionales.

Está compuesta por un representante por país (Comisario), integración que la UE ha aspirado a modificar en más de una oportunidad y que incluso se aprobó inicialmente en el Tratado de Lisboa, pero nuevamente sin éxito. La comisión cuenta con un

¹⁷⁶ La Comisión Europea cuenta con cerca de 25.000 funcionarios, lo que implica más de la mitad del total de funcionarios comunitarios.

presidente (designado por el parlamento con previa designación de los miembros) y desde el Tratado de Lisboa con un vice – presidente que coincide con el Alto Representante de Política Exterior y Seguridad Común.

El sistema de selección y destitución del presidente, así como la integración de los comisarios europeos han sido aspectos modificados a través de las sucesivas reformas de los tratados originarios, como por ejemplo Maastricht, Ámsterdam, Niza y más recientemente el Tratado de Lisboa. En ese sentido, cabe esperar nuevas modificaciones respecto a dichos asuntos en reformas futuras de la UE.

Entre las principales funciones de la comisión se destacan las siguientes:

- la comisión vela por el respeto y mantenimiento del derecho comunitario en conjunto con el Tribunal de Justicia,
- posee iniciativa legislativa y presupuestaria, por lo que propone nueva legislación al consejo y al parlamento.
- gestiona los programas comunitarios, ejecuta las políticas comunitarias y presupuesto de la UE.
- tiene facultades decisorias propias (por ejemplo en medidas de salvaguardias).
- posee también competencias de ejecución y también competencias en materia de relaciones exteriores (representación de la UE en el exterior), previa aceptación del consejo. Los acuerdos internacionales suscritos por la comisión con el mandato del consejo deberán contar con la aprobación del parlamento.

El Tribunal de Justicia

Garantiza el respeto en la aplicación e interpretación del derecho comunitario, interpretándolo y aplicándolo en cada Estado de igual forma. El tribunal que tiene su sede en Luxemburgo, se compone de un juez por cada Estado de la UE¹⁷⁷ y de ocho abogados generales. Los jueces y abogados son designados por acuerdo de los

¹⁷⁷ Misma integración que la presentada por el Consejo de la Unión Europea.

países miembros por un período de seis años con posibilidad de ser reelectos por períodos suplementarios de tres años.

Desde 1989 se creó el Tribunal de Primera Instancia que colabora con Tribunal de Justicia y opera como primer escalafón. Este Tribunal se pronuncia sobre algunos casos, tales como demandas presentadas por personas físicas o jurídicas, medidas de defensa comercial entre otras. En 2004, se creó el Tribunal de la Función Pública de la UE, se integra por siete jueces y depende del Tribunal de Primera Instancia. Este tribunal se ocupa de las diferencias y litigios que surjan entre la UE y sus funcionarios (la UE cuenta con más de 40.000 empleados).

Los principales procedimientos jurídicos del tribunal son los siguientes: procedimiento de cuestión prejudicial, procedimiento por incumplimiento de obligación por parte de un Estado miembro, procedimiento de anulación de una norma comunitaria, procedimiento por inacción del Parlamento Europeo, el consejo y la comisión, recursos de casación contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia.

El Tribunal de Cuentas

Funciona en Luxemburgo al igual que el Tribunal de Justicia y se creó en el año 1977. Entre sus funciones se encuentran el control de los ingresos y gastos de la UE, atendiendo a que la ejecución del presupuesto comunitario sea de acuerdo a derecho. El Tribunal de Cuentas también cuenta con un representante de cada Estado miembro, que son elegidos por un período de seis años con posibilidades de renovación, el órgano cuenta con un presidente.

El Banco Central Europeo

Creado en 1998, funciona en Frankfurt, Alemania. Si bien los órganos del proceso de integración se han instalado en los países más pequeños (caso de la comisión en Bruselas, o el Tribunal de Justicia o de cuentas en Luxemburgo), sin embargo, tratándose del Banco Central Europeo (BCE) se optó por Alemania, siendo la indiscutida potencia de Europa y el país con la moneda más fuerte (el Marco Alemán) previo a la implementación del Euro.

El BCE fue creado como uno de los pilares de la unión monetaria, debiendo cumplir todas las funciones y competencias que anteriormente estaban en manos de los

bancos centrales de cada país miembro de la unión monetaria. Entre las de mayor importancia, se destacan garantizar las operaciones con la nueva moneda, garantizar un buen sistema de pagos, controlar la inflación y la oferta monetaria, fijar el tipo de interés, ejecutar la política monetaria con independencia de los gobiernos parte de la UE.

El BCE cuenta con un presidente¹⁷⁸ que tiene un mandato de 8 años (el más extenso de todos los cargos de las instituciones de la UE), pero en este caso no renovables.

El Comité Económico y Social Europeo

Representa a las organizaciones sociales y tiene un carácter consultivo, lo que supone que a diferencia de los otros órganos mencionados, las normas aprobadas por dicho órgano no son vinculantes.

Defiende los intereses de empresarios, sindicatos, agricultores, consumidores entre otros, entregando dictámenes al consejo, la comisión o el Parlamento Europeo. El comité cuenta con representantes de cada Estado de acuerdo a los criterios manejados por otros órganos de la UE, por lo que Alemania es el que posee un mayor número de representantes. Los miembros son elegidos por cada país y desempeñarán su cargo por un período de 4 años con posibilidad de reelección. El comité cuenta con un presidente y se reúne mensualmente en Bruselas.

El Comité de Regiones

Al igual que en el caso anterior, se está frente a un órgano consultivo, en esta oportunidad creado en el año 1994. Se integra por autoridades que representan a regiones o localidades europeas. Así como hace el Comité Económico y Social, emite dictámenes que son entregados al consejo, la comisión y el parlamento. El comité cuenta con representantes de cada Estado de acuerdo al criterio de proporcionalidad y también duran 4 años en el cargo con posibilidad de ser reelectos. Cuenta con un presidente y se reúne de 2 a 5 veces al año en Bruselas.

¹⁷⁸ Está compuesto por un Comité Ejecutivo, un Consejo de Gobierno y un Consejo General.

Banco Europeo de Inversiones

El Banco Europeo de Inversiones tiene por cometido la financiación de proyectos de inversión que promueven el cumplimiento de los objetivos de la UE, en particular en temas como el desarrollo, la cohesión económica y social, la economía del conocimiento entre otras áreas de interés para el avance del proceso de integración. Los fondos son aportados por los propios Estados miembros de la UE. Cuenta con su sede en Luxemburgo y está compuesto por un Consejo de Gobernadores, un Consejo de Administración y un Comité de Dirección.

Defensor del Pueblo Europeo

Figura creada en el año 1992 con el objetivo actuar como intermediario entre el ciudadano europeo y las autoridades de la UE. A través de la misma se pueden concretar denuncias realizadas por los propios ciudadanos y/o empresas sobre alguna mala gestión identificada en alguna de las instituciones comunitarias. El órgano realiza recomendaciones (no vinculantes) a los demás órganos de la UE y presenta informes ante el parlamento. Tiene su sede en Estrasburgo al igual que el parlamento.

Principales componentes de la política comercial de la UE¹⁷⁹

Previo a desarrollar dos de los pilares de la política comercial de la UE, la Comisión Europea y la PAC, es conveniente conocer la modalidad en que la UE apruebas sus normas comerciales:

Los textos legislativos aprobados por la UE relacionados con el comercio exterior pueden ser aplicados a través de diferentes cuerpos normativos:

La legislación primaria, que son por ejemplo los tratados y otros acuerdos de similar jerarquía por los cuales la UE aplica su política comercial común y la legislación denominada secundaria, que son los siguientes:

- Los reglamentos (de aplicación general), que son vinculantes y aplicables directamente en todos los miembros.

¹⁷⁹ Se excluye del análisis la política de inversiones.

- Las directivas, que es necesario incorporar a la legislación y la práctica nacionales;
- Las decisiones, que son vinculantes para aquellos a quienes van dirigidas; y
- Las recomendaciones y dictámenes, que se basan en la legislación primaria pero no son jurídicamente vinculantes (OMC: pp. 30, 2013).

Respecto a la política comercial de la UE es necesario hacer algunas precisiones. Dado que se está frente a un mercado común, la UE tiene competencia exclusiva en la elaboración de las políticas comerciales y de inversión, ámbito en que los Estados podrán tener competencia si están autorizados por la UE. La política comercial común de la UE abarca el comercio de bienes, de servicios, la propiedad intelectual, las inversiones y las medidas de defensa comercial, todos capítulos que son negociados en los TLC. Asimismo, si bien de forma compartida con los Estados, la UE también legisla en temas como transporte entre otros.

En cuanto al proceso aprobación de las normas comerciales, se sigue el denominado “procedimiento legislativo ordinario”, lo que implica que la comisión es el órgano de la UE encargado de presentar propuestas legislativas al parlamento o al consejo, que a su vez tiene potestad de proponer algunas modificaciones. Existe la posibilidad de que estos últimos órganos no lleguen a un acuerdo en “segunda lectura”, lo que lleva a la conformación de un Comité de Conciliación con igual número de representantes por las dos instituciones que deben llegar a proponer un texto conjunto, que de aprobarse será un acto legislativo de la UE (OMC: pp. 30 – 31, 2013).

Como fue señalado, la comisión es la institución encargada de llevar adelante la política comercial de la UE. El medio para cumplir con sus objetivos es a través de los denominados “actos delegados” y “actos de ejecución”. En el primer caso, el Parlamento Europeo y el consejo delegan ante la comisión la posibilidad de adoptar actos no legislativos, mientras que en el caso de los de ejecución, de acuerdo a lo establecido en la legislación primaria la comisión ejecuta actos que son vinculantes para los Estados miembros de la UE. Ahora bien, es importante señalar que tanto el Parlamento Europeo como el consejo, controlan y asisten a la comisión a través de diferentes mecanismos. De cualquier forma, las sucesivas reformas de la UE le han ido progresivamente otorgando mayor autonomía, flexibilidad y responsabilidad política a la comisión (OMC: pp.31, 2013).

En lo que refiere a los acuerdos comerciales, asunto de especial interés para el objeto de estudio, la comisión debe solicitar autorización al consejo para iniciar negociaciones comerciales con un país de extrazona, el que decide por mayoría cualificada. Una vez iniciadas las negociaciones, el consejo crea un Comité Especial que seguirá las negociaciones llevadas adelante por la comisión, la que tendrá que informar periódicamente, tanto al comité como al Parlamento Europeo. Una vez cerrado el acuerdo, tanto el consejo como el parlamento votan su aprobación global (sin posibilidad de renegociar¹⁸⁰). Cabe precisar que en el caso del consejo se vota por mayoría cualificada (unanimidad en todo lo referido a acuerdos comerciales de bienes, servicios, propiedad intelectual, inversiones, servicios culturales, audiovisuales, servicios sociales, educativos o sanitarios) mientras que en el parlamento es por mayoría simple.

En 2012, a través de un comunicado enviado al Parlamento Europeo y al consejo, la comisión definió las prioridades de la política comercial para la próxima década, titulado la misiva como “Comercio, crecimiento y desarrollo: una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados”.

El objetivo central del documento elaborado por la comisión es justificar el cambio en la política comercial seguida por la UE debido a las transformaciones que se han dado a nivel internacional, especialmente en el progreso económico alcanzado por algunos países en desarrollo. Al respecto del tema, el documento establece que “la presente Comunicación, si bien confirma los principios fundamentales establecidos en 2002, hace hincapié en la necesidad de que, cada vez más, se establezcan diferencias entre los países en desarrollo, para centrarse en los más necesitados y mejorar el modo en que se distribuyen las ayudas” (Comisión Europea: pp. 2, 2012).

Referido a los métodos para cumplir con los objetivos, en el documento se establece que: “una política de comercio eficaz es fundamental para impulsar el crecimiento y el empleo tanto en Europa como en el extranjero, así como para proyectar a nivel mundial los valores e intereses de la UE. Puede ser también un poderoso motor de desarrollo, en consonancia con el principio de la UE de coherencia política para el Desarrollo. Una política de desarrollo eficaz es fundamental para ayudar a crear mejores condiciones para el comercio y la inversión en los países en desarrollo, así como para garantizar la distribución justa de sus beneficios con vistas a la erradicación de la pobreza. La Comunicación sobre el -Programa para el Cambio- promete más

¹⁸⁰ Sería una acción similar a la del Congreso de EEUU si el presidente cuenta con el TPA.

ayuda para mejorar el entorno empresarial, promover la integración regional y contribuir al aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales, como motor del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. En toda su acción exterior, la UE se guía por los valores esenciales que subyacen a su propia existencia, como son el respeto y el fomento de los derechos humanos” (Comisión Europea: pp 2, 2012). Esta visión menos mercantilista y más asociada al desarrollo, diferencia la política comercial de la UE con respecto a la seguida por EEUU, siendo esta última más agresiva en cuenta al cumplimiento de sus objetivos en el plano comercial.

Cuando la comisión hace mención al desarrollo, deja bien en claro que el mismo no se alcanza solo con la baja de los aranceles, sino que las políticas modernas deben abarcar un importante número de cuestiones que son complejas, tales como la facilitación del comercio, normas técnicas, sociales, medioambientales, derechos fundamentales, inversiones, propiedad intelectual, servicios, política de competencia, contratación pública, entre otros. La comisión entiende que “avanzar en estas cuestiones puede impulsar la transparencia, la previsibilidad y la responsabilidad, factores esenciales para el desarrollo integrador y la disminución de la pobreza que la reducción de los aranceles por sí sola no puede aportar. Por último, son necesarias políticas activas para minimizar los efectos adversos de la apertura del comercio” (Comisión Europea: pp. 5, 2012). Este aspecto adquiere importancia en las negociaciones actuales entre el MERCOSUR y la UE, ya que una de las opciones manejadas para cumplir con el cierre del acuerdo, supone bajar la ambición, lo que llevaría a no negociar algunos capítulos habitualmente incluidos en las negociaciones. Más allá del resultado final, está claro que los acuerdos negociados por la UE hasta la fecha son profundos como lo indica lo establecido en el documento de la comisión. Incluso, una de las críticas sobre la política exterior de la UE tiene que ver con el grado de profundidad de sus objetivos y con la escasa flexibilidad que muestra la comisión en las negociaciones, lo que afectó el acercamiento con otras regiones del mundo. Esta crítica suele realizarse en el caso de las relaciones de la UE con la ASEAN y con los países del Consejo de Cooperación del Golfo. Dicho cuestionamiento también se extiende al caso de las nuevas adhesiones.

Respecto a las economías emergentes, donde se ubica Brasil, la comisión es clara en que la diversificación de los países en desarrollo requiere ajustar las políticas diferenciando las mismas entre las menos desarrollados y las economías de mayores recursos, con las cuales se indica, “existe una relación ya no solo centrada en políticas

de desarrollo sino también en la cooperación basadas en intereses y beneficios mutuos con un reparto justo de las responsabilidades globales” (Comisión Europea: pp. 6, 2012).

En 2006, otra comunicación de la Comisión Europea al parlamento, denominada “Una reforma global: competir en el mundo” (2006), definió cuáles deberían ser los criterios para cerrar acuerdos comerciales, reconociéndose la importancia del tamaño de la economía y el crecimiento, el nivel de protección contra los intereses europeos (aranceles y barreras no arancelarias). Pero en el mismo documento se explicita que debe tenerse en cuenta las acciones de los competidores de la UE, para evitar la erosión de preferencias comerciales, lo que tiene que ver con EEUU y ahora también con el avance de China y otros países asiáticos. De acuerdo a los criterios mencionados, la comisión priorizó las relaciones con la ASEAN, República de Corea y el MERCOSUR. También se menciona a India, Rusia y el Consejo de Cooperación del Golfo. Si bien se menciona a China, la misma es considerada como un caso especial debido a las oportunidades y riesgos que presentan las relaciones con dicho país. De las mencionadas, la única negociación que ha logrado cerrar la UE es con la República de Corea, por cierto no sin dificultades. Respecto al contenido de los acuerdos, ya en 2006, lo que vuelve a ser ratificado en 2012, se establece que los mismos deben ser “globales y ambiciosos en su ámbito de aplicación, teniendo como objetivo el grado más elevado posibles de liberalización comercial, incluida una amplia liberalización de los servicios y la inversión”. El documento le otorga prioridad a las barreras no arancelarias y las normas sobre facilitación de comercio, propiedad intelectual y normas de competencia. Se hace mención a la necesidad de establecer normas de origen más modernas que reflejen las realidades de la globalización. También se tratan otros temas vinculados a la buena gobernanza en el ámbito financiero, fiscal y judicial, como así también la incorporación de otros capítulos como la protección del medio ambiente o normativa laboral. Además, la comisión estableció en ese documento la necesidad de considerar el posible impacto en otros países en desarrollo, especialmente en los flujos de exportación de los países pobres que colocan sus bienes en la UE (Comisión Europea: pp.10 – 11, 2006).

En cuanto a los logros de la política comercial de los últimos años, la comisión destaca la ampliación de programas preferenciales, mencionando la iniciativa Todo Menos Armas (TMA) creada en 2001, que logró la apertura total de aranceles y contingentes para los países de menor desarrollo, el SGP + creado en 2006, que es una herramienta dirigida a países en desarrollo vulnerables, las nuevas reglas de origen

del SGP aplicadas desde el año 2011, que apuestan a la facilidad en el cumplimiento, agregando a la acumulación regional y transregional. Cabe precisar que el SGP está siendo reformado en su alcance, especialmente por la quita de las preferencias a los países que han alcanzado determinado nivel de ingreso de acuerdo a la escala del Banco Mundial (PIB per cápita). Esta reforma hará que el número de países beneficiarios del programa pase de 176 a 89, lo que afecta a los países del MERCOSUR con excepción de Paraguay. Asimismo, se destaca la apertura de un nuevo servicio para los exportadores a la UE, llamado *Export Helpdesk*, donde se podrá acceder a información práctica para el acceso al mercado de la UE. Entre los logros, también se destaca la ayuda de comercio, indicando que la UE en su conjunto (sumado a las ayudas de los Estados), explica más de un tercio de los flujos mundiales (Comisión Europea, 2012).

En lo que refiere a las iniciativas comerciales, la comisión reconoce algunos cambios además de mencionar las negociaciones de los últimos años. Con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, además del acuerdo de Cotonú preferencias cuestionadas en el ámbito multilateral, a partir del año 2002, se iniciaron negociaciones con los países de dichas regiones para cerrar acuerdos de asociación económica, algunos de los acuerdos ya se están aplicando provisionalmente. A partir del año 2006, la UE muestra un cambio en su política de inserción en cuanto a los Acuerdos de Libre Comercio, ya que decidió focalizarse en países o regiones más avanzadas, como el caso de la India o la importancia que se le otorga a las negociaciones con el MERCOSUR. Parte de las críticas que han surgido al interior del bloque, apuntan a la inflexibilidad que ha mostrado la UE a la hora de negociar acuerdos comerciales, lo que lo ha puesto en desventaja frente a otros socios comerciales que avanzaron de forma más acelerada. Este es un tema que actualmente adquiere importancia y que también fue señalado en las exigencias impuestas por la UE en los procesos de adhesión de nuevos miembros.

En el caso de la ASEAN que es otra zona de interés para la UE, se dio un antecedente que es clave para el objeto de estudio. La negociación con la ASEAN en conjunto, fue un ejercicio realmente dificultoso, ya que este proceso de integración está conformado por naciones muy distintas entre sí y que además tienen al presente distintos grados de avance en cuanto a las preferencias regionales y relaciones externas. Es aquí, donde la comisión muestra una primera señal de pragmatismo en las negociaciones internacionales, indicando que dado las dificultades para avanzar regionalmente, se

seguirá avanzando con Singapur y Malasia, que son dos de los miembros más avanzados del proceso de integración.

Al respecto de las negociaciones que se inician regionalmente, pero que terminan avanzando bilateralmente, con sus debidos costos en los procesos de integración, la comisión entiende que: “la UE ha tratado constantemente de promover la integración regional, en particular como método para superar los inconvenientes de los mercados pequeños y fragmentados, hacer los países más atractivos para la IED y estimular el crecimiento económico. Los acuerdos de la UE con América Central y CARIFORUM han apoyado decididamente los procesos de integración regional, **pero la UE es consciente de la necesidad de ajustar su enfoque cuando la voluntad política o la capacidad regional no son lo suficientemente fuertes. En algunos casos, ha habido que optar por acuerdos bilaterales como paso intermedio hacia el objetivo a más largo plazo de acuerdos de región a región y se ha hecho de manera que los demás socios regionales se puedan unir cuando estén preparados.** Se ha destinado una cantidad sustancial de financiación a la integración regional, si bien los resultados a menudo han estado por debajo de lo esperado. Una dificultad clave ha sido la capacidad limitada de las organizaciones regionales para formular propuestas de proyectos viables y respaldadas por sus miembros”. (Comisión Europea: pp. 9, 2012).

Si bien el concepto de flexibilidad en las negociaciones externas planteada por la UE es una novedad, debe tenerse en cuenta que el mismo no es nuevo para las negociaciones dentro de la UE, ya que el bloque debió en más de una oportunidad aceptar diferentes velocidades en el cumplimiento de las disposiciones aprobadas por la propia UE como es el caso de la unión monetaria, algunas disposiciones migratorias o hasta el propio pacto fiscal. Los antecedentes de flexibilidades europeas tienen que ver con el tiempo de implementación, los miembros y con las políticas. Las flexibilidades también comenzaron a aplicarse por parte de la UE en las negociaciones externas, caso de la CAN, el EFTA o la propia ASEAN. En el caso del MERCOSUR no se ha planteado formalmente esta opción, si bien hay elementos que indicarían altas probabilidades de seguir el mismo camino (Filadoro, 2010).

Lo ocurrido con la ASEAN y con la CAN, dejan en evidencia el cambio de política de la UE en el sentido de las negociaciones conjuntas, además coinciden temporalmente. Las negociaciones con el proceso de integración del sudeste asiático fueron lazadas en 2007, hasta que en 2009 se decidió una pausa en las negociaciones, hasta que en

diciembre de ese mismo año se decidió avanzar bilateralmente. En 2010, se lanzaron las negociaciones con Singapur y Malasia, mientras que en 2012 con Vietnam y en 2013 con Tailandia. Las primeras negociaciones cerradas fueron con Singapur en 2012. Este acuerdo fue revisado jurídicamente por las partes en 2013 y se espera entre en vigor antes de finalizado el 2014. En el caso de Malasia y Tailandia se están identificando algunas dificultades para avanzar, especialmente en el primer país, mientras que con Vietnam ya se han realizado ocho rondas comerciales y se está en la fase final para suscribir el acuerdo (Comisión Europea, 2014). Entre los resultados de la política exterior, se destacan los acuerdos cerrados con Perú, Colombia, América Central y Ucrania, todos acuerdos que tienen además de importancia en lo económico – comercial, intereses estratégicos para la UE. Debe tenerse en cuenta que Ecuador se encuentra en negociaciones con la UE para sumarse al acuerdo firmado por Colombia y Perú con la UE. En el caso de Bolivia, si bien parece estar abierta la posibilidad, a diferencia del caso de Ecuador no se han hecho públicos los avances en este sentido.

En cuanto a la agenda de la política comercial europea, la comisión plantea como prioridades continuar con la suscripción de Acuerdos de Libre Comercio, especialmente con los países de la zona ACP y de acuerdo al acuerdo de Cotonú ya comentado, ha definido un programa especial para los países de África del Norte debido a los efectos de la Primavera Árabe en dicha región (Asociación para la Democracia y Prosperidad Compartida). En efecto, la UE ha mostrado interés en negociar acuerdos con Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez. También menciona el interés en acercarse a Armenia, Georgia y Moldavia. De acuerdo a la información del último Examen de Política Comercial de la OMC (2013), además de los países ya señalados, la UE negocia con Canadá, India, el MERCOSUR y el Consejo de Cooperación del Golfo. También se negocia un acuerdo de asociación entre la UE y Armenia, Georgia y Moldova. Más recientemente se encomendó a la comisión a que iniciara una negociación con Japón (OMC, 2013). Parte de dichas negociaciones han avanzado y ya cuentan con varias rondas de negociación, caso de las que se llevan adelante con India desde el año 2007 (completando 11 rondas si bien con dificultades) y con Japón, que comenzaron en marzo de 2013 (se llevan realizadas cinco rondas de negociación). En caso de los andinos, si bien las negociaciones están finalizadas, la vigencia es aún de aplicación provisional. En el caso del MERCOSUR, desde el relanzamiento de las negociaciones en 2010, se han realizado nueve rondas de negociaciones y una reunión ministerial en 2013 (Comisión Europea, 2014).

Cuadro 11 – Acuerdos comerciales firmados por la CEE / UE

Contraparte	Vigencia
Estados del África Oriental y Meridional	May-12
Corea	Jul-11
Serbia	Feb-10
Papua Nueva Guinea/Fiji	Dic-09
Cariforum	Nov-08
Bosnia y Herzegovina	Jul-08
Montenegro	Ene-08
Albania	Dic-06
Argelia	Sep-05
Egipto	Jun-04
Líbano	Mar-03
Chile	Feb-03
Jordania	May-02
San Marino	Abr-02
Croacia	Mar-02
Ex República Yugoslava de Macedonia	Jul-01
México	Jul-00
Israel	Jun-00
Marruecos	Mar-00
Sudáfrica	Ene-00
Túnez	Mar-98
Autoridad Palestina	Jul-97
Siria	Jul-97
Islas Feroe	Ene-97
Turquía	Ene-96
Espacio Económico Europeo	Ene-94
Andorra	Jul-91
Noruega	Jul-73
Islandia	Abr-73
Suiza / Liechtenstein	Ene-73
Países y territorios de Ultramar (PTU)	Ene-71

Fuente: OMC

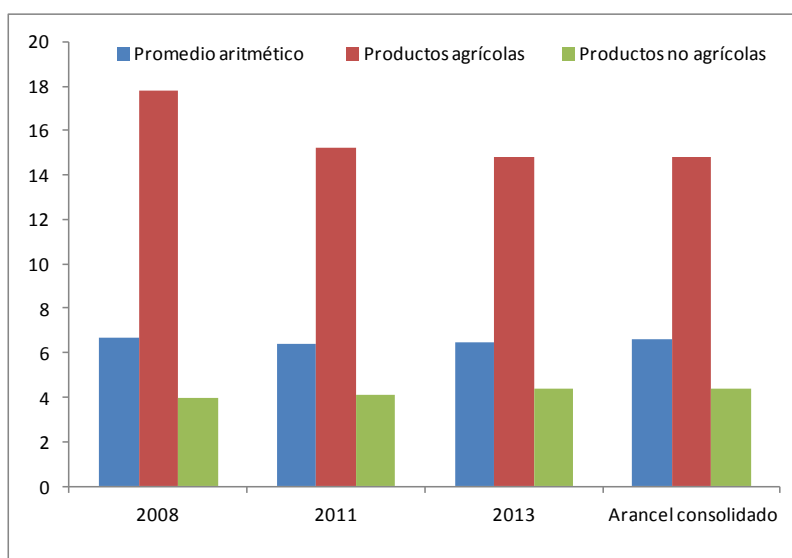
Dado que la UE alcanzó una unión aduanera, cuenta con normativa aduanera común (código aduanero, mecanismo de distribución aduanera, conexión informática de las aduanas, normas de defensa comercial comunes, entre otras) y con un AEC.

La estructura del arancel de la UE al año 2013 cuenta con 9.376 líneas a nivel de 8 dígitos, de las cuales como ocurre también en EEUU, alrededor de una cuarta parte de las líneas están liberalizadas. La evolución de los aranceles promedio de los últimos años muestra escasas variaciones, pero como ocurre con EEUU existe una importante diferencia entre los productos agrícolas y no agrícolas. Respecto al promedio de todos los derechos, debe tenerse en cuenta que en 2013 un 24,5% de las líneas arancelarias (a ocho dígitos) están liberalizadas. Si se extrae ese universo, el arancel promedio de la UE es algo mayor (de 6,5% a 8,7% en 2013). En el caso de los productos agrícolas existe un nivel bastante elevado de aranceles específicos o mixtos

(no ad valorem), que en 2013 alcanzaron a explicar cerca del 11% del total del universo pero que explican el 40% del total de los productos agrícolas.

Otro de los instrumentos aplicados por la UE son los contingentes arancelarios o las crestas arancelarias, las que afectan de forma considerable las exportaciones de muchos países de AL, pero en especial las del MERCOSUR. En efecto, el 6% del universo tiene definidas crestas arancelarias nacionales, porcentaje que asciende al 9,1% en el caso de las internacionales. Con respecto a los contingentes arancelarios, en 2013, el 5% del total de líneas arancelarias tuvieron definidos contingentes arancelarios. Si se analiza la evolución en los últimos años, tanto en el caso de las crestas como de los contingentes hay un leve aumento del número de líneas arancelarias que están incluidas en dicho régimen (OMC, 2013).

Gráfico 8 – Estructura arancelaria de la UE



Fuente: elaboración propia en base a OMC

La importancia del sector agrícola para la UE no es una novedad y ha sido parte de los orígenes del bloque. Como es natural, parte de la política comercial de la UE está concentrada en este tipo de productos, ya sea a través de los aranceles, normas sanitarias, contingentes, derechos específicos, subsidios entre otros. En el ámbito arancelario ya fueron evidenciadas las diferencias entre los aranceles agrícolas de los no agrícolas, pero dada la importancia de este mercado para el MERCOSUR, cabe identificar los niveles de protección de acuerdo a los principales productos agrícolas, ya que como se puede observar en el cuadro presentado seguidamente, los niveles

arancelarios más elevados coinciden con los productos agrícolas en donde el MERCOSUR posee un mayor nivel de competitividad internacional.

Cuadro 12 – Niveles arancelarios de los productos agrícolas

Producto	Arancel promedio
Productos lácteos	31,7
Azúcares y artículos de confitería	25,4
Animales y sus productos	20,4
Cereales y sus preparaciones	18,1
Bebidas, líquidos alcohólicos y tabaco	14,2
Frutas, hortalizas y plantas	13,3
Café y té, cacao y sus preparaciones	11,6
Semillas oleaginosas, grasas y aceites	7,5

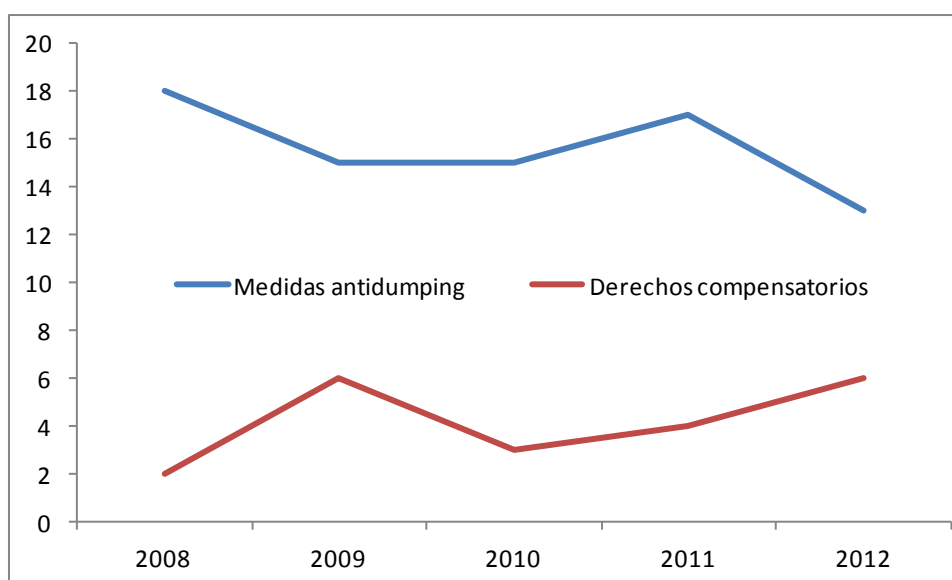
Fuente: elaboración propia en base a OMC

Respecto a las medidas de defensa comercial, denominadas medidas comerciales especiales por la normativa europea, debe tenerse en cuenta que las mismas forman parte de la política comercial común y son competencia exclusiva de la UE. Sobre las mismas, en una comunicación de la Comisión Europea del año 2006, se indicó que “la imposición de restricciones temporales y específicas a las importaciones contraria a la competencia que entran en Europa, puede ayudar a defender los intereses europeos contra el comercio injusto. Debemos mantener estos instrumentos necesarios de defensa comercial garantizando al mismo tiempo que estén adaptadas a unas condiciones globales en transformación” (Comisión Europea: pp. 5, 2006).

El sector productivo afectado hace el planteo a la comisión la que iniciará la investigación para determinar si la producción y/o exportación es objeto de dumping o subsidio y luego eleva al consejo la adopción de un derecho antidumping o medida compensatoria. En los últimos años, así como ocurre en el caso de EEUU los derechos antidumping fueron impuestos contra países asiáticos, especialmente China. En ese sentido, en los últimos cinco años, el 74% del total de las medidas antidumping fueron impuestas contra China, mientras que el 17% contra países europeos no miembros de la UE. A nivel de sectores, los químicos, los otros metales, el sector siderúrgico y los productos de la ingeniería mecánica fueron los más afectados (OMC, 2013).

Mientras que las medidas de defensa comercial muestran una disminución en los últimos años, los derechos compensatorios han aumentado. En el caso de este tipo de medidas, las investigaciones iniciadas en 2012 fueron contra los biocombustibles, productos de acero, paneles solares y bicicletas. Por último, en cuanto a las salvaguardias, cabe mencionar que la UE no las ha aplicado desde el año 2005.

Gráfico 9 – Medidas de defensa comercial aplicadas por la UE



Fuente: elaboración propia en base a OMC

De acuerdo al último examen de política comercial de la UE, desde el año 2011 no se han registrado cambios sustanciales en la normativa referida a las subvenciones y demás ayudas que son concedidas por la UE de acuerdo al presupuesto comunitario y de los países miembros. En cuanto a la normativa, la ayuda estatal se regula por los artículos 107 al 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Tomando como referencia la última notificación de subvenciones realizada ante la OMC por la UE, los dos principales sectores del gasto fueron la agricultura y los fondos estructurales y de cohesión que incluyen el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Apoyo Regional pero es resaltable el notable gasto en investigación, hecho que queda en evidencia al estudiar las sucesivas reformas de la PAC. De acuerdo a la OMC, durante el período 2007 – 2013 la UE destinó 347.000 millones de euros en dichos fondos, los que tienen por objetivo disminuir las disparidades entre las regiones y los países (OMC, 2013).

La agricultura ha sido desde siempre uno de los pilares de la UE, si bien la importancia de la misma en la economía varía sustancialmente según cada país miembro. Francia

es el mayor productor agrícola de la UE, seguido por España, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Polonia y Rumania si se toma el valor de producción¹⁸¹. En cuanto al comercio internacional de los productos agrícolas, la UE es el mayor jugador a nivel internacional, siendo el mayor importador de este tipo de productos a nivel internacional. La UE presenta un déficit comercial en productos agrícolas, si bien debe tenerse en cuenta que gran parte de los bienes importados son materias primas para la exportación de productos terminados.

En lo que refiere a la PAC¹⁸², como es sabido, la UE es naturalmente menos competitiva que AL en la producción agrícola y de alimentos, realidad que fue mitigada por la aplicación de los subsidios en el marco de la PAC y que culminó transformando a la UE en un gran jugador mundial de este tipo de productos, pasando en poco tiempo a generar excedentes que almacenaban o incluso eliminaban, con su respectivo efecto en el precio internacional y local de este tipo de bienes.

Cabe recordar que la PAC fue constituida en el año 1962 y es una de las cuatro políticas comunitarias fijadas por el Tratado de Roma de 1957 (INTAL, 2010). La justificación histórica de este tipo de política, tiene que ver con los efectos de la Segunda Guerra Mundial y con la imperiosa necesidad de lograr el autoabastecimiento, permitir el desarrollo del empleo rural y evitar los flujos de migración interna hacia las ciudades, muchas de las cuales estaban en reconstrucción. Dicha política ha sido reformada sucesivamente (hasta el año 2010 unas 5 veces) para dar cumplimiento a las exigencias del GATT y la OMC, que como es sabido buscan que este tipo de subsidios sean cada vez menos distorsivos. En ese sentido, de acuerdo a la última notificación recibida por la OMC por parte de la UE (Campaña de comercialización 2009/2010), si bien son pocos los cambios con respecto a campañas anteriores en cuanto a los totales de Ayuda Interna, sí se observan variaciones en cuanto al tipo de subsidio aplicado. Hay una disminución de los compartimentos ámbar y azul y un aumento del verde (categorizaciones utilizadas por la OMC para clasificar los subsidios de acuerdo a su impacto).

¹⁸¹ Datos a diciembre de 2012 extraídos del Examen de Política Comercial realizado por la Secretaría de la OMC a la UE en 2013. Consultado el 10 de diciembre de 2013. En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm

¹⁸² Las operaciones de la PAC se concretan a través de Fondos, entre los cuales se destacan el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

Si bien es verdad que la UE ha progresivamente eliminado los subsidios más distorsivos en las últimas reformas, todavía existe un número importante de programas que se clasifican en el denominado compartimento ámbar (los más distorsivos de acuerdo a la OMC). De acuerdo a las notificaciones realizadas ante la OMC, la principal ayuda a los productores de la UE se sigue realizando a través de pagos directos disociados de la producción y los precios, si bien existen otros programas como el de desarrollo rural y medidas de sostenimiento del desarrollo interno. En el cuadro presentado seguidamente se observa la importancia de los pagos directos y cómo en ese caso los fondos no han disminuido en los últimos años. El azúcar es el producto que explica gran parte de los montos destinados a este programa de ayuda interna.

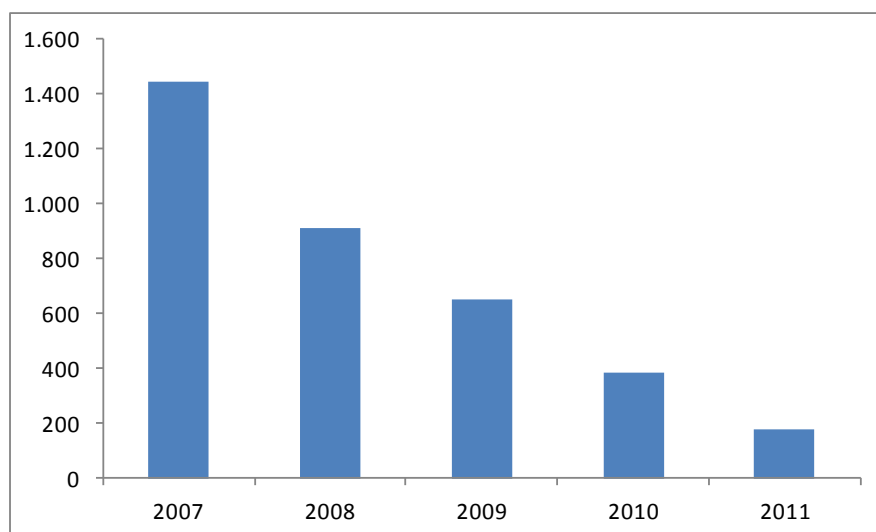
Cuadro 13 – Pagos directos a los productores agrícolas de la UE

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Pagos disociados					
Régimen de pago único, pagos separados con respecto al azúcar	14.734	30.672	31.346	31.894	31.482
Régimen de pago único por superficie	1.937	2.280	3.182	3.752	4.482
Pagos directos disociados totales	16.671	32.952	34.428	35.646	35.564
Otras ayudas directas					
Cereales, oleaginosas y proteaginosas, hierbas para ensilado y retirada de tierras (con inclusión de trigo duro, semillas y arroz)	8.064	2.185	1.882	1.839	1.759
Algodón	0	255	248	217	222
Proteaginosas, aceitunas, lúpulo, leguminosas, cultivos energéticos	125	186	223	192	228
Frutas, legumbres y hortalizas	0	0	0	301	317
Bananas o plátanos	0	0	277	278	275
Carne de bovino, vacas nodrizas	2.662	1.610	1.703	1.694	1.674
Ganado ovino y caprino	942	398	404	397	415
Pagos con respecto a los productos lácteos	1.454	641	4	3	0
Ayudas específicas previstas en el artículo 69, no disociadas	199	423	427	427	434

Fuente: OMC

La UE sigue otorgando subvenciones a las exportaciones en beneficios de algunos productos agropecuarios, si bien en este caso ha sido notoria la disminución en los últimos años. Además se otorgan créditos a la exportación a través de organismos oficiales y existen empresas estatales con derechos exclusivos en la comercialización de algunos productos (caso de Suecia en las bebidas alcohólicas con determinada graduación) o los servicios de ferrocarril y postales.

Gráfico 10 – Evolución de los subsidios a la exportación
(En millones de euros)



Fuente: elaboración propia en base a OMC

El análisis de la PAC debe incluir las otras condiciones de acceso, que junto con los subsidios conforman el pilar proteccionista de la UE. Las mejoras de acceso para los productos agrícolas tienen que ver más con la negociación de acuerdos internacionales que con las reformas de la PAC. Como se comentó anteriormente, los instrumentos utilizados en este caso son los aranceles elevados, la aplicación de derechos específicos, la definición de contingentes arancelarios y su compleja administración y asignación¹⁸³.

Para la próxima reforma que cubrirá el período 2014 – 2020 la UE debe afrontar el lobby interno de distintos actores clave que están enfrentados. Por un lado, aquellos que por los efectos de la crisis económica entienden que no es bueno quitar los apoyos al sector agrícola. Por otro, las limitaciones en el presupuesto de la PAC deben enmarcarse en las restricciones fiscales que se han implementado en otros países europeos para enfrentar la crisis iniciada en 2008.

Al respecto de la importancia otorgada a esta política por parte de la UE en los próximos años, debe tenerse en cuenta dos aspectos de suma importancia. Por un lado, los nuevos miembros de la UE son países principalmente agrícolas en términos de su participación en el PIB (Polonia y Rumania están dentro de los principales productores agrícolas de la unión), por otro, gran parte de la ciudadanía europea

¹⁸³ La UE cuenta con la posibilidad de aplicar la Salvaguardia Agrícola Especial de acuerdo a las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, si bien dicho instrumento ha sido utilizado en contadas ocasiones.

apoya esta política más allá del escaso conocimiento que tienen de la misma (INTAL, 2010). De acuerdo al instituto recién mencionado, parte del efecto ciudadano comentado puede tener relación con que la producción agrícola europea es parte del bien público, ya que cuenta con externalidades positivas que tienen que ver con la seguridad alimentaria, la provisión de alimentos de calidad, la importancia otorgada al paisaje rural (aspecto relevante para Francia), el alivio de la presión sobre la urbanización urbana, el bienestar animal y la contribución al medio ambiente entre otras.

De cualquier forma, la UE no podrá escapar al necesario ajuste de sus políticas internas hacia el fomento de una agricultura sostenible y amigable con el medio ambiente. Asimismo, deberá administrar los impactos del envejecimiento de la población, especialmente del campo. Estos re direccionamientos en la política no indican que la PAC deje de constituir un pilar de suma importancia en la política comunitaria, ya que seguirá ocupando el mismo sitio de privilegio que otrora, al menos en el período 2014 – 2020. Como se comentó anteriormente, el mantenimiento de estas políticas afecta directamente a AL y en especial a los países con mayores niveles de competitividad agrícola como los del MERCOSUR.

Por último, respecto a las perspectivas, debe quedar claro que si bien la UE ha suscrito acuerdos comerciales con varios países de AL, los mismos no incluyen en la mesa de negociación el capítulo de subsidios internos (son los de mayor efecto distorsivo), ya que tanto la UE como EEUU tratan los mismos solo en el plano multilateral. De cualquier forma, los diferentes cálculos realizados por la UE, la OCDE y la OMC, coinciden en que la evolución de los montos totales de ayuda interna a la agricultura están disminuyendo (OMC, 2013).

5.2.1 Formatos de negociación desplegados por la UE en AL

En primer lugar es necesario tener en cuenta que las relaciones económicas y comerciales entre AL y la UE son diversas y han evolucionado considerablemente en términos de sus instrumentos de política comercial. Esta realidad fue posible no solo por los cambios en la estrategia de inserción seguida en la región por la UE, sino también por los magros resultados alcanzados por los procesos de integración comercial de AL, al menos desde el punto de vista de sus objetivos originarios, que favorecieron los profundos cuestionamientos sobre la viabilidad de los procesos de

integración y los beneficios de permanecer en ellos, hecho que fomentó la búsqueda de otras alternativas. Este contexto que es claro en la CAN, también lo es en el MERCOSUR (Bartesaghi, 2011). Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es el interés político que la UE la ha otorgado a la integración latinoamericana, especialmente porque gran parte de ella se ha inspirado en el proceso de integración europeo, no solo en cuanto a las metas, sino también al grado de institucionalidad. Esta realidad ha posicionado los intereses europeos de forma ventajosa en relación a EEUU (Peña, 2013).

Al igual que lo ocurrido con EEUU en la región, la UE desplegó un número diferente de estrategias de inserción internacional con AL. En efecto, las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR comenzaron en la década del noventa con la suscripción de acuerdos bilaterales de cooperación, impulso que cronológicamente se dio en paralelo con el lanzamiento del Acuerdo 4+1 propuesto por EEUU a los miembros del MERCOSUR. A diferencia de EEUU, en el caso de las relaciones entre UE y AL, no existió en ningún caso una estrategia global, ya que desde el inicio de las conversaciones se apostó a la suscripción de acuerdos subregionales. Las negociaciones entre la CAN y la UE presentan especial importancia, ya que si bien inicialmente fueron entre la unión y todos los miembros de la CAN, las dificultades que se fueron presentando en el curso de las mismas llevaron a la suscripción del acuerdo con solo dos de sus miembros, si bien con la posibilidad de que posteriormente se adhieran los otros socios de la CAN. En los hechos, como se comentó en capítulos anteriores, tanto Bolivia como Ecuador siguen negociando con la UE, estando este último país muy cercano al cierre de las negociaciones.

Históricamente, los acuerdos impulsados por la UE eran reconocidos como respetuosos del contexto negociador y político de la contraparte, aspecto que fue puesto en duda en el caso de la CAN, ya que como es sabido, se terminó priorizando el cierre del acuerdo con algunos de los miembros del proceso más allá de las consecuencias. A su vez, todas las negociaciones de la UE eran definidas como inflexibles en cuanto a los principios negociadores impuestos por la comisión, lo que debe reconocerse ha cambiado en las últimas negociaciones, debido a la necesidad de adaptarse a la realidad de sus contrapartes.

En síntesis, los acuerdos suscritos entre la UE y AL entre los años 1991 - 2013 fueron los siguientes: en 2000, cerró un TLC con México, en 2002 con Chile e inició negociaciones con Centroamérica (SICA) y los países andinos, que ya están cerradas.

En este último caso, como ya fue mencionado, el acuerdo fue suscrito con Perú y Colombia¹⁸⁴.

Por otra parte, previo al relanzamiento de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR concretado en 2010, la UE cerró un Acuerdo de Asociación Estratégica con Brasil. Este hecho es significativo y se enmarca en la necesidad que tiene el país sudamericano de acercarse cada vez más a los países desarrollados, debido a su reconocido papel como *global player* y que ejerce en sus posiciones en la Ronda Doha de la OMC¹⁸⁵, su papel en el G20, en su activa participación en el grupo BRIC e IBSA, o a nivel regional en el liderazgo ejercido desde la creación de la UNASUR. Así como lo aseveraba Lula de Silva, "... con este Tratado, América del Sur gana estatuto de actor global...". (Rosemeberg: pp. 3 – 4, 2010). Es claro por tanto la apuesta de Brasil de fortalecer su presencia en los foros mundiales, lo que reforzaría el enfoque estratégico de sus últimas acciones, las que tienen que ver con una respuesta a los intereses de EEUU en la región y a su estrategia comercial del ALCA, especialmente si se tiene en cuenta que la UNASUR, en especial su antecesor la Comunidad Sudamericana de Naciones, tenía el objetivo inicial de alcanzar la convergencia entre los dos principales procesos de integración de Sudamérica, esto es MERCOSUR y la CAN. La creación del ALBA y el liderazgo de Venezuela respecto a dicho espacio, muestran una clara disputa de liderazgos en la subregión latinoamericana

Por el lado europeo, la crisis que atraviesa el bloque hace que sea necesaria la ampliación de los mercados, siendo AL uno de los que ha crecido más en términos de PIB en los últimos años (junto con Asia y África, AL y en particular América del Sur han sido las regiones más dinámicas en el crecimiento internacional).

Seguidamente se presenta un cuadro resumen de los instrumentos que han guiado la relación entre la UE y AL.

¹⁸⁴ El acuerdo se encuentra provisionalmente vigente en el caso de Perú y Colombia desde el primero de marzo de 2013 y agosto del mismo año respectivamente. En el caso del acuerdo entre la UE y el SICA, el mismo se encuentra provisionalmente vigente desde agosto de 2013 y octubre en el caso de Costa Rica. Consultado el 11 de diciembre de 2013. En: http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp

¹⁸⁵ En 2013, un brasileño fue designado como Director de la OMC, lo que confirma la importancia cada vez mayor que este país adquiere en los organismos internacionales.

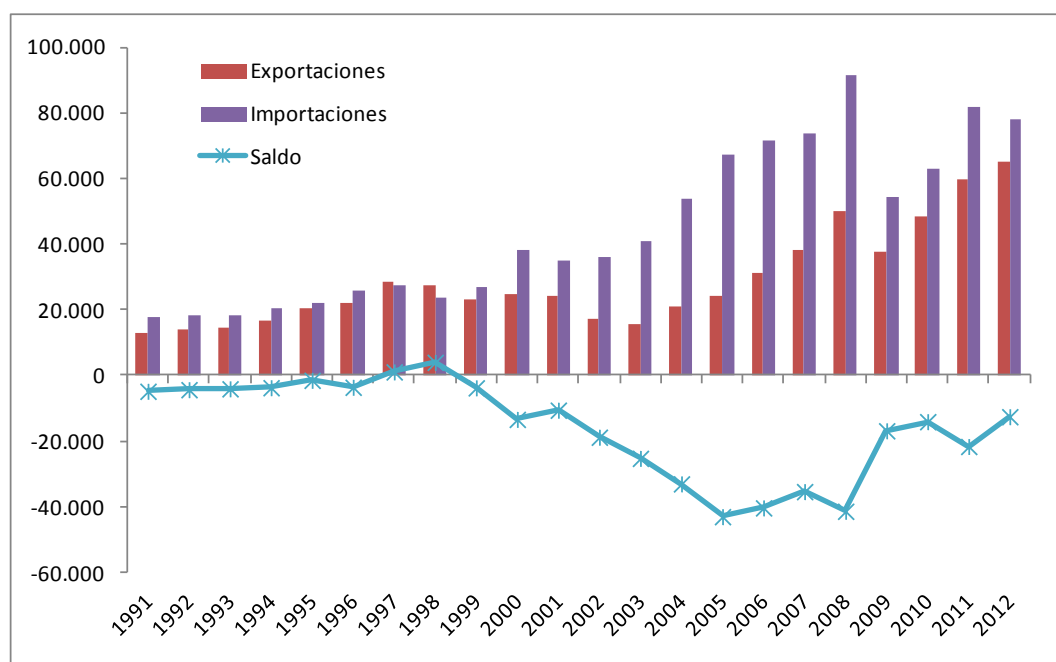
- Acuerdos Marco Bilaterales de Cooperación.
 - Cumbres UE – ALC.
 - Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y SGP Plus.
 - Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el MERCOSUR.
 - Acuerdo de Asociación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN).
 - Acuerdo de Asociación con el Mercado Común Centroamericano (MCCA).
 - Acuerdos Bilaterales de Asociación:
 - México.
 - Chile.
 - Perú.
 - Colombia.
 - Acuerdos de Asociación Estratégica (México y Brasil).

5.3 Las relaciones comerciales de EEUU y la UE con el MERCOSUR

5.3.1 EEUU y el MERCOSUR

En 2012, el comercio entre EEUU y el MERCOSUR superó los US\$ 140 mil millones, mostrando un crecimiento pronunciado desde el año 2003 en adelante. Mientras que las exportaciones crecieron a una tasa anual del 8% entre los años 1991 – 2012, las importaciones lo hicieron al 7%. De cualquier forma, la región mantiene un déficit con EEUU que fue especialmente abultado en la década del noventa, pero que a partir del 2000 tiene una tendencia decreciente.

Gráfico 11 – Comercio de bienes entre EEUU y el MERCOSUR

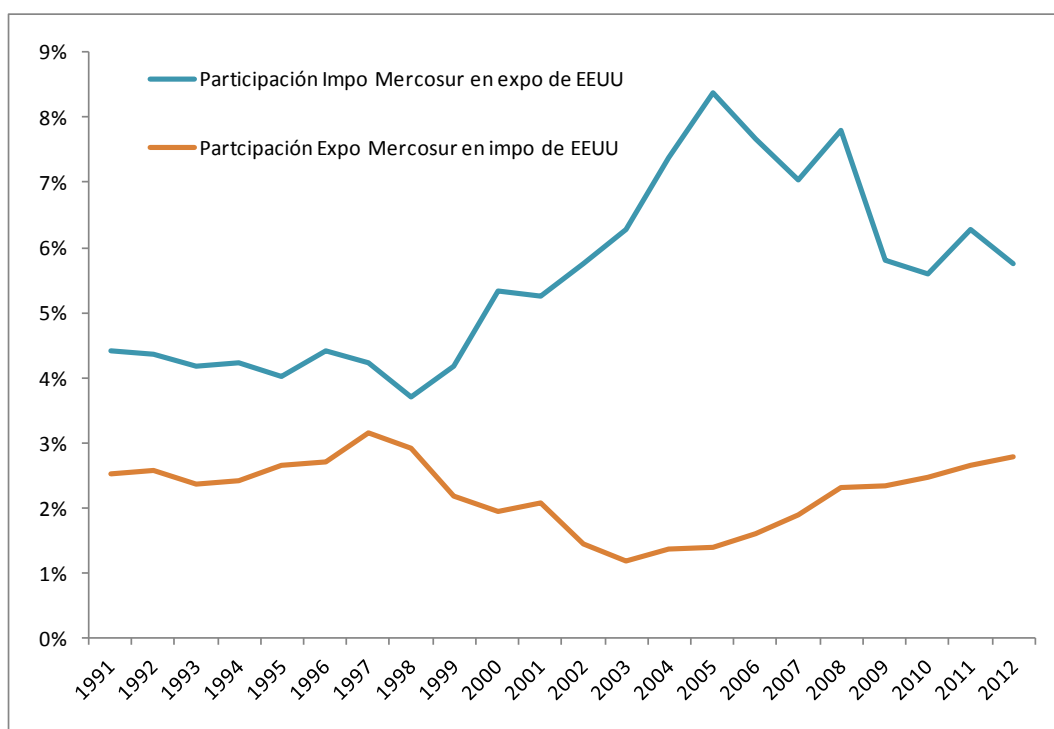


Fuente: elaboración propia en base a WITS

En los últimos años, debe reconocerse que el crecimiento de las importaciones desde EEUU a cargo de socios comerciales con los que tiene un TLC, no necesariamente supera al resto de los países de la región. Incluso en las inversiones, donde en algunos casos es notoria la relación entre la firma de un TLC y el crecimiento de dichas corrientes, si se atiende al caso de AL podría decirse que la relación no es tan clara, ya que Brasil es un gran receptor de IED de EEUU y no posee un TLC.

En términos comerciales hay una desindustrialización de las relaciones comerciales de la región con EEUU, lo que puede tener que ver con la relación con China que se comentará más adelante. De cualquier forma y a diferencia de lo que ocurre con los flujos comerciales destinados a China, algunos productos industriales sí han ganado participación en el mercado estadounidense lo que tiene suma importancia en la discusión actual sobre la reprimarización de las exportaciones de AL a impulso de China. Debe tenerse en cuenta que AL ha contribuido al crecimiento de las exportaciones de EEUU, incluso podría aseverarse que más que otras regiones como por ejemplo Europa (SELA, 2012).

Gráfico 12 – Participación del comercio de bienes entre EEUU y el MERCOSUR

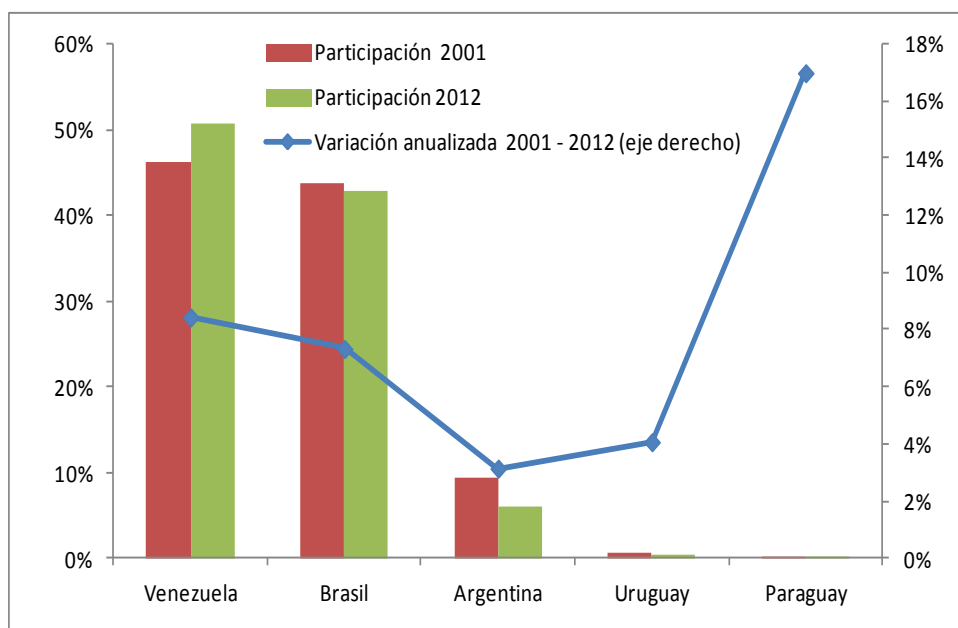


Fuente: elaboración propia en base a WITS

Atendiendo al origen de las importaciones de EEUU desde el MERCOSUR, Venezuela es el principal exportador, incluso aumentando su participación en 2012 respecto al año 2001, fenómeno que como es sabido tiene que ver con la importancia de este país como proveedor de combustibles minerales.

En importancia y con un peso similar en el total importado se ubica Brasil, con un leve descenso de su participación. En términos de dinamismo, es Paraguay el país con un mayor crecimiento de las exportaciones hacia EEUU.

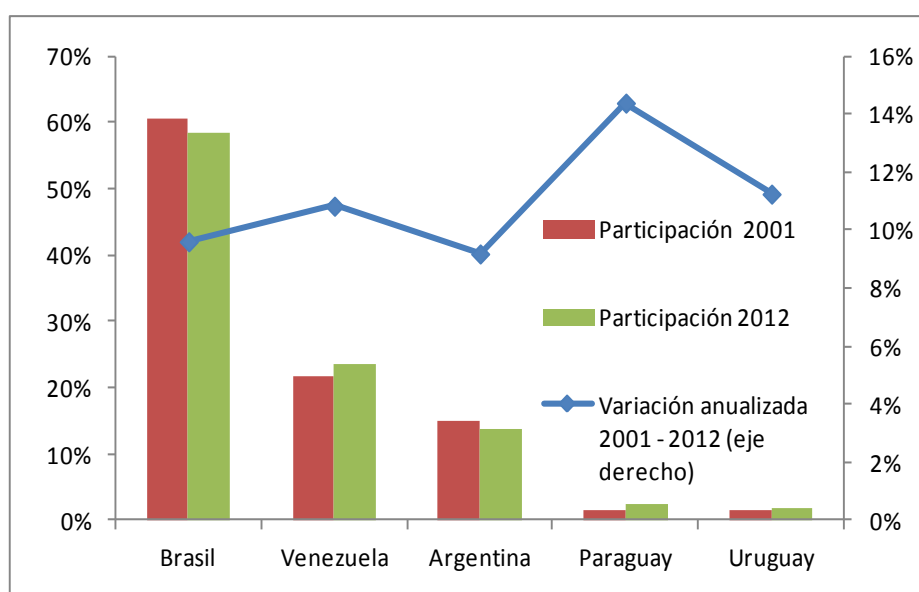
Gráfico 13 – Origen de las importaciones de EEUU desde el MERCOSUR por país



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Si se replica el análisis para el caso de las exportaciones de EEUU hacia el MERCOSUR, la participación de Venezuela es bien distinta, si bien supera la de Argentina. En este caso Brasil es el líder indiscutido, alcanzado una participación cercana al 60% del total importado por el MERCOSUR desde EEUU. También como destino de las exportaciones, Paraguay es el que muestra un mayor dinamismo en las compras desde EEUU.

Gráfico 14 – Destino de las exportaciones de EEUU hacia el MERCOSUR por país



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Las relaciones comerciales en bienes entre EEUU y el MERCOSUR indican importantes asimetrías según el socio de que se trate, especialmente en el caso de Brasil, que es el principal socio comercial del bloque de la primera potencia mundial. Al respecto, si bien diplomáticamente no se sobredimensiona la importancia de la relación entre EEUU y Brasil, incluso negándose que desde el gobierno estadounidense se haya asumido naturalmente el papel de Brasil en su región más próxima (como por ejemplo la creación de organismos regionales que no cuentan con la participación de Washington), en lo que tiene que ver con la relación comercial, si bien la misma es evidentemente importante y atraviesa un buen momento, ni del lado de Brasil, pero tampoco del MERCOSUR se ha mostrado interés en comenzar negociaciones para suscribir un acuerdo comercial, lo que potencia la relevancia que EEUU le otorga a su relación con Asia Pacífico y Europa¹⁸⁶.

En lo que tiene que ver con la importancia comercial de los socios del MERCOSUR con EEUU, es esperable que Venezuela pierda relevancia como proveedor de petróleo al mencionado país, fenómeno que se potenciará a medida que este último logre seguir consolidando la industria de extracción del *Gas Shale*, lo que llevará a que aumente aún más la participación de Brasil en el comercio exterior bilateral entre los dos actores, potenciando en definitiva las asimetrías que existen en la relación. Como se desarrollará en los capítulos siguientes, esto no ha impedido la posibilidad de que algunos países del MERCOSUR avancen de forma individual en la relación comercial con EEUU, mismo camino que el seguido por la CAN una vez que fracasó el ALCA como modelo de integración, si bien con resultados distintos. Este fue el caso de EEUU con Uruguay en el año 2006, donde existió la posibilidad de avanzar en la firma de un TLC, lo que naturalmente encontraba sustentos en la geopolítica más que en los impactos económicos y comerciales esperados por EEUU por un posible acuerdo con Uruguay.

En cuanto a los productos importados por EEUU desde el MERCOSUR, cabe destacar la importancia de los combustibles minerales (Capítulo 27 del S.A.). Este producto explicó el 63% del total importado por EEUU desde el MERCOSUR en 2012, guarismo 15 puntos porcentuales superior al registrado en 2001. Durante años, la importancia del petróleo en la relación comercial con el MERCOSUR, en particular explicado por la importancia de Venezuela como proveedor, refleja el pragmatismo comercial que

¹⁸⁶ Entrevista personal realizada a la Embajadora de EEUU en Uruguay, Julissa Reinoso el 24 de febrero de 2014, Montevideo, Uruguay.

existe más allá de la retórica diplomática que define la relación entre el país caribeño y EEUU. En importancia pero con una participación menor, le siguen los productos de fundición de hierro o acero (Capítulo 72 del S.A.) y las máquinas, aparatos mecánicos (Capítulo 84 del S.A.). Además de los combustibles, otros bienes como las bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (Capítulo 22 del S.A) y café, té, yerba mate y especias (Capítulo 09 del S.A), aumentaron su participación en el total de las importaciones de EEUU desde el MERCOSUR (aumentaron 2,5% y 1,3% respectivamente).

En términos generales, podría aseverarse que las importaciones de EEUU desde el MERCOSUR se han reprimarizado, debido a que adquirieron mayor importancia los productos primarios frente a los de mayor proceso. En cuanto a los productos agrícolas (de acuerdo a la definición de la OMC), los mayormente importados por EEUU fueron alcohol etílico, café, jugo de frutas, vino de uvas, tabaco, maíz y azúcar.

Cuadro 14 – Importaciones de EEUU desde el MERCOSUR

Capítulo del S.A	Descripción abreviada del producto	Estados Unidos de América importa desde Mercado Común del Sur (Mercosur), en miles de US\$		Participación	
		2001	2012	2001	2012
27	Combustibles minerales, aceites minerales y prod.de su destilación	16.720.959	48.784.914	47,9%	62,8%
72	Fundición, hierro y acero	1.479.254	4.005.438	4,2%	5,2%
84	Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos	1.208.325	2.888.453	3,5%	3,7%
99	Materias no especificadas en otra parte	850.284	2.157.541	2,4%	2,8%
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	59.754	2.046.536	0,2%	2,6%
09	Café, té, yerba mate y especias	259.068	1.554.906	0,7%	2,0%
29	Productos químicos orgánicos	741.575	1.324.752	2,1%	1,7%
47	Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas, papel	416.395	1.021.806	1,2%	1,3%
88	Navegación aérea o espacial	1.951.997	988.272	5,6%	1,3%
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	780.313	730.974	2,2%	0,9%
68	Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica o materias análogas	175.115	729.895	0,5%	0,9%
20	Prep. de legumbres, hortalizas, frutos o de otras partes de plantas	288.065	703.833	0,8%	0,9%
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes, aparatos de grabación	1.518.573	690.907	4,3%	0,9%
87	Vehículos automoviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres y sus partes	1.260.979	678.079	3,6%	0,9%
73	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	290.164	675.512	0,8%	0,9%
28	Productos químicos inorgánicos, compuestos inorgánicos /orgánicos de los metales	200.765	667.685	0,6%	0,9%
40	Caucho y manufacturas de caucho	234.629	618.583	0,7%	0,8%
71	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	356.447	488.199	1,0%	0,6%
76	Aluminio y manufacturas de aluminio	517.310	475.116	1,5%	0,6%
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	228.855	427.483	0,7%	0,5%
17	Azúcares y artículos de confitería	175.503	417.553	0,5%	0,5%
10	Cereales	23.082	386.829	0,1%	0,5%
08	Frutos comestibles; cortezas de agrios o de melones	222.580	341.144	0,6%	0,4%
26	Minerales, escorias y cenizas	207.036	292.509	0,6%	0,4%
16	Preparaciones de carne, de pescado o de crustaceos, de moluscos	198.494	290.057	0,6%	0,4%
48	Papel, cartón, manufacturas de pasta de celulosa, de papel y de cartón	140.471	235.886	0,4%	0,3%
39	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	136.469	224.983	0,4%	0,3%
Sub total		30.642.461	73.847.845	88%	95%
Resto		4.290.002	3.877.696	12%	5%
Total		34.932.463	77.725.541	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Respecto a las exportaciones de EEUU al MERCOSUR se destacan bienes con mayor proceso, como las máquinas y herramientas (Capítulo 84 del S.A.), máquinas y aparatos eléctricos (Capítulo 85 del S.A.) y bienes de navegación aérea o espacial (Capítulo 88 del S.A.). También cabe destacar la importancia de los combustibles

minerales, siendo este bien el que ha registrado un mayor crecimiento en la participación frente al total colocado hacia el bloque. Cabe precisar que en el caso de las máquinas y herramientas como en el de las máquinas y aparatos eléctricos (Capítulos 84 y 85 del S.A. respectivamente), EEUU perdió importancia en las adquisiciones totales del MERCOSUR, lo que tiene que ver con la penetración de China como proveedor de ese tipo de mercaderías.

Cuadro15 – Exportaciones de EEUU al MERCOSUR

Capítulo del S.A	Descripción del producto	Estados Unidos de América exporta hacia Mercado Común del Sur (Mercosur), en miles de US\$		Participación	
		2001	2012	2001	2012
84	Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos	7.663.730	13.961.082	29,1%	18,7%
27	Combustibles minerales, aceites minerales y prod.de su destilación	448.633	13.267.304	1,7%	17,7%
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico,sus partes; aparatos de grabación	4.682.240	8.740.616	17,8%	11,7%
88	Navegación aérea o espacial	1.751.660	6.778.945	6,6%	9,1%
29	Productos químicos orgánicos	1.829.592	4.187.271	6,9%	5,6%
90	Instrumentos, aparatos de óptica,fotografía,cinematografía,medida,control	1.455.352	3.591.348	5,5%	4,8%
39	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	1.140.849	3.046.581	4,3%	4,1%
87	Vehículos automoviles,tractores,ciclos,demás vehículos terrestres y sus partes	1.098.924	2.815.957	4,2%	3,8%
38	Productos diversos de la industria química	722.283	1.934.944	2,7%	2,6%
30	Productos farmacéuticos	366.548	1.798.286	1,4%	2,4%
99	Materias no especificadas en otra parte	629.316	1.541.129	2,4%	2,1%
31	Abonos	266.729	1.284.822	1,0%	1,7%
28	Productos químicos inorgánicos, compuestos inorgánicos /orgánicos de los metales	314.955	1.042.282	1,2%	1,4%
40	Caucho y manufacturas de caucho	254.458	906.118	1,0%	1,2%
73	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	181.967	887.120	0,7%	1,2%
10	Cereales	180.375	778.663	0,7%	1,0%
95	Juguetes,juegos,artículos para recreo o para deporte; partes...	98.847	575.273	0,4%	0,8%
33	Aceites esenciales y resinoides;prep.de perfumeria,de tocador	208.126	565.100	0,8%	0,8%
32	Extractos curtientes/tintoreos;taninos,sus derivados; pinturas	271.238	555.707	1,0%	0,7%
23	Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias;ali.para animales	104.273	431.167	0,4%	0,6%
48	Papel,cartón;manufact. de pasta de celulosa, de papel/de cartón	234.039	381.043	0,9%	0,5%
86	Vehículos y material para vías o simil. y sus partes; aparatos mecánico	71.452	368.239	0,3%	0,5%
72	Fundición, hierro y acero	50.709	348.754	0,2%	0,5%
34	Jabones, agentes de superficie orgánicos,preparaciones para lavar,etc	103.741	335.173	0,4%	0,4%
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	26.347	319.213	0,1%	0,4%
82	Herramientas,útiles,artículos de cuchillera, cubiertos de mesa	106.786	270.040	0,4%	0,4%
21	Preparaciones alimenticias diversas	85.374	254.584	0,3%	0,3%
15	Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	28.981	242.002	0,1%	0,3%
Sub total		24.377.524	71.208.763	93%	95%
Resto		1.974.020	3.554.340	7%	5%
Total		26.351.544	74.763.103	100%	100%

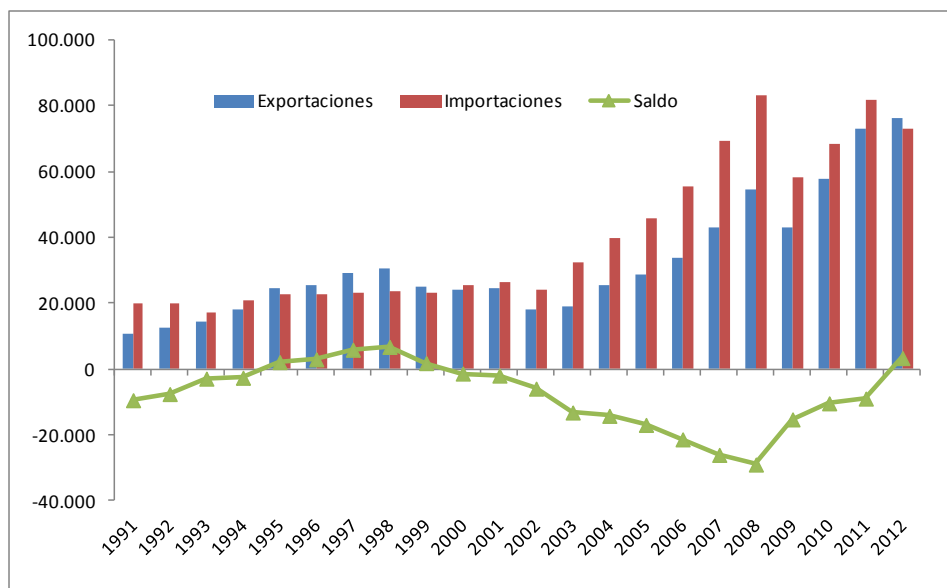
Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

5.3.2 La UE y el MERCOSUR

En 2012, el comercio entre la UE y el MERCOSUR superó los US\$ 150 mil millones registrando un saldo comercial favorable a la UE en el último año, si bien en toda la serie ha registrado un saldo comercial favorable al último bloque. Respecto a la tendencia, desde 2008 la UE parece mostrar un equilibrio de su saldo comercial con el MERCOSUR, lo que puede estar explicado por la colocación de los productos agrícolas del este último bloque a otros mercados en las corrientes crecientes denominadas comercio sur – sur.

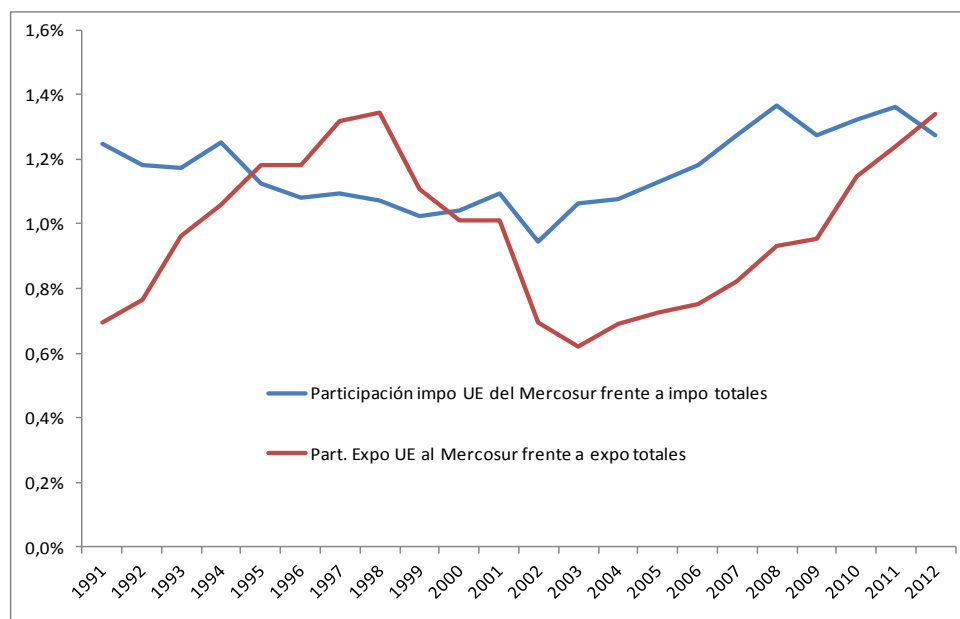
El bloque europeo es el principal socio comercial del MERCOSUR, seguido muy de cerca por EEUU. Respecto a la evolución de la participación, desde el año 2001 en adelante el MERCOSUR ha ganado terreno tanto en el comercio exterior de la UE, si bien se trata de guarismos muy bajos (1,3% en 2012). Por el contrario, las importaciones del bloque sudamericano desde la UE explicaron el 16% de las totales, mientras que las exportaciones el 20% en 2012.

Gráfico 15 – Comercio de bienes entre la UE y el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia en base a WITS

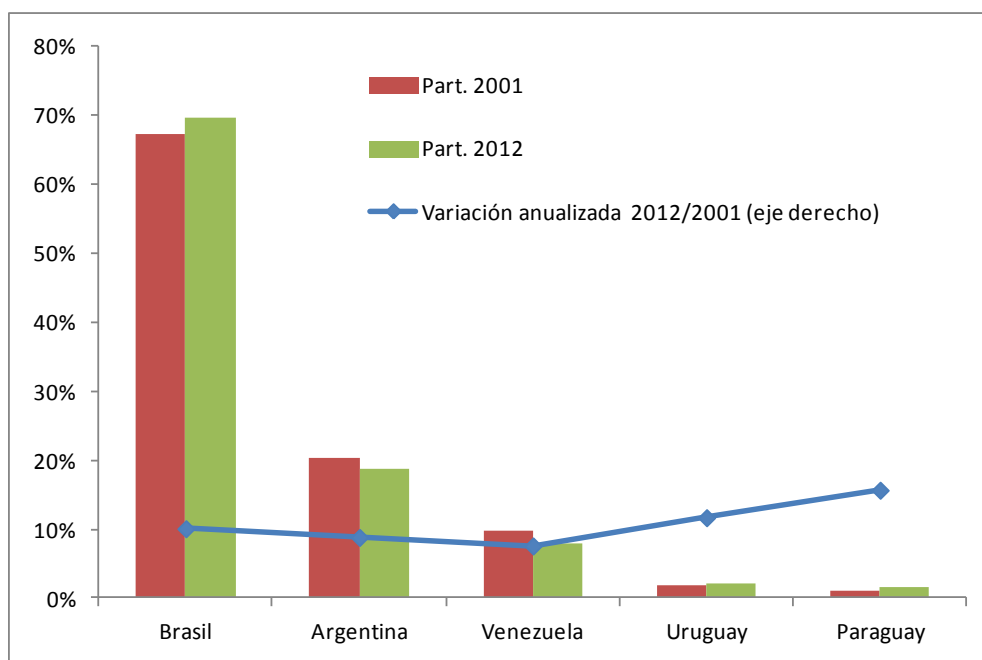
Gráfico 16 – Participación del comercio de bienes entre la UE y el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia en base a WITS

En cuanto a los socios comerciales de la UE en el MERCOSUR, Brasil es con una importante distancia el principal socio del bloque europeo, explicando el 70% de las importaciones totales de la UE del bloque y el 65% de las exportaciones. En cuanto al dinamismo, Brasil no es el país del MERCOSUR que muestra un mayor crecimiento entre los años 2001 – 2012, destacándose en este caso el crecimiento en las tasas de variaciones de Paraguay y Uruguay en las exportaciones a la UE (16% y 12% entre los años 2001 – 2012), mientras que en las importaciones desde dichos países europeos se destaca Venezuela (16% entre los años 2001 – 2012). En importancia le sigue Argentina y Venezuela, seguido en menor importancia por Uruguay y Paraguay que poseen niveles de comercio muy inferiores al del resto de los socios del bloque.

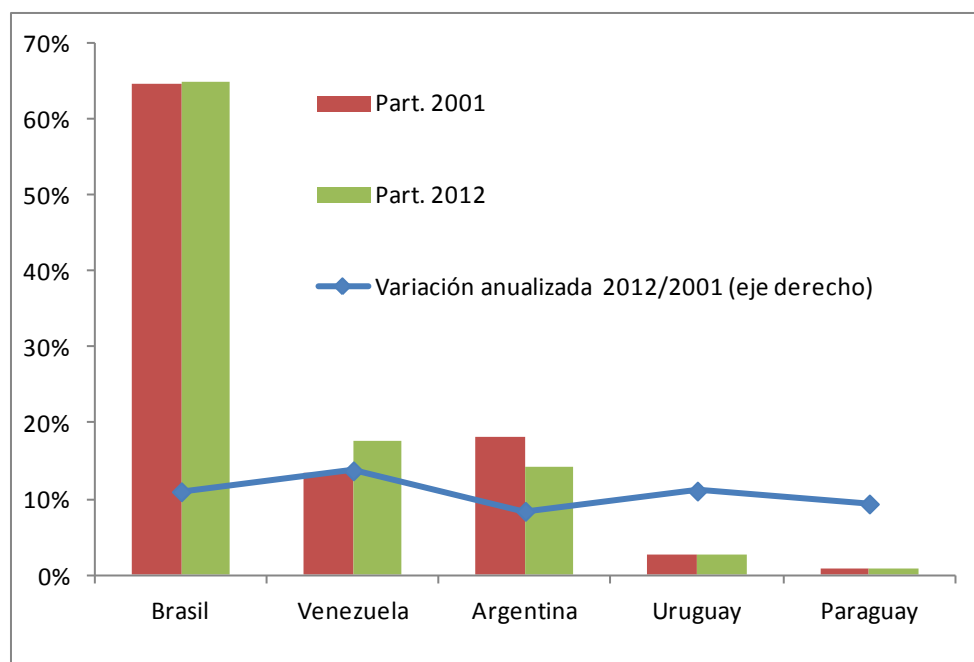
Gráfico 17 – Origen de las importaciones de la UE desde el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

La relevancia de algunos socios del MERCOSUR en las relaciones comerciales con la UE, no es un tema menor en el objeto de estudio. Las asimetrías en este sentido podrían adelantar las posibilidades reales de que la UE acepte como opción, avanzar de forma adelantada con algunos de los socios, como ocurrió en el caso de los países andinos. Dado el interés que le ha otorgado la UE a Brasil como socio estratégico, así como por la importancia de los flujos comerciales, no parece existir la posibilidad de que se avance en una negociación plurilateral sin que esté Brasil en la mesa de negociación, al menos si se lo analiza desde esta perspectiva. Los avances recientes en las negociaciones tratados en capítulos siguientes, confirmarían esta hipótesis.

Gráfico 18 – Destino de las exportaciones de la UE hacia el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Las importaciones de la UE desde el MERCOSUR están concentradas en los productos primarios y Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA). En 2012, los primeros nueve productos importados por la UE desde el MERCOSUR correspondieron a estas categorías, explicando más del 60% del total adquirido en el mismo año, monto superior al registrado por esos mismos productos en 2001, lo que confirmaría, como también ocurre en las exportaciones del MERCOSUR a EEUU, cierta reprimarización de las colocaciones externas del MERCOSUR con destino a la UE. Ahora bien, en el caso de los flujos hacia EEUU, las manufacturas industriales muestran mayor importancia que en el caso europeo, lo que tiene implicancias en la identificación de las eventuales oportunidades comerciales derivadas de la firma de un TLC.

En 2012, los principales productos importados por la UE desde el MERCOSUR fueron minerales, escorias y cenizas (Capítulo 26 del S.A.), residuos y desperdicios de las industrias alimentarias (Capítulo 23 del S.A.), combustibles minerales (Capítulo 27 del S.A), semillas y frutos oleaginosos (Capítulo 12 del S.A), café, té, yerba mate y especias (Capítulo 09 del S.A), carne y despojos comestibles (Capítulo 02 del S.A) y pasta de madera y otras materias fibrosas (Capítulo 47 del S.A). Si se atiende a los principales productos importados por la UE desde el MERCOSUR entre los años 2001 – 2012, los que ganaron mayor participación en el período fueron los minerales,

escorias y cenizas (siete puntos porcentuales), los combustibles minerales (3,5 puntos porcentuales), los productos químicos (2,7 puntos porcentuales), las perlas finas, piedras preciosas o similares (1,7 puntos porcentuales) y los productos químicos orgánicos (1,2 puntos porcentuales). Por el contrario, perdieron importancia las semillas y frutos oleaginosos (2,2 puntos porcentuales), lo que tiene que ver con la aparición de nuevos mercados como el chino, siendo el principal destino de este bien para el MERCOSUR, los pescados (1,9 puntos porcentuales), la madera (1,8 puntos porcentuales), residuos y desperdicios de las industrias alimentarias (1,6 puntos porcentuales), cueros (1,5 puntos porcentuales), máquinas y aparatos mecánicos (1,1 puntos porcentuales) y frutos comestibles y cítricos (1 punto porcentual). Más allá del caso de los químicos, los resultados confirman la reprimarización en las exportaciones del MERCOSUR hacia la UE.

Cuadro 16 – Importaciones de la UE desde el MERCOSUR

Capítulo del S.A.	Descripción del producto	Unión Europea (UE 27) importa desde Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en miles de US\$		Participación	
		2001	2012	2001	2012
26	Minerales, escorias y cenizas	1.854.034	10.264.060	7,1%	14,1%
23	Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias; ali. para animales	3.787.194	9.323.158	14,5%	12,8%
27	Combustibles minerales, aceites minerales y prod. de su destilación	2.091.381	8.337.428	8,0%	11,5%
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos..	2.572.070	5.560.581	9,8%	7,7%
09	Café, té, yerba mate y especias	919.072	3.384.965	3,5%	4,7%
02	Carne y despojos comestibles	1.078.515	2.436.331	4,1%	3,4%
47	Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; papel..	626.133	2.395.958	2,4%	3,3%
72	Fundición, hierro y acero	786.678	2.325.235	3,0%	3,2%
20	Prep. de legumbres, hortalizas, frutos o de otras partes de plant.	878.570	2.237.175	3,4%	3,1%
84	Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	1.097.198	2.216.315	4,2%	3,1%
38	Miscellaneous chemical products.	65.815	2.116.419	0,3%	2,9%
29	Productos químicos orgánicos	306.347	1.720.974	1,2%	2,4%
08	Frutos comestibles; cortezas de agrios o de melones	862.210	1.645.517	3,3%	2,3%
71	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	125.512	1.592.260	0,5%	2,2%
88	Navegación aérea o espacial	633.603	1.454.845	2,4%	2,0%
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	470.379	1.127.035	1,8%	1,6%
16	Preparaciones de carne, de pescado o de crustáceos, de moluscos..	340.997	1.050.376	1,3%	1,4%
41	Piel (excepto la peletería) y cueros	768.358	1.045.396	2,9%	1,4%
87	Vehículos automotores, tractores, ciclos, demás vehíc. terrestres, sus part	477.105	853.256	1,8%	1,2%
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	763.294	832.470	2,9%	1,1%
03	Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	793.036	810.601	3,0%	1,1%
17	Azúcares y artículos de confitería	170.544	733.510	0,7%	1,0%
39	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	147.339	691.203	0,6%	1,0%
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabaci	335.517	660.763	1,3%	0,9%
30	Productos farmacéuticos	25.852	653.884	0,1%	0,9%
Sun total		21.976.753	65.469.715	84%	90%
Resto		4.187.216	7.135.211	16%	10%
Total		26.163.969	72.604.926	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Las exportaciones de la UE al MERCOSUR están concentradas en manufacturas de contenido tecnológico elevado, como las máquinas y herramientas (Capítulo 84 del S.A.), vehículos y sus partes (Capítulo 87 del S.A.), máquinas y aparatos eléctricos

(Capítulo 85 del S.A.), las perlas finas, piedras preciosas (Capítulo 71 del S.A.), productos farmacéuticos (Capítulo 30 del S.A.) y los combustibles minerales (Capítulo 27 del S.A.), bienes que explicaron cerca del 60% del total colocado por la UE en el MERCOSUR en 2012, un porcentaje más elevado que la importancia que presentaban los mismos bienes en 2001.

Cuadro 17 – Exportaciones hacia el MERCOSUR

Capítulo S.A.	Descripción del producto	Unión Europea (UE 27) exporta hacia Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en miles de US\$		Participación	
		2001	2012	2001	2012
84	Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	5.607.174	17.008.784	22,7%	21,9%
87	Vehículos automotrices, tractores, ciclos, demás vehic. terrestres, sus partes	2.388.135	6.821.940	9,7%	8,8%
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	3.378.627	6.089.294	13,7%	7,9%
71	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	297.991	5.700.475	1,2%	7,3%
30	Productos farmacéuticos	1.169.397	5.538.329	4,7%	7,1%
27	Combustibles minerales, aceites minerales y prod. de su destilación	224.451	4.004.011	0,9%	5,2%
29	Productos químicos orgánicos	1.252.934	3.444.570	5,1%	4,4%
90	Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida, control	999.160	3.021.192	4,1%	3,9%
39	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	802.415	2.248.606	3,3%	2,9%
88	Navegación aérea o espacial	1.070.155	2.239.086	4,3%	2,9%
73	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	453.469	2.154.828	1,8%	2,8%
38	Productos diversos de la industria química	539.358	2.033.179	2,2%	2,6%
31	Abonos	209.404	1.434.611	0,8%	1,8%
72	Fundición, hierro y acero	325.868	1.254.701	1,3%	1,6%
99	Materias no especificadas en otra parte	437.771	1.206.292	1,8%	1,6%
48	Papel, cartón; manufact. de pasta de celulosa, de papel/de cartón	475.050	1.081.883	1,9%	1,4%
40	Caucho y manufacturas de caucho	263.333	869.609	1,1%	1,1%
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	376.633	816.330	1,5%	1,1%
33	Aceites esenciales y resinoides; prep. de perfumería, de tocador	245.243	729.153	1,0%	0,9%
32	Extractos curtientes/tintóreos; taninos, sus derivados; pinturas	281.733	610.588	1,1%	0,8%
28	Prod. químicos inorgán.; compuestos inorgán./organ. de los metales	194.745	593.673	0,8%	0,8%
86	Vehículos y material para vías o simil. y sus partes; aparatos mecánico	86.947	566.789	0,4%	0,7%
94	Muebles; mobiliario médicoquirúrgico; artículos de cama y similares	215.949	421.495	0,9%	0,5%
Sub total		21.295.942	69.889.418	86%	90%
Resto		3.373.776	7.678.206	14%	10%
Total		24.669.718	77.567.624	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

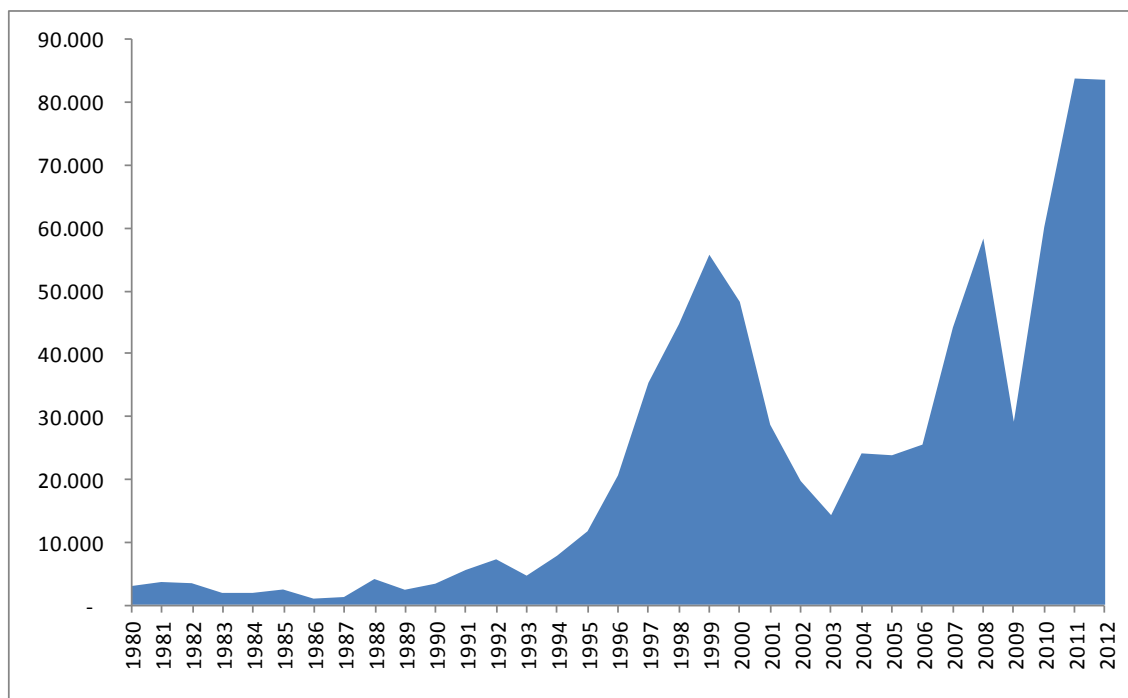
5.3.3 Las inversiones de EEUU y la UE en el MERCOSUR

La evolución de la Inversión Extranjera Directa (IED) captada por el MERCOSUR desde la década del ochenta en adelante, evidencia la correlación que existe entre la apertura comercial y el crecimiento de los flujos de inversión. Los niveles de inversión también son muy sensibles a las crisis, en particular el impacto mostrado en la iniciada en 2001 – 2002.

De cualquier forma, la afección de las corrientes de inversión con las crisis es menor que en el caso de los flujos comerciales, lo que potencia aún más la importante relación que se tiene en ese sentido con EEUU y la UE.

Gráfico 19 – Captación de IED del MERCOSUR

(Del mundo)



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL

Respecto a la recepción de IED del MERCOSUR, EEUU y la UE siguen siendo los principales inversores en el MERCOSUR, seguido por los flujos de la propia región, en particular las transnacionales brasileñas. Brasil es el principal receptor de las inversiones y a diferencia de los otros países de la región, capta las mismas en el sector servicios y en segundo lugar en las manufacturas. Por el contrario, en el resto de los países la captación de IED es principalmente en el sector de los recursos naturales seguido por los servicios, quedando las manufacturas en la última posición (CEPAL, 2013).

Si bien las estadísticas sobre inversiones impiden un registro preciso sobre el origen de dichas corrientes, sí es notorio el crecimiento de las inversiones chinas, las que incluso han potenciado el patrón de captación de inversiones en el sector de los recursos naturales. Si bien la atracción de inversiones en el MERCOSUR ha presentado un buen desempeño en los últimos años, el desafío está en dirigir las mismas hacia nuevos sectores, en especial las manufacturas, ya que el patrón sigue mostrando una mayor propensión a captar inversiones en aquellos sectores donde es competitivo a nivel internacional.

El otro enfoque de análisis respecto a las inversiones tiene que ver con la potenciación de las asimetrías, las que ya se identificaron en el comercio de bienes, ya que si bien la presencia de empresas estadounidenses y europeas es masiva en la región, la de empresas de la región tanto en Europa como en EEUU es prácticamente insignificante (García de la Cruz, *et. al*, 2010).

6. La incursión de China y un posible acuerdo entre EEUU y la UE

Los cambios en la política de inserción comercial de EEUU y la UE, así como el propio desarrollo del MERCOSUR y de las negociaciones en curso de la UE con dicho bloque comercial, no pueden analizarse separadamente de los sucesos de mayor trascendencia en el comercio internacional. Al respecto, la incursión de China ha sido sin lugar a dudas una de las transformaciones de mayor envergadura en la historia moderna, lo que le ha permitido a AL y en especial a los países del MERCOSUR diversificar su política exterior, la que poco tiempo atrás estaba muy concentrada en las potencias centrales.

A su vez, la posibilidad de que EEUU y la UE suscriban un acuerdo comercial de la profundidad pretendida en la actualidad, provocaría en términos comerciales un impacto inédito que cambiará definitivamente las reglas vinculadas con el comercio multilateral. Por otra parte, la ambición del acuerdo que se pretende cerrar por los mencionados actores, implica un re direccionamiento de las prioridades de la agenda externa de la UE, lo que podría afectar la intensidad de las negociaciones en curso con el MERCOSUR.

6.1. La incursión de China

Las transformaciones que se dieron en China a partir de las reformas iniciadas por Deng Xiaoping a fines de la década del setenta, provocaron una serie de cambios que podrían definirse como inéditos en la historia reciente de las relaciones internacionales. Los mismos afectaron a todas las regiones del globo, pero especialmente a las relaciones de las potencias mundiales (EEUU y la UE) respecto a terceros país desde el punto de vista de las influencias. En consecuencia, los países en desarrollo cuentan con un nuevo actor que de cierta forma ha limitado el accionar diplomático de las potencias centrales (Delage, 2007).

Para comprender el fenómeno, resta solo repasar algunos de los indicadores económicos que ratifican la incursión de China como potencia mundial, incluso amenazando seriamente el poder global de EEUU. Considerando los años 1994 y 2012, China pasó de explicar el 2% del PIB global al 12%, registrando también un notable crecimiento del PIB per cápita, si bien aún se encuentra muy por debajo de la media mundial (60% de la media mundial). Otros indicadores como el comercio o la captación de inversiones ratifican lo que el Banco Mundial llegó a denominar el milagro chino, pues las inversiones y las exportaciones crecieron a un ritmo notable, debido a la agresiva política seguida por este Estado a través de la creación de zonas económicas especiales. Cabe señalar, que dicha política favoreció a EEUU y en segunda instancia a Europa, ya que instalaron sus empresas multinacionales en China para beneficiarse de las ventajas comparativas del país asiático en el costo de la mano de obra, como así también de las flexibilidades en el cumplimiento de las normas laborales o medioambientales (Girado, 2012: 2014).

Tanto EEUU como la UE, reconocen a China como una potencia en el nivel regional y multilateral. En ese sentido, entienden la necesidad de profundizar las relaciones de cooperación con China. En el caso de EEUU, a través de la *President's 2013 Trade Policy Agenda*, se plantea la necesidad de avanzar en una agenda amplia, pero aumentando la transparencia y eliminando las barreras que existen aún en muchos sectores. Se hace especial hincapié en el avance de las negociaciones en el capítulo de inversiones para avanzar en el acceso al mercado, la protección de las inversiones otorgando mayores certezas para los inversores. Otro tema central para EEUU tiene que ver con la propiedad intelectual, donde se establece la necesidad de avanzar tanto bilateralmente, como en el marco de las exigencias de la OMC. EEUU reconoce que la institucionalización del diálogo con China a través de la Comisión Conjunta en Comercio del año 2012, así como del Diálogo Estratégico, entre otros ámbitos, ha dado sus réditos en la profundización entre las dos potencias. Entre los temas destacados que involucran a los dos actores se hace mención a superar las restricciones en alimentos y productos agrícolas, información tecnológica y equipamiento de telecomunicaciones, productos manufacturados y dispositivos médicos. También se resalta la discriminación entre empresas nacionales y extranjeras, a través de los beneficios en los créditos y regulaciones nacionales.

Respecto a las relaciones de China con AL, las expresiones de preocupación de EEUU sobre la presencia del país asiático en la región son bastante claras, especialmente desde el año 2005 en adelante. En ese sentido, la primera potencia

mundial entiende que China pone en riesgo la histórica hegemonía de EEUU en la región (Cornejo, 2005). Al respecto de este punto, la Embajadora de este último país en Uruguay no entiende que EEUU esté perdiendo importancia en AL, sino que la relación de su país con la región ha ido “evolucionando” de acuerdo a los intereses comunes en una relación de compromisos compartidos¹⁸⁷.

Por otra parte, la actitud de la UE respecto al papel de China en AL es algo distinta. De acuerdo a la visión diplomática europea, las raíces entre Europa y AL siempre marcarán una diferencia a favor de Europa, más allá de la importante presencia de China en la región a través de las vía comercial, de las inversiones o de la financiación internacional¹⁸⁸. En 2006, la UE entendió que las relaciones con China llevarán a mostrar la capacidad de Europa de aprovechar las oportunidades de la globalización en el empleo y crecimiento. Pero reconoce que China se va a enfrentar a grandes desafíos por sus necesarias reformas internas, ya sea en el plano social, medioambiental o económico (Comisión Europea: pp. 12, 2006).

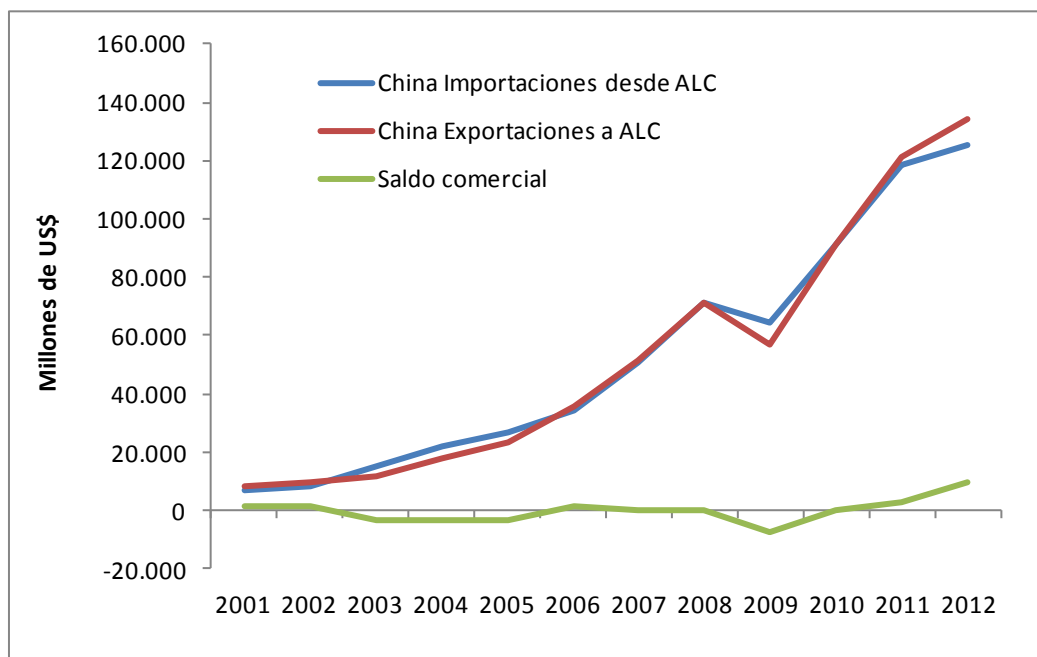
La penetración de China en AL es notoria si se analiza el crecimiento del comercio en los últimos años, especialmente desde el año 2000 en adelante, pues la importancia del mismo era menor en décadas anteriores. En efecto, entre los años 2001 – 2012, las exportaciones de ALC hacia China aumentaron a una tasa anualizada del 31%, mientras que las importaciones crecieron al 29%, guarismos muy superiores a los registrados por el comercio total de la región. Respecto a los montos de los flujos comerciales, los mismos difieren sustancialmente dependiendo de qué parte informa los datos. Dichas diferencias en los registros afectan principalmente al tamaño del saldo comercial, si bien existe coincidencia de que el mismo es favorable a China, especialmente por el importante déficit comercial que presenta México con el país asiático. Otra característica en la relación de China con ALC tiene que ver con las asimetrías que caracterizan el patrón comercial bilateral, tanto si se lo analiza desde el punto de vista de la diversificación como de la importancia en el total del comercio de cada socio. En efecto, mientras ALC explica el 6% de las exportaciones totales chinas y el 6,5% de las importaciones, China explica el 14% de las exportaciones totales de ALC y el 18% de las importaciones (Bartesaghi, 2014).

¹⁸⁷ Entrevista realizada a la Embajadora de EEUU en Uruguay, Julissa Reynoso el 24 de febrero de 2014, Montevideo, Uruguay.

¹⁸⁸ Entrevista realizada al Jefe del Sector Asuntos Políticos, Comerciales y Comunicación de la Delegación de la UE frente a Uruguay y Paraguay, Francois Roudié el 10 de diciembre de 2013, Montevideo, Uruguay.

Gráfico 20 – Comercio bilateral entre China y ALC

(Datos informados por China)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

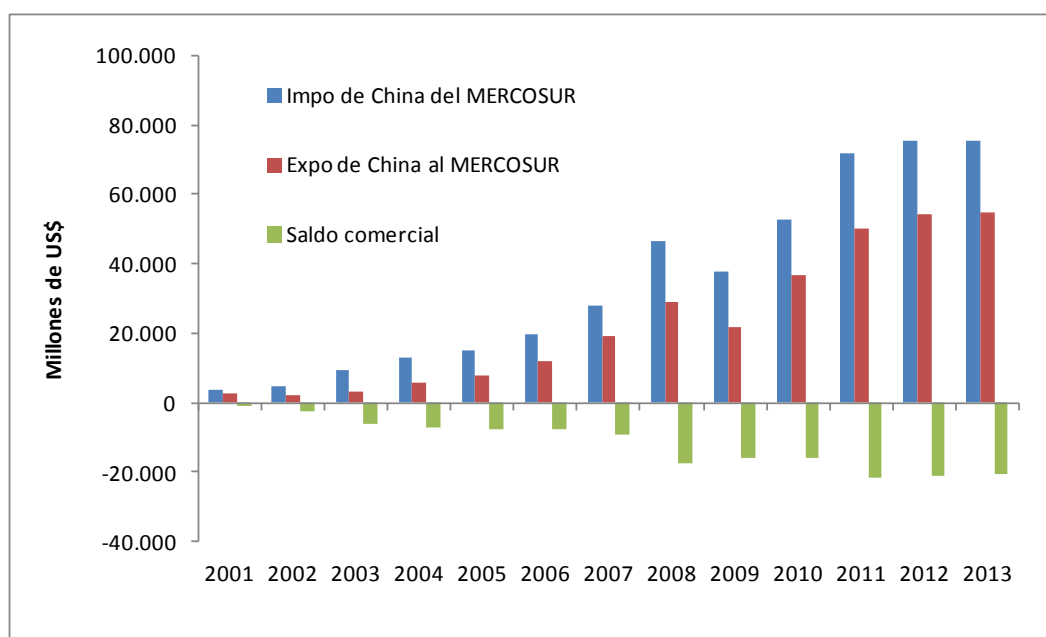
Con relación a la diversificación, es notoria la concentración del comercio entre ALC y China a nivel de actores, pero también en el escaso grado de diversificación de las exportaciones a nivel de producto, las cuales están explicadas fundamentalmente por las colocaciones de bienes primarios. En lo que refiere a la concentración a nivel de socios comerciales, Brasil, México y Chile son los socios de mayor importancia, explicando la mayor parte del comercio bilateral. Asimismo, se destaca la importancia de Venezuela por las colocaciones de petróleo y de Panamá en las importaciones por razones logísticas. La escasa diversificación también es notoria si se analiza el comercio por categoría, especialmente en el caso de las exportaciones de ALC a China, donde pocos productos explican la mayor parte del comercio. En síntesis, el comercio podría catalogarse como complementario, pues se exportan bienes primarios y agroindustriales, mientras que se importan manufacturas con mayor proceso. Al respecto de este punto, quizás las excepciones podrían identificarse en el comercio con México, Costa Rica y en menor medida con Brasil, ya que si bien importan productos sofisticados desde China, también colocan bienes con alto valor agregado en el país asiático.

En el caso particular del MERCOSUR, China generó nuevas oportunidades para los países de la región, pero debe tenerse en cuenta que existen a su vez algunas tensiones. Así como ocurre en el caso de cómo relacionarse con EEUU o con la UE,

en el caso de China el bloque tampoco ha logrado consensuar posiciones comunes, ya que las grandes economías regionales como Brasil y Argentina aplican una política comercial proteccionista con el país asiático, la que incluso afecta las inversiones chinas en otros países del MERCOSUR. En cuanto al desempeño comercial, las importaciones chinas desde el bloque aumentaron a tasas anualizadas del 28%, mientras que las exportaciones al 29% entre los años 2001 – 2013.

Gráfico 21 – Comercio bilateral entre China y el MERCOSUR

(Datos informados por China)

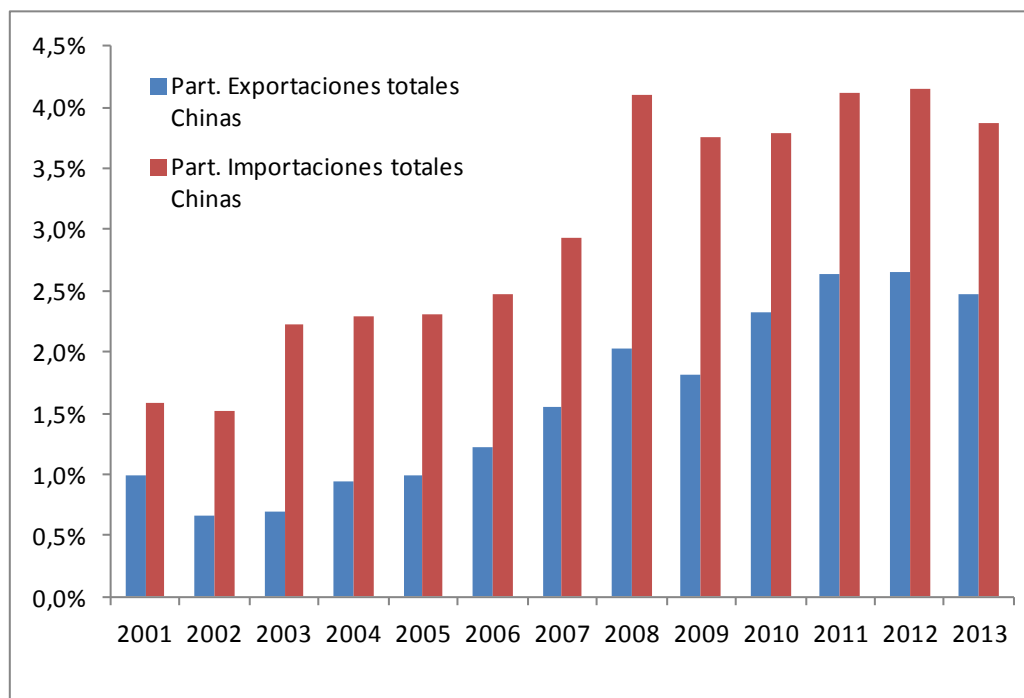


Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Así como ocurre con el resto de la región, la participación del MERCOSUR en el comercio exterior de China ha aumentado significativamente en los últimos años, si bien sigue siendo baja en términos comparados. De cualquier forma, cabe resaltar la mayor importancia del bloque como proveedor que como comprador, debido al petróleo, los minerales y los alimentos. Respecto al patrón comercial, como ocurre con el resto de los países latinoamericanos, el MERCOSUR no escapa a la concentración a nivel de actores (Brasil) y de exportaciones muy concentradas en bienes primarios y agroindustriales. Por el contrario, China exporta un variedad muy amplia de bienes industriales que han afectado tanto la producción nacional de los socios como la evolución del comercio intrarregional, forzando incluso un cambio de modelo de desarrollo como ocurrió con Brasil en los últimos años.

Gráfico 22 – Comercio bilateral entre China y el MERCOSUR

(Datos informados por China)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Atendiendo a las inversiones, también en la última década se ha registrado un crecimiento de los flujos de China hacia AL, si bien en una proporción menor que en el comercio. De acuerdo a los datos de organizaciones como la UNCTAD y la CEPAL, las inversiones de China están por debajo de las registradas por EEUU y la UE en ALC, si bien se espera que las mismas se vean notoriamente acrecentadas en los próximos años. A su vez, hasta la fecha dichas inversiones están aún concentradas en recursos naturales, siendo una de las diferencias con las inversiones provenientes tanto de EEUU como de la UE, las que están dirigidas fundamentalmente a los servicios o a las manufacturas. Otro destacado fenómeno entre China y AL tiene que ver con los préstamos de bancos chinos, registrándose un notable crecimiento de los mismos desde el año 2005. Actualmente, AL explica el 50% de los préstamos emitidos desde China, lo que implica otra vía por la cual dicho país defiende sus intereses en la región (Léon de la Rosa, 2013).

También en los últimos años ha sido muy importante el estrechamiento de las relaciones diplomáticas entre las dos regiones, con un considerable aumento de las visitas presidenciales así como de altas autoridades. Debido a la competitividad de China en la producción industrial, en el caso del MERCOSUR parece al menos difícil avanzar en un acuerdo comercial con el país asiático del tipo del negociado

actualmente con la UE, ya que tanto Brasil como Argentina no se muestran dispuestos a semejante apertura que podría afectar la industria nacional que ha sido protegida y promovida en los últimos años. Además, si bien el asunto Taiwán ocupa un lugar cada vez menos importante en las relaciones exteriores de China, el hecho de que Paraguay no reconozca a China, afecta el acercamiento comercial a nivel de bloque. De cualquier forma, así como puede ocurrir en las negociaciones con EEUU y la UE, también puede darse que algún país del MERCOSUR avance individualmente en la profundización comercial con China, ya que en AL, actualmente existe una notoria diferencia de estrategias de cómo relacionarse con todos los países asiáticos, los que cabe recordar se están integrando entre sí de forma muy acelerada, afectando cada vez más las condiciones de acceso relativas en dicha zona (Velloso, 2013).

En síntesis, las relaciones comerciales de AL con EEUU y con la UE no pueden analizarse aisladamente, mucho menos en el período de estudio definido, donde como se mencionó anteriormente, China ha registrado una explosión económica y comercial sin precedentes a nivel internacional. La voraz demanda China ha permitido un crecimiento histórico de los precios internacionales de algunos productos primarios, donde los países del MERCOSUR son muy competitivos. Este fenómeno tiene implicancias en la política comercial de los países del bloque, ya que les ha permitido re direccionar las colocaciones de los bienes agroalimentarios debido a los elevados precios pagados por China, que además han progresivamente bajado sus niveles de protección ya sea arancelaria como no arancelaria (Girado, 2014).

Independientemente de la importancia que han adquirido las relaciones entre ALC y China, debe tenerse en cuenta que el componente del comercio de la región y en especial de los países miembros del MERCOSUR difiere sustancialmente si se lo compara con las corrientes con EEUU y la UE. Las colocaciones del bloque con destino a China se encuentran concentradas en productos básicos, mientras que las colocaciones del bloque hacia EEUU y la UE, cuentan con mayor proceso incluso con la colocación de manufacturas con elevado proceso. Este es el caso de las colocaciones de Brasil, que coloca máquinas y aviones en dichos mercados desarrollados (Thorstensen, *et. al* 2013).

6.2 Posible acuerdo entre EEUU - UE

Las relaciones entre EEUU y la UE merecen un análisis que necesariamente debe traspasar el enfoque económico y comercial, ya que los vínculos históricos entre los dos actores han sido de una enorme interacción en los últimos 60 años, más precisamente desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Separadamente de la relación considerada como natural, donde existen claros intereses comunes, las diferencias entre las partes también son evidentes y ratifican que se trata de dos actores con su propia personalidad (Roy: pp.3, 2012)¹⁸⁹.

Al respecto del acuerdo conocido como el *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, en primer lugar debe tenerse en cuenta que no se trata de la primera vez que EEUU y Europa apuestan a la firma de un acuerdo de estas características. En efecto, desde 2005 que existe la Iniciativa Económica Transatlántica, que generó además diálogos complementarios, que de acuerdo a la Comisión Europea, “a pesar de haberse conseguido algunos progresos, ha resultado ser un asunto espinoso y se precisa un nuevo impulso” (Comisión Europea: pp. 11, 2006). El nuevo impulso de esta asociación estratégica tiene que ver con la pérdida progresiva de poder de los dos actores en el escenario internacional, especialmente a impulso de China, India o Rusia.

Además de la importancia estratégica de la relación entre EEUU y la UE, la dimensión económica de la misma permite identificar los eventuales impactos futuros de un acuerdo como el proyectado, que sin lugar a dudas afectaría la economía y el comercio internacional, pero especialmente las disciplinas multilaterales de comercio. La relación entre los dos actores explican en la actualidad las corrientes de comercio e inversión más sólidas a nivel global, tratándose además de economías con los más elevados niveles de desarrollo. Asimismo, no hay que olvidar que ambos explican el 50% del PIB mundial.

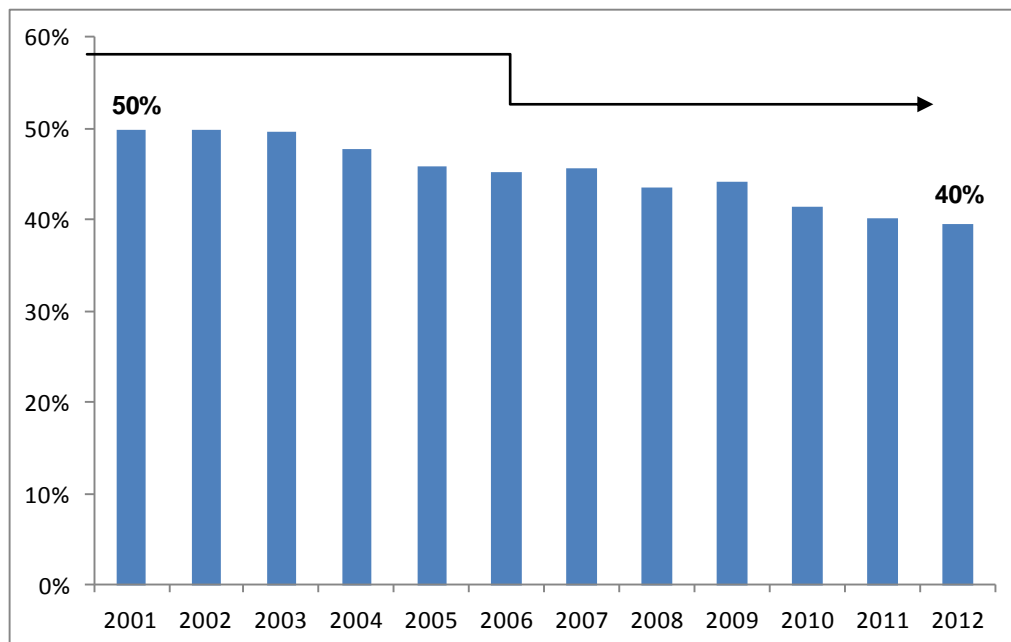
Las exportaciones de EEUU y de la UE computadas en conjunto explicaron el 40% de las globales en 2012, lo que implicó 10 puntos porcentuales menos que la registrada en 2001. Cabe precisar que la participación en las exportaciones mundiales es superior en servicios, alcanzado el 58% en 2012, con una pérdida en la participación

¹⁸⁹ Al respecto, el ex canciller Didier Operti entiende que las diferencias culturales entre EEUU y Europa son muy marcadas, pero también las comerciales. El experto considera dificultoso que avancen las negociaciones bajo dicho formato, en especial por las diferencias que existen en algunos capítulos como la propiedad intelectual, entre otros.

en los últimos años pero de menor cuantía que en el caso del comercio de bienes, lo que tiene que ver con la aún demorada especialización de China en este sector.

Gráfico 23 – Participación de las exportaciones de la UE y EEUU

(En las exportaciones mundiales)



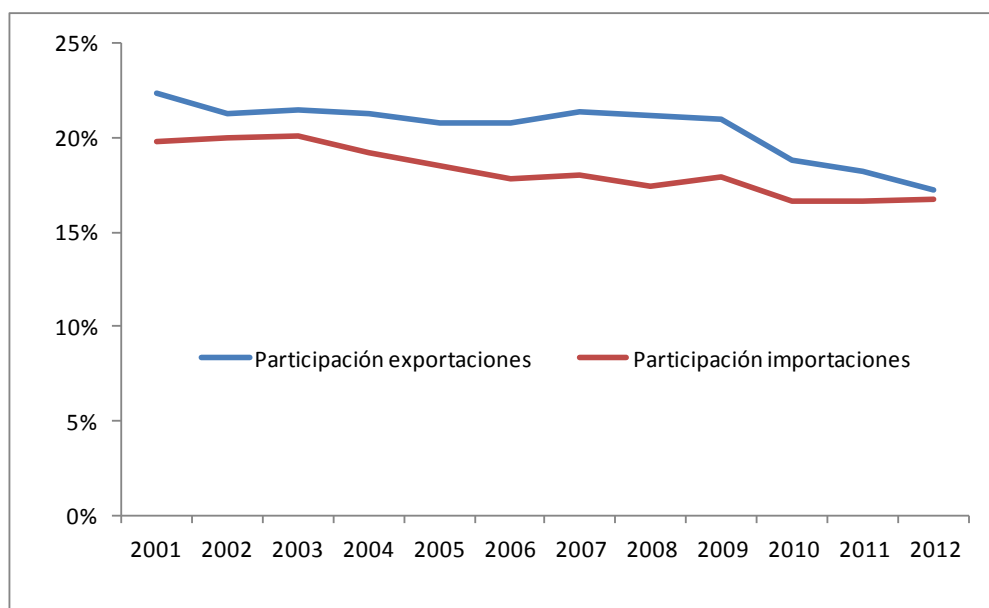
Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

El comercio bilateral entre EEUU y la UE ha registrado tasas de crecimiento inferiores a la media del comercio internacional en los últimos años, especialmente por la pérdida de mercado a favor de China. El comercio entre los dos actores es bastante asimétrico si se tiene en cuenta el importante déficit registrado por EEUU con los países de la UE, además de la diferencia en cuanto a las participaciones del comercio exterior.

En efecto, mientras que la UE explicó el 17% de las exportaciones e importaciones totales de EEUU, para la UE dichos guarismos fueron del 6,7% en el caso de las exportaciones y 5,3% en el caso de las importaciones (el comercio intrarregional es muy elevado entre los países de la UE). Como puede observarse en los gráficos presentados a continuación, la participación de los flujos bilaterales ha disminuido en los últimos años.

Gráfico 24 – La importancia de la UE para EEUU

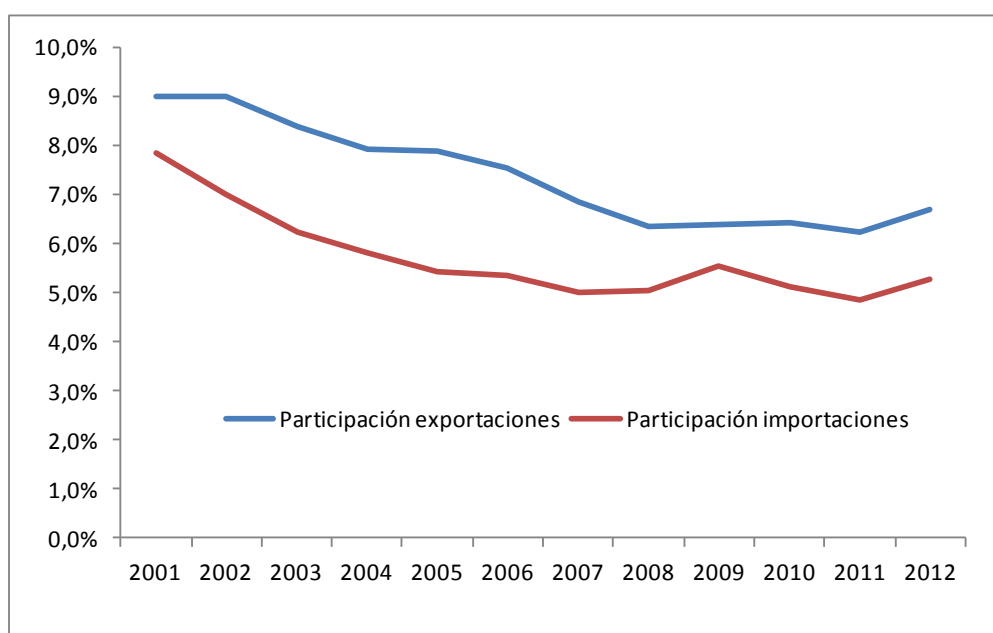
(En las exportaciones totales)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Gráfico 25 – La importancia de EEUU para la UE

(En las exportaciones totales)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

En el marco del Grupo de Trabajo de Alto Nivel entre la Unión Europea – Estados Unidos creado en 2011, dentro de la Institucionalidad de la Iniciativa Económica Transatlántica se elaboró un informe final donde se justifica la necesidad de suscribir un acuerdo entre las partes, que consideran altamente beneficioso. De acuerdo al

mencionado informe, queda clara la ambición del acuerdo propuesto ya que recomienda las negociaciones de los siguientes temas: *“elimination or reduction of conventional barriers to trade in goods, such as tariffs and tariff-rate quotas, elimination, reduction, or prevention of barriers to trade in goods, services, and investment, enhanced compatibility of regulations and standards, elimination, reduction, or prevention of unnecessary “behind the border” non-tariff barriers to trade in all categories, enhanced cooperation for the development of rules and principles on global issues of common concern and also for the achievement of shared global economic goals”* (USTR - HLWG: pp: 1, 2013).

El Sistema de Información de Comercio Exterior de la OEA (SICE)¹⁹⁰ indica que el acuerdo fue anunciado en febrero de 2013 con una declaración conjunta del presidente Obama, el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, mientras que en marzo del mismo año el presidente Obama notificó al congreso el interés de negociar dicho acuerdo que sería de comercio e inversión. En junio de 2013, fue lanzado oficialmente denominándolo Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI), cumpliéndose varias rondas desde su lanzamiento (Comisión Europea, 2014).

Se trata de un cronograma muy ambicioso con rondas de negociación cada escasos meses. Así como ocurre en otros acuerdos que también involucran a EEUU como es el caso del TPP, la información disponible sobre los resultados de las negociaciones es muy escasa, lo que de cierta forma impide dimensionar el grado de avance en las negociaciones. De acuerdo a la información disponible se ha avanzado en las siguientes áreas: inversiones, servicios, normas, energía y productos básicos, más allá de reconocerse que aún queda mucho trabajo, lo que adelantaría las dificultades para cumplir con los cronogramas inicialmente planeados. La Comisión Europea ha lanzado consultas públicas en áreas como las inversiones, lo que evidencia la importancia que se le pretende otorgar a la opinión pública en las negociaciones, incluso creándose por parte de la comisión un grupo de expertos que la asesore en el transcurso de las negociaciones, específicamente en temas sensibles como el capítulo de servicios, transporte, medio ambiente, normas laborales, alimentos y bebidas, el interés de los consumidores y las manufacturas.

¹⁹⁰ Consultado el 14 de febrero de 2014: En: http://www.sice.oas.org/default_s.asp

Al respecto de las posibilidades de suscribir el acuerdo, el Consejero Político y Económico de la Embajada de EEUU en Uruguay, William Owen¹⁹¹, lo consideró como muy probable, más allá de la ambición pretendida. Entiende que existe convencimiento de los impactos positivos, lo que favorecería la negociación, especialmente en la agenda interna.

El acuerdo fue lanzado por Obama, en momentos en que las negociaciones a nivel multilateral se encontraban estancadas, si bien luego revivieron debido a los resultados alcanzados en la Conferencia de Bali. De acuerdo a lo definido por *The President's 2013 Trade Policy Agenda*, el acuerdo abarcará el acceso recíproco a bienes, servicios, inversiones, con la propuesta especial de avanzar en la modernización de las barreras no arancelarias, las que son el principal escollo del comercio entre los dos actores. Justamente en este tema se alcanzó cierto avance en la OMC de acuerdo a los resultados de la Novena Reunión Ministerial, realizada en Bali en 2013, donde se cerró un Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (Ferrando, 2014).

Europa considera que la relación Transatlántica es el “núcleo de la economía global”. Así como lo hace EEUU, considera que los beneficios de esta relación están en la superación de las barreras no arancelarias, ya que los aranceles promedio de ambas partes son relativamente bajos en promedio (5,2% en el caso de la UE y 3,4% en el caso EEUU), si bien podrían existir oportunidades en algunos productos sensibles, como los productos agrícolas europeos que tienen un arancel promedio del 13,2% frente al 4,7% de EEUU). El informe final presentado por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel entre la Unión Europea – Estados Unidos es claro en este punto, incluso mencionando expresamente la necesidad de negociar acuerdos denominados “plus”, lo que indica ir más allá de las disposiciones ya alcanzadas en el marco de la OMC, lo que tendría impactos globales, especialmente para las negociaciones de la Ronda de Doha o futuras rondas comerciales. Al respecto del mencionado informe final, sobre este tema se establece que; *“a significant portion of the benefit of a potential transatlantic agreement turns on the ability of the United States and EU to pursue new and innovative approaches to reduce the adverse impact on trade and investment of non-tariff barriers, with the aim of moving progressively toward a more integrated transatlantic market place. The HLWG recommends that the two sides explore new means of addressing these “behind-the-border” obstacles to trade, including, where*

¹⁹¹ Entrevista realizada al Consejero Político y Económico de la Embajada de EEUU en Uruguay, William Owen, el 8 de abril de 2014. Montevideo, Uruguay.

possible, through provisions that serve to reduce unnecessary costs and administrative delays stemming from regulation, while achieving the levels of health, safety, and environmental protection that each side deems appropriate, or otherwise meeting legitimate regulatory objectives. A key shared objective should be to identify new ways to prevent non-tariff barriers from limiting the capacity of U.S. and EU firms to innovate and compete in global markets. The two sides should also seek to strengthen upstream cooperation by regulators and increase cooperation on standards-related issues” (USTR - HLWG: pp: 3, 2013).

También la UE a través de una nota informativa le otorga especial importancia a este capítulo estableciendo que: “en este Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión se intentará ir más allá del planteamiento clásico de eliminar aranceles y abrir mercados de inversión, servicios y contratación pública. Además, en él se prestará especial atención a la armonización de las reglas y las normas sobre productos técnicos, que actualmente constituyen el principal obstáculo al comercio transatlántico. Varios estudios muestran que los costes derivados de estas diferencias reglamentarias equivalen a un arancel superior al 10%, e incluso al 20% en algunos sectores, mientras que los aranceles clásicos giran en torno al 4%¹⁹²”.

El acuerdo definió una meta muy ambiciosa pretendiendo suscribirlo en un período de 18 meses a partir del inicio de las negociaciones. De acuerdo a las declaraciones del Jefe Comercial de la UE, el acuerdo es lo “suficientemente ambicioso como para incluir todas las áreas de importancia económica y lo suficientemente realista como para tener éxito dentro un de un período limitado” (Puentes: pp.2, 2012). La ambición del acuerdo es un aspecto destacado en varios documentos oficiales y de impacto, indicándose que se pretende cerrar un acuerdo que vaya más allá de cualquier otro existente hasta el momento (Comisión Europea: pp. 3, 2013).

Como ocurre en los debates internos en el marco de otras mega negociaciones en curso como el TPP o el propio acuerdo MERCOSUR – UE, también en este caso se cuestiona si no será necesario aplicar la gradualidad para evitar un congelamiento de las negociaciones. Si bien tanto a través de documentos oficiales como de declaraciones de los negociadores se ha insistido en la importancia del denominado “todo único” (expresión que tiene sus orígenes en la Ronda Uruguay del GATT para referirse a que todos los capítulos deben incorporarse a la negociación), así como en

¹⁹² Consultado el 14 de febrero de 2014. En: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-95_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-95_es.htm)

la ambición pretendida, también es cierto que se reconoce la necesidad de ser realistas, especialmente si se tiene en cuenta que las partes han tenido históricamente dificultades para avanzar en algunos asuntos muy sensibles como el sector agrícola, las inversiones, los bienes transgénicos, normas, compras gubernamentales, entre otros.

En lo que tiene que ver con el impacto económico esperado por el acuerdo, los resultados encargados por la Comisión Europea al *Centre for Economic Policy Research* proyectan un crecimiento de la economía europea de unos US\$ 120 mil millones y de US\$ 95 mil millones para la de EEUU, lo que implica el 0,5% del PIB de la UE y 0,4% del PIB de EEUU. De acuerdo al mencionado estudio los sectores mayormente beneficiados serían metales, alimentos procesados, químicos, otras manufacturas, otros productos de transporte y especialmente el sector automotriz. El mismo estudio también identifica los sectores que se verían afectados y que necesariamente sufrirán ajustes, caso de la maquinaria eléctrica y otros bienes de transporte que no sean automóviles donde la UE es muy competitiva. Para el caso de EEUU también existiría un impacto en las maquinarias eléctricas y en los vehículos automóviles. Los impactos en el sector agrícola, de especial sensibilidad para la UE, serían positivos si se los analiza de forma agregada, pero de escasa importancia. Asimismo, también existirían impactos en algunos sectores pero se esperan sean de menor significación (Comisión Europea, 2013).

Los propios estudios de la comisión indicarían que un acuerdo profundo con EEUU beneficiaría a miles de europeos por la creación de empleos, pero también a los consumidores por acceder a bienes más baratos. Otro aspecto resaltado por la comisión tiene que ver con los terceros, un punto siempre debatido cuando se cierran acuerdos de esta magnitud, explicitando que el resto del mundo se verá beneficiado en un monto cercano a los US\$100 mil millones, debido al aumento del ingreso de los consumidores y empresas tanto de la UE como de EEUU, además de los favorables impactos derivados de la armonización de las normas y eliminación de las burocracias. Más allá de los impactos económicos esperados por la eventual suscripción de este acuerdo, el de mayor magnitud se espera en las normas multilaterales que regulan el comercio internacional (Comisión Europea, 2013).

7. Logros, incumplimientos y desafíos del MERCOSUR

Luego del ingreso al GATT, conformar el MERCOSUR ha sido la decisión de política exterior de mayor importancia para todos los países del Cono Sur. Si bien con obvias diferencias con el modelo europeo, el acercamiento entre las dos grandes potencias del sur del continente (Brasil y Argentina) fue clave para asegurar la estabilidad de la región.

Las diferencias con el modelo europeo son notorias, si bien es cierto que gran parte de los procesos de integración de AL como el MCCA/SICA, el Pacto Andino, el mismo CARICOM y más tarde el MERCOSUR se inspiraron en la CEE. Al respecto de esta realidad, recientemente Enrique Iglesias reconocía que esa definición fue demasiado ambiciosa y que los procesos de integración de AL deben incluir un componente de flexibilidad distinto al que inspiró el modelo de integración europeo¹⁹³. Sobre el mismo tema, el ex canciller del Uruguay, Didier Operti entendió que los procesos de integración exacerbaban la copia de la comunidad, dándose una interrupción del desarrollo de todos los procesos de integración de la región¹⁹⁴.

Previo al desarrollo de los logros, incumplimiento y desafíos del proceso, se caracterizará brevemente al bloque desde el punto de vista de sus objetivos, principales tratados e institucionalidad.

El MERCOSUR fue constituido el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción y está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y más recientemente por Venezuela en una polémica decisión de los gobiernos de Brasil, Argentina y Uruguay. Inicialmente se insistió con la posibilidad de que Chile pueda formar parte del bloque, pero debido a la política comercial seguida por este país (especialmente desde el alejamiento de la CAN), se descartó finalmente esa posibilidad. La política comercial seguida años después por Chile en comparación con la del MERCOSUR, justifica la decisión del país trasandino. Bolivia se encuentra en proceso de adhesión al bloque y es probable que Ecuador siga el mismo camino en lo que sería un paso más hacia el desmantelamiento de la CAN.

¹⁹³ Conferencia en la Universidad Católica del Uruguay el 9 de abril de 2014.

¹⁹⁴ Entrevistado personalmente el 17 de julio de 2014, Montevideo, Uruguay.

De acuerdo al artículo primero del Tratado de Asunción, los países firmantes decidieron conformar un mercado común, con la previa creación de una unión aduanera (si bien el tratado no utiliza ese término). A su vez, dicho tratado, fue inscripto ante la ALADI, como un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (Nº18)¹⁹⁵. Esta situación tiene que ver con aspectos jurídicos, en particular para evitar la aplicación de la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) a través de las excepciones previstas por el Tratado de Montevideo de 1980, acuerdo que todos los países miembros del bloque conformaban previo a incorporarse al MERCOSUR.

En cuanto a la institucionalidad, el bloque cuenta con una Secretaría que tiene su sede en Montevideo y con un Tribunal Permanente de Revisión (referido a la Solución de Controversias) que está ubicado en Asunción, Paraguay. Los Estados asociados del MERCOSUR son Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Colombia¹⁹⁶.

Respecto a los logros obtenidos luego de más de 20 años, el proceso de integración no conformó un mercado común, que es el objetivo planteado, lo que implica la libre movilidad de bienes, servicios y los factores de producción. El bloque avanzó en el libre comercio a través de la eliminación de los aranceles entre sus miembros¹⁹⁷, con cierta armonización de la normativa aduanera y con la confección de un AEC, si bien con importantes excepciones. La realidad del estado actual del proceso de integración, indica que la zona de libre comercio conformada entre los miembros enfrenta algunas dificultades y se acota solo a bienes. Las dificultades se visualizan especialmente por el importante número de medidas no arancelarias que impiden la libre movilidad de bienes y en la cobertura, ya que en el acuerdo se excluyó al sector de mayor importancia en el comercio intrarregional como lo es el automotriz (si bien también se excluyó el azúcar, el mismo no es un producto de importancia en el comercio intrarregional).

En cuanto a la unión aduanera (tomando como referencia la definición del artículo XXIV del GATT) tampoco el MERCOSUR logró conformarla de forma plena y sigue en proceso de perfeccionamiento.

¹⁹⁵ Para consultar los Protocolos Adicionales al Acuerdo ingrese al sitio oficial de la ALADI www.aladi.org

¹⁹⁶ Suelen participar de las reuniones presidenciales del Consejo del Mercado Común con voz pero sin voto.

¹⁹⁷ A excepción del sector azucarero y automotor.

En los hechos, el AEC conformado entre los miembros se encuentra sometido a un considerable número de excepciones, si bien hace años que debería haber culminado el proceso de convergencia. Asimismo, la existencia de una unión aduanera es generalmente cuestionada, dado que hasta la fecha los socios no han logrado la aprobación de un Código Aduanero del MERCOSUR (si bien fue negociado, aún no ha sido incorporado por los Estados miembros), tampoco se ha alcanzado la libre circulación para todo el universo de bienes, lo que implica que aún exista un régimen de origen y la doble tributación¹⁹⁸. Como resultado, las mercaderías que se exportan a cualquier país miembro del bloque con arancel preferencial (para ello se debe dar cumplimiento al Régimen de Origen del MERCOSUR que no es un régimen asociado a esta instancia de integración, sino que es utilizado en las zonas de libre comercio), se benefician de la exoneración del arancel por una sola vez, impidiendo la libre circulación con los otros socios del bloque una vez que el producto ingresó con arancel preferencial a uno de los países firmantes del acuerdo. De hacerlo, deberá abonar el AEC definido para dicho producto, en lo que se conoce como el doble cobro de la tarifa externa (Bartesaghi, 2012).

A partir de la Decisión N°54/04 y sus normas posteriores, el bloque intentó cumplir con los objetivos necesarios para conformar una unión aduanera, lo que impondría eliminar la doble tributación, lograr una convergencia del AEC, aprobar y aplicar un código aduanero e implementar un mecanismo para la distribución de la renta aduanera¹⁹⁹, todos requisitos necesarios para que el bloque logre consolidar la unión aduanera. Cabe precisar que dichos hitos sí fueron alcanzados por la UE.

Las dificultades enfrentadas por el bloque son reconocidas por muchos autores. Por ejemplo, Roberto Bouzas (2006), 15 años después de firmado el Tratado de Asunción, ya planteaba que el MERCOSUR no había logrado identificar intereses comunes, o una matriz de intereses distintos pero no contradictorios. Por su parte Helio Jaguaribe (2006) planteaba que la dificultad del bloque está en la disparidad de los dos socios mayores y en los dos chicos, pero el problema central está en que los dos socios grandes deben mostrar generosidad. Para Alberto Sepúlveda (2006), el problema está en que existen varios MERCOSUR, nombrando al político, al cultural, el de seguridad

¹⁹⁸ Los avances en la Decisión CMC N°54/04 permiten la libre circulación de bienes con un 0% de arancel o con una preferencia del 100% en el marco de un acuerdo conjunto.

¹⁹⁹ La interconexión aduanera, otras de las exigencias para alcanzar una unión aduanera es donde se han registrado mayores avances.

y el económico. Uno de los temas centrales identificados por el mencionado autor y ratificados por Félix Peña, tiene que ver con los déficits institucionales, lo que impide avanzar en un marco de asimetrías de poder y nacionalismos económicos (Bouzas, *et al*, 2006).

Por otra parte, Gerardo Caetano (2007) entendía también luego de cumplidos quince años de constituido el bloque, que una posibilidad puede ser la de pensar “otro MERCOSUR, distinto, más compacto y eficaz que el actual”, pero entendiendo que este camino impone una nueva institucionalidad con la definición de una nueva agenda. El autor enumera “la coordinación económica, en particular las políticas cambiarias; la complementación productiva, a través de los Foros de Competitividad y del surgimiento de cadenas productivas mercosureñas; complementación de políticas (energéticas, educativas, culturales, de derechos humanos); complementación de infraestructuras; consolidación y aplicación efectiva de la Carta Socio Laboral; tratamiento serio de la propuesta ya acordada de libre circulación de personas; reconocimiento de asimetrías y flexibilidades, en especial en relación a Paraguay y Uruguay; implementación plena e incremental de los FOCEM; negociación internacional como bloque económico – comercial y también político ante terceros y en foros internacionales; estrategia comercial conjunta; estrategias de financiamiento intrazona; incorporación de nuevos socios; nueva institucionalidad” (Caetano:pp.150,2007).

Como se verá en el capítulo de la situación actual del bloque, luego de transcurridos más de veinte años de firmada el acta constitucional, el MERCOSUR sigue presentando las mismas dificultades.

7.1 Tratados fundacionales del MERCOSUR y estructura institucional²⁰⁰

Tratado de Asunción

Tratado originario (aprobado en 1991) que definió como objetivo la integración entre los cuatro Estados partes a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, aprobándose a su vez la conformación de un AEC, la coordinación de

²⁰⁰ Todos los tratados y protocolos mencionados pueden ser consultados en <http://www.mercosur.int/>

políticas macroeconómicas y sectoriales, así como la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes. Por tanto, desde el Tratado de Asunción (artículo 1) que el bloque definió **“el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”**²⁰¹.

Protocolo de Ouro Preto

Aprobado en diciembre de 1994, estableció la estructura institucional del MERCOSUR y dotó al acuerdo de personalidad jurídica internacional. El protocolo puso fin al proceso de transición que había sido definido por el Tratado de Asunción. En su marco, se adoptaron los instrumentos de política comercial que caracterizan a una unión aduanera, pero con excepciones de importancia tanto en la conformación de la tarifa externa común, condición necesaria pero no suficiente para conformar una unión aduanera, sino también en todas las armonizaciones aduaneras, tributarias, cambiarias y aduaneras que exige este nivel de integración.

A diferencia de lo ocurrido en el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto sí hace mención expresa a la unión aduanera como objetivo.

Protocolo de Olivos

El Protocolo de Olivos, aprobado en 2002, sustituyó al Protocolo de Brasilia y definió el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR. A través de Olivos, los países integrantes del MERCOSUR decidieron modificar y perfeccionar la estructura para la Solución de Controversias, creando una instancia permanente a cargo del Tribunal Permanente de Revisión (TPR)²⁰². De acuerdo a lo indicado en el protocolo, el TPR actúa en primera y única instancia, o como tribunal de alzada a pedido de un Estado involucrado en una controversia, debiendo existir un pronunciamiento anterior de un Tribunal Ad Hoc (Bartesaghi, 2010).

²⁰¹ Consultado el 10 de febrero de 2014. En: http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria

²⁰² El Tribunal Permanente de Revisión tiene su propio sitio web y se encuentra en la ciudad de Asunción, Paraguay www.tprMERCOSUR.org

El Parlamento del MERCOSUR se constituyó en diciembre de 2006, sustituyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta. De acuerdo a lo definido por el artículo primero de la Decisión CMC N°23/05 que aprobó el mencionado protocolo, el parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado parte y en base a las disposiciones del presente protocolo. Es importante tener en cuenta que el mismo artículo prevé que la constitución del parlamento se concretará a través de las etapas previstas en las disposiciones transitorias del tratado, las cuales todavía están en proceso de conformación. Este nuevo impulso tiene que ver con la etapa de relanzamiento del MERCOSUR (año 2000) una vez superada la crisis regional, donde a impulso de Brasil se incorporó el concepto de ciudadano del MERCOSUR, para lo cual es necesario la conformación de un parlamento regional.

Estructura institucional

De acuerdo a lo establecido por el Protocolo de Ouro Preto, solo tres órganos del MERCOSUR tienen capacidad decisoria. En ese sentido, el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) dictan respectivamente, Decisiones, Resoluciones y Directivas que obligan a los Estados partes. A su vez, de acuerdo a lo definido en el artículo segundo del mencionado protocolo, los órganos comentados son de carácter intergubernamental²⁰⁴. La intergubernamentalidad implica que las normas aprobadas en el marco de los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR, deben necesariamente ser incorporadas al ordenamiento jurídico de cada Estado Parte²⁰⁵, salvo mención explícita en contrario (está previsto que las normas que refieran a aspectos de organización y funcionamiento del bloque no deben ser incorporadas para ser consideradas obligatorias).

El bloque cuenta con una Secretaría y con un Tribunal Permanente de Revisión, que no tiene la profundidad de un Tribunal de Justicia como el conformado por otros

²⁰³ El Parlamento del MERCOSUR cuenta con su propio sitio web www.parlamentodelMERCOSUR.org

²⁰⁴ Si bien la UE tiene un sistema que podría catalogarse como mixto, el proceso de toma de decisiones le otorga mayor importancia a la supranacionalidad.

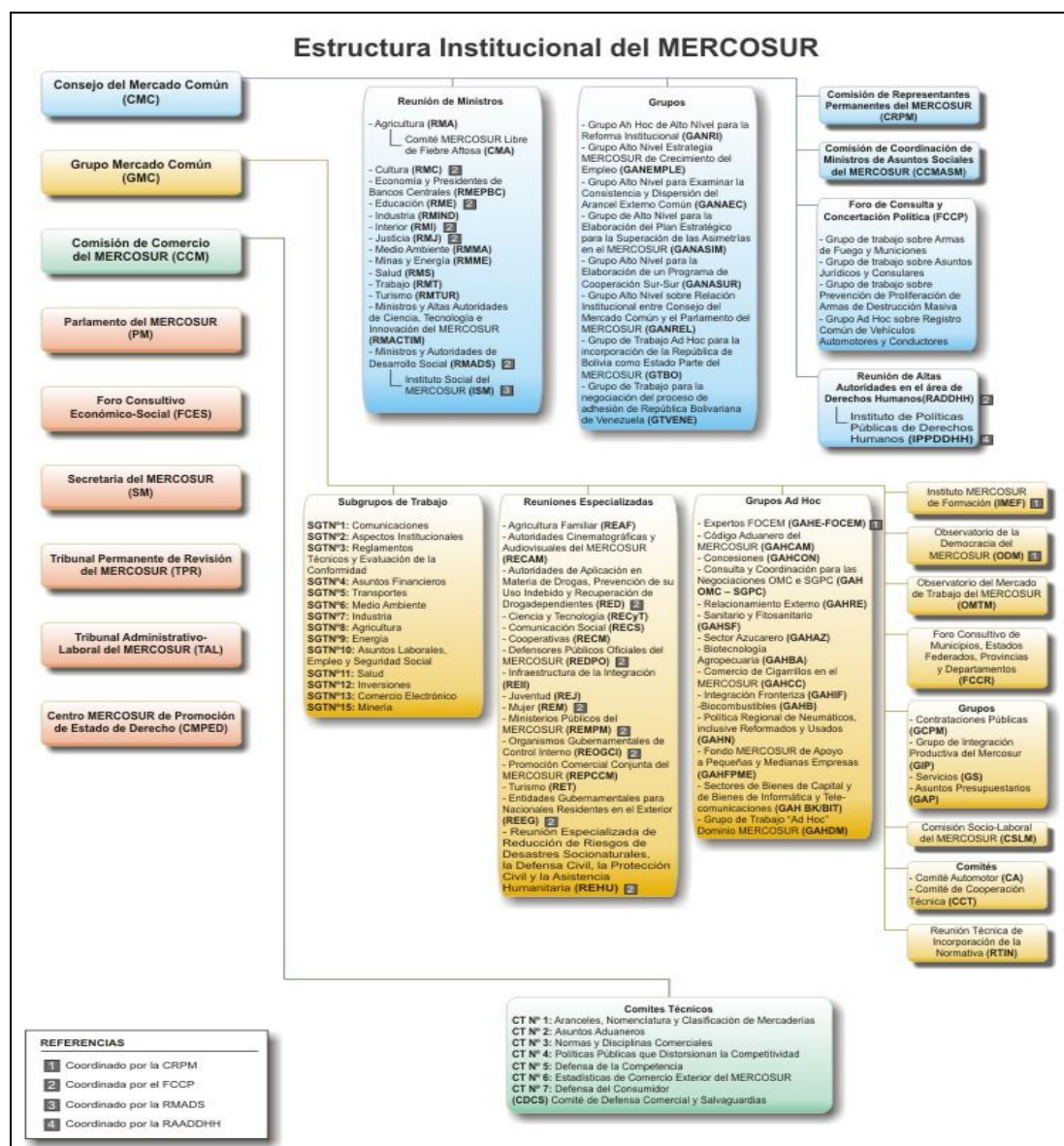
²⁰⁵ En algunos casos también se exige su protocolización ante ALADI.

procesos de integración de AL. Asimismo, como fue señalado anteriormente creó un parlamento, que se encuentra en proceso de conformación y que presente ciertas dudas respecto a su viabilidad, incluso especulándose sobre la posibilidad de que el mismo se transforme en un Parlamento de la UNASUR, posibilidad que adquiere cierta fuerza a partir de la aprobación del proceso de desmantelamiento de Parlamento Andino. Respecto a la estructura institucional del MERCOSUR, debe reconocerse que la misma ha sido muy criticada por ser poco efectiva y algo densa si se la relaciona con los logros alcanzados por el bloque. En ese sentido, existe un Grupo de alto Nivel al cual se le encomendó la elaboración de una propuesta de reforma, que finalmente no fue presentada, por lo que no se avanzó en la reformulación de la estructura institucional.

La contemplación de las asimetrías existentes entre los miembros del MERCOSUR fue uno de los temas controvertidos del proceso de integración y una importante diferencia con el modelo europeo. Además, es cuantiosa la bibliografía que partiendo desde la teoría clásica vineriana estudia el impacto negativo de las economías pequeñas por el ingreso a acuerdos de integración profunda como las uniones aduaneras o mercados comunes si no se cuenta con dichos instrumentos y/o no se perfeccionan las metas que permitan por ejemplo la especialización de las economías, la generación de economías de escala por el acceso a un mercado ampliado, la mejora de eficiencia, la integración productiva, la captación de inversiones entre otros tantos efectos esperados por la implementación de dichos acuerdos, especialmente cuando se integran países de diferente tamaño relativo (De Melo, Panagariya y Rodrik, 1993: Aragao, 1997: Sánchez Vacas, 2000: Sánchez Vacas, 2004: Venables, 2000: Shciff, 2002: Martín Simón, 2003: Baldwin, 1995: Venables, 2005: Palacio Salazar, 2006: Barrios, 2007).

Inicialmente, el MERCOSUR solo abordó las asimetrías desde la óptica comercial, no reconociendo en definitiva las diferencias estructurales que existían respecto a los países más pequeños del bloque. De cualquier forma, progresivamente se fue asumiendo la importancia de aceptarlas, no solo por el beneficio para los países pequeños, sino para alcanzar una cohesión interna que favorezca a todo el bloque. Es en este marco, que a partir de 2003, el MERCOSUR da un paso importante en la contemplación de las asimetrías, creando el FOCEM, consagrado finalmente en 2005 con la aprobación de la Decisión CMC N°18/05, y posteriormente reglamentado a través de la Decisión CMC N°24/05.

Los fondos previstos tendrán contribuciones diferenciales (aportes anuales) así como distribuciones proporcionales distintas, donde Paraguay seguido de Uruguay, son los más beneficiados, ya que destinan menos fondos pero son los que reciben más. El instrumento funciona adecuadamente y en su marco se aprobaron varios proyectos, de los cuales algunos ya han sido concretados mientras que otros se encuentran en curso²⁰⁶.



Fuente: Secretaría del MERCOSUR

²⁰⁶ En el sitio web oficial del MERCOSUR se puede acceder a un sitio especialmente diseñado por el FOCEM.

7.2 Preferencias comerciales

El MERCOSUR otorga un 100% de preferencia arancelaria para los productos comercializados entre sus miembros, con la sola excepción de los productos del sector automotor y del azúcar, que en el caso del sector automotriz explican la porción más importante del comercio intrarregional. A los efectos de beneficiarse de las preferencias anteriormente comentadas, los productos deben ser considerados originarios de uno de los Estados firmantes, para lo cual se debe dar cumplimiento a lo estipulado por el Régimen de Origen del MERCOSUR, ya que en caso contrario no serán computadas las preferencias.

Como se comentó anteriormente, el MERCOSUR definió un AEC, que si bien presenta excepciones (régimen especiales de importación, entre los que para Uruguay se destaca la Admisión Temporal²⁰⁷, en Argentina la Admisión Temporal y en Brasil el *Draw Back*, productos excluidos del acuerdo, listas nacionales de excepciones, régimen de informática y telecomunicaciones, bienes de capital, insumos agropecuarios, entre otros), define las tasas arancelarias para aquellos productos que son importados desde países de extrazona con los cuales los países integrantes del MERCOSUR no poseen acuerdos comerciales vigentes. Más adelante se desarrollará con mayor profundidad el tema de las excepciones al AEC, por tratarse de un aspecto clave para los intereses de la presente investigación. Además, el bloque no cuenta con la libre circulación de bienes, ya que opera como una zona de libre comercio, lo que supone el denominado doble cobro del AEC, cobrando las tarifas cada Estado de forma independiente sin existir un mecanismo de distribución de la renta aduanera. Esta situación lleva a que aumenten los costos de importación para el país de destino final del bien, aumentando a su vez las trabas burocráticas por la aplicación de un régimen de origen, típico instrumento que es utilizado en una zona de libre comercio y no en una unión aduanera (INTAL, 2010).

En cuanto al debate de si el MERCOSUR es una unión aduanera, más allá de los cálculos que se presentan más adelante sobre el nivel de excepciones existentes, el bloque no ha podido avanzar tampoco en los otros instrumentos que exige una unión aduanera. Recientes declaraciones de una alta autoridad en política comercial del

²⁰⁷ Mecanismo que el MERCOSUR permitió sea utilizado para las exportaciones nacionales con destino a los otros países del bloque y que recientemente renovó hasta el año 2016 (ver decisión del Consejo del Mercado Común N°20/09). Consultado en julio de 2013. En: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1027/1/secretaria/decisiones_2009

Uruguay, Álvaro Ons²⁰⁸, evidencia lo presente del debate: “tengo la convicción que actualmente la unión aduanera no es factible. Construir una unión aduanera implica un nivel de compromiso que difícilmente los demás países del MERCOSUR puedan asumir. No es el caso de Uruguay, que es parte de su estrategia. De hecho, la unión aduanera nunca fue factible, un mercado ampliado bien constituido implica un nivel de armonización de políticas, de coordinación de políticas, un nivel de integración regional que quizás algunos países del bloque MERCOSUR no tienen consigo mismos”. La autoridad entiende que la realidad del bloque “es un tema crítico y que atraviesa grandes dificultades”, entiende que hay “una confusión entre lo que son objetivos de integración y lo que son los instrumentos de integración: el MERCOSUR se puso como un objetivo la unión aduanera cuando en realidad el objetivo es la integración”, y agregó, “creo que hay un problema de origen en el MERCOSUR, que fue plantearse objetivos que están más allá del cumplimiento de los países. La integración tiene muchas vías que el simple hecho de perseguir una unión aduanera estricta, donde hoy estamos en un momento bastante incierto, donde no tenemos agenda de construcción del mercado ampliado”²⁰⁹. Al respecto de este debate, parece ser que el bloque ha logrado conformar una tarifa externa que de acuerdo a la propia definición del Tratado de Asunción obliga a las partes a mantener una misma política comercial común. Sin embargo, el resto de las normas complementarias para ser considerado una unión aduanera de acuerdo a las definiciones de la bibliografía clásica, parece estar lejos de aprobarse.

A su vez, el bloque no ha avanzado en la plena liberalización de los servicios, tratándose de un sector de suma importancia para la viabilidad de la integración con miras a alcanzar una mayor competitividad y eficiencia en las economías tanto a nivel individual como regional. Esta no es solo una debilidad del MERCOSUR, sino que también la adolecen otros procesos de integración de la región, como la ALADI (De la Mora y Rodríguez, 2011).

En lo que tiene que ver con este sector, desde 2005, se encuentra vigente el Protocolo de Servicios del MERCOSUR (Decisión CMC N°13/97) que estableció un cronograma de liberalización comercial en un período máximo de 10 años contados desde la entrada en vigencia del Protocolo (esto sería en el 2015). Hasta el momento se llevan

²⁰⁸ Director General de Asuntos de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. Semanario Búsqueda año XLIII N° 1.768.

²⁰⁹ *Ibíd.*

realizadas siete rondas de compromisos y hay un grupo de servicios que sigue las negociaciones. La última norma que incorporó los resultados de la séptima ronda fue la Decisión CMC N°21/09 (esta no se encuentra vigente), si bien la última norma aprobada sobre el tema servicios es la Decisión CMC N°54/10. En definitiva, en este campo se está en negociación y aún no están vigentes los compromisos, salvo los de la primera ronda que son muy magros y fueron aprobados por la Decisión CMC N°01/00, la que sí entró en vigencia porque fue incorporada por todos los países a excepción de Paraguay (al igual que el Protocolo de Montevideo). Luego se dispuso que para el resto de los intercambios de ofertas, los compromisos deberían incorporarse por parte de los 4 países, lo que hasta ahora no ha ocurrido.

En servicios como en otros temas (inversiones o compras gubernamentales), no hay voluntad política para avanzar. Claramente siguen las restricciones internas que dificultan la implementación de los compromisos presentados. Desde 2010 que no se lanza una nueva ronda y dado el estancamiento generalizado del bloque, no es esperable que se reactiven dichas negociaciones.

En cuanto al mercado común, instancia con un nivel de profundidad aún mayor que implica el libre tránsito de los factores de producción, el MERCOSUR no ha avanzado y no parecen estar dadas las condiciones para superar dicho estancamiento, al menos regionalmente ya que existen intentos de avanzar en algunos temas como la libre circulación de personas de forma bilateral, caso de las negociaciones entre Brasil y Uruguay a través del Grupo de Alto Nivel²¹⁰, incluso considerado por los propios negociadores como un posible ejemplo para el MERCOSUR, lo que ratifica la importancia de la bilateralidad en el proceso de integración.

²¹⁰ Consultado el 10 de marzo de 2014.

En: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-ppal2,O,es,0,PAG;CONP;1961;39;P;ii-reunion-plenaria-del-grupo-de-alto-nivel-uruguay-brasil;2;PAG;>

En: <http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/fotografias/grupo-alto-nivel-uruguay-brasil-almagro-figueiredo-mrree>

7.3 Estado actual del MERCOSUR

El MERCOSUR, como ocurre con otros procesos de integración de la región, especialmente con la CAN, atraviesa por serias dificultades. Como se comentó anteriormente, los primeros pasos dados hacia la concreción de una apertura comercial en el país se dieron con los países de la región, tanto a través de los acuerdos bilaterales firmados con Argentina y Brasil, como luego por la profundización alcanzada con el MERCOSUR. Dichas acciones redundaron en una baja progresiva de los aranceles y de un aumento de los flujos de comercio intrarregional con beneficios indiscutidos para la región y valorados muy positivamente en los primeros años de la década del noventa. Paralelamente al cumplimiento de dichas metas económicas, favorecidas por la paridad cambiaria y por las políticas económicas de corte similar seguidas por los socios, el MERCOSUR fue dando cumplimiento a algunos de los objetivos propuestos, especialmente los asociados a la institucionalidad y a la conformación de la zona de libre comercio.

En contrapartida, comenzó a mostrar algunas dificultades para alcanzar una unión aduanera, hecho que se evidenció con el grado de flexibilidades que debieron aprobarse entre los miembros para finalmente aprobar el AEC (Costa, 2010), primer eslabón de la unión aduanera, pero como fue señalado no el único. En efecto, ya en esa instancia las diferencias se hicieron evidentes por la necesidad de algunos de los miembros del bloque en seguir aplicando políticas proteccionistas y en evitar una apertura mayor a la registrada por incorporar al MERCOSUR. A partir del año 1997 (crisis asiática) tanto Brasil como Argentina comenzaron a aplicar políticas que marcaban una nueva etapa en el proceso de integración y quizás el punto de quiebre en la posibilidad de profundizar la unión aduanera del bloque. Las nuevas políticas planteadas por los dos socios mayores distanció a Uruguay y Paraguay que habían ingresado al bloque con la lógica cepalina de la década del noventa resumida en el concepto de regionalismo abierto (CEPAL, 1994), que como es sabido no fue la que imperó en el bloque.

A la vez, más recientemente, el ingreso de Venezuela y el próximo de Bolivia al bloque y el manejo de la suspensión de Paraguay, hoy todavía sin regresar más allá de que se levantó la suspensión enmarcada en el Protocolo de Ushuaia (cláusula democrática), han ratificado el sesgo político del acuerdo por sobre el económico, fundamentalmente a impulso de Brasil. Al respecto, Didier Opertti, ex canciller de Uruguay consideró que el bloque ha vivido un proceso de politización que lo convierte

más en un foro que en un proceso de integración de base económica y comercial. En los hechos, tanto Venezuela como Bolivia, son dos Estados que lideran el ALBA, el que si bien no se presenta como una alternativa a otros procesos de integración y busca ser complementario, sí tiene un sesgo político antinorteamericano que ha de cierta forma permeado en el cono sur (García de la Cruz, et. al, 2010). De acuerdo a Félix Peña el MERCOSUR está asumiendo el fin de una etapa y está en tránsito hacia una nueva pero “que aún no está definida con precisión”, en la cual cada país debe debatir sobre tres condiciones: “la estrategia de desarrollo e inserción internacional de cada país participante, la calidad institucional y de las reglas de juego, y la articulación productiva de alcance transnacional” (Peña: pp. 3, 2012).

Desde el punto de quiebre mencionado (1997) el bloque ha reaccionado con lo que el ex canciller Sergio Abreu denominó “fugas para adelante”, donde no se asumen los asuntos pendientes pero se comprometen nuevos desafíos inalcanzables y más institucionalidad que no solucionan los problemas reales que presenta la integración regional²¹¹.

Si se hace el ejercicio de enumerar los aspectos positivos y negativos del MERCOSUR, luego de cumplidos más de veinte años de vida, podrían listarse los siguientes:

Algunos aspectos positivos:

- Se conformó una zona de libre comercio y una unión aduanera parcial con la conformación de una tarifa externa común.
- Se registró un crecimiento muy importante del comercio intrarregional.
- El comercio natural intrarregional entre Argentina y Brasil es el más importante de Sudamérica y posee un componente intraindustrial destacable con notados efectos multiplicadores.
- La institucionalidad vigente sigue en funcionamiento y en algunos caso se ha profundizado.

²¹¹ Entrevista personal realizada el 4 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

- El bloque ha ganado terreno en su representación política a nivel internacional, foros etc.
- Se implementó el FOCEM para la contemplación de asimetrías.
- Existen algunos intentos por profundizar la unión aduanera, por ejemplo en la Cumbre de San Juan de 2010.
- Se reiniciaron las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE.

Algunos aspectos negativos:

- Las medidas proteccionistas aplicadas por los miembros se hacen cada vez más presentes, especialmente las impuestas por Argentina y Brasil. Como consecuencia, no hay un cumplimiento de lo pactado en el Tratado de Asunción.
- No se ha logrado perfeccionar la unión aduanera y se cuenta con una tarifa externa común con importantes excepciones.
- No se ha avanzado en la conformación de un mercado común.
- Escasos avances en la integración productiva.
- La agenda interna del bloque no avanzó sustancialmente en capítulos como servicios, compras gubernamentales, inversiones, política de la competencia, propiedad intelectual, normas medioambientales, laborales etc.
- Hay incumplimientos de los laudos del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR.
- No se ha logrado negociar acuerdos comerciales con países desarrollados y la agenda externa actual es poco significativa en términos económicos.
- Institucionalidad poco eficiente para los objetivos del proceso de integración.

- Inadecuado manejo en el proceso de incorporación de Venezuela al MERCOSUR.
- Progresiva politización del bloque.
- Priorización de la agenda bilateral por sobre la regional.

Tomando como referencia los aspectos positivos y negativos recién mencionados, a modo de balance, los principales desafíos que enfrenta el MERCOSUR serían los siguientes:

- Cumplir con lo pactado en el Tratado de Asunción, especialmente levantar las trabas que impiden el libre tránsito, dar pleno cumplimiento a la unión aduanera (ratificación y reglamentación del código aduanero, eliminación del doble cobro del AEC, distribución de la renta aduanera, políticas de defensa comercial comunes, perfeccionar el AEC con la eliminación de los regímenes especiales y excepciones, mejorar la interconexión aduanera, armonización de las normas aduaneras, eliminar el régimen de origen o en su defecto modificarlo para promover la integración productiva, armonizar las normas cambiarias y tributarias) avanzar en el libre comercio de servicios y establecer un mercado común (lo que supone la libre movilidad de capitales y personas).
- Llevar adelante un adecuado cumplimiento de las disposiciones jurídicas para el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y respetar todas las normas en el proceso de incorporación en el caso de Bolivia. Este es un aspecto central, ya que por la forma en que se registró el ingreso de Venezuela al bloque, algunos autores entienden que se inició una “nueva fase del proceso de integración” (Peña, 2012). Respecto a este asunto, existe coincidencia en que el ingreso de Venezuela al MERCOSUR fue ilegal²¹².
- Fortalecimiento del Sistema de Solución de Controversias (conformación de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR y fortalecer los mecanismos para forzar el

²¹² Los juristas de mayor renombre en la región coinciden con la ilegalidad de la medida. <http://elobservador.com.uy/noticia/227368/-existe-el-mercosur/>; <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/52520-a-ilegalidade-da-incorporacao-da-venezuela.shtml> Consultado el 10 de febrero de 2014.

cumplimiento de los Laudos Arbitrales aprobados por el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR).

- Mayor supranacionalidad en el mecanismo de toma de decisiones y aprobación de normas comunitarias.
- Alcanzar una verdadera integración y complementación productiva entre los socios, para lo cual será necesario disciplinar los incentivos a la producción e inversión.
- Implementar una reforma institucional con una lógica de flexibilización que permita adaptarse a los cambios regionales y globales.
- Fortalecer el FOCEM, como herramienta fundamental para contemplar las asimetrías existentes.
- Avanzar en la agenda externa del MERCOSUR²¹³.
- Tratamiento de los nuevos temas negociados con cada vez mayor importancia a nivel internacional (medio ambiente, propiedad intelectual, compras gubernamentales).
- Políticas comunes en infraestructura, energía, innovación, cooperación científica, promoción de productos en el exterior, coordinación e intercambio de información macroeconómica, regímenes de exportación entre otros.
- Definición de estrategias comunes entre los socios más pequeños.
- Gestionar adecuadamente las dificultades que se presenten en las agendas bilaterales de los miembros²¹⁴.

²¹³ “Los países de la región necesitan abrirse y articularse económicamente con los grandes mercados. En las condiciones actuales una inserción activa en la economía global es esencial para la sustentabilidad del crecimiento de la economía, el comercio, la inversión, el empleo y la reducción de los niveles de pobreza y marginación social. Estas son necesidades críticas para todos los países, pero especialmente para las economías más pequeñas, y menos desarrolladas” (Abreu: pp.8, 2008).

²¹⁴ Si bien no son desarrolladas, debe tenerse en cuenta que la agenda bilateral entre los miembros puede afectar los avances del proceso de integración. Un claro ejemplo son las tensiones que en dicho marco enfrentan Uruguay y Argentina, por asuntos tan variados como

- Confirmación de los liderazgos regionales. Especialmente por parte de Brasil, asumiendo los costos y los beneficios²¹⁵.

Para enfrentar adecuadamente algunos de los desafíos que el MERCOSUR tiene por delante, es necesario, en primer lugar, un “sinceramiento” entre los socios (Bartesaghi: pp. 279, 2011). El mismo debe incorporar al debate la incompatibilidad que actualmente existe entre las políticas nacionales de corte proteccionista y re industrialistas seguidas por los socios mayores, frente a las pretendidas por Uruguay y Paraguay. Además, el bloque se encuentra a medio camino entre una zona de libre comercio -que no se respeta de forma plena- y una unión aduanera, que si bien es imperfecta, sí impone restricciones a los socios menores para recuperar la autonomía en su política comercial externa, especialmente la posibilidad de firmar acuerdos con países de extrazona, lo que es actualmente una necesidad para Uruguay (Vaillant, 2011: Bartesaghi, 2012).

Por tanto y sin desconocer la legitimidad de las políticas aplicadas por cada uno de los socios, los países miembros del MERCOSUR deben finalmente reconocer las dificultades para alcanzar una verdadera unión aduanera (hoy se cuenta solo con una tarifa externa común que de acuerdo al artículo primero del Tratado de Asunción implica a su vez seguir una política comercial Común²¹⁶), lo que hace necesario la postergación o el descarte definitivo de dicho objetivo, al menos hasta no perfeccionar la zona de libre comercio actualmente en franco retroceso. Cabe señalar que a nivel internacional existen antecedentes de procesos de integración que han reformulado sus objetivos originarios, no desmembrándolos ni dejando de lado lo que funciona correctamente y que es necesario consolidar, pero sí adaptándolos a las nuevas

la navegación, energía, control de cambios, turismo, acuerdo de información tributaria, las medidas ambientales o la política medioambiental, que justifica el conflicto por la instalación de plantas de celulosa en Uruguay. Los debates por la agenda bilateral entre Uruguay y Argentina, pero también las de los otros países del MERCOSUR entre sí, permiten cuestionar si algunos de esos temas no tienen que ver con la agenda regional, siendo tratados bilateralmente por conveniencias políticas y por las propias ineficiencias y escaso desarrollo normativo del MERCOSUR (Abreu, 2012).

²¹⁵ Al respecto de los liderazgos, de acuerdo a la posición del ex canciller del Uruguay, Sergio Abreu, el protagonismo que ha adquirido Brasil como *global player*, más allá del debate que al interior de Brasil y a nivel regional provocó dicha estrategia, para la potencia regional el MERCOSUR quedó reducido a una “Grifa” para su representación exterior, lo que está afectando el liderazgo de Brasil en la región, el que no es reconocido por muchos países sudamericanos (Abreu: pp. 3 - 4, 2008).

²¹⁶ Consultado el 10 de marzo de 2014: En: http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria

realidades del contexto internacional. Este es el caso de la ASEAN, un acuerdo que muestra uno de los dinamismos más importantes entre los procesos de integración a nivel global (Bartesaghi, 2014). Al respecto de este tema, tanto desde el MERCOSUR como desde parte del sector académico, parece ser una opción riesgosa el renegociar los términos del Tratado de Asunción, por lo que el escenario actual parece que es el que va a perdurar en el tiempo.

Mientras se reformulan algunos de los objetivos originales del bloque, debe reconocerse la importancia de suscribir acuerdos comerciales especialmente con algunos países desarrollados y emergentes. En ese sentido, si el MERCOSUR no logra alcanzarlos de forma conjunta, lo que a esta altura es evidente, deberá volver a permitirse la suscripción de acuerdos comerciales con países de extrazona de forma independiente al resto de los países del MERCOSUR, como ocurrió con México y como podría haber ocurrido con EEUU en el caso de Uruguay. Esta necesidad es cada vez más imperiosa en momentos en que el mundo alcanzó los niveles de integración más profundos de toda su historia (OMC, 2011), lo que es directamente proporcional a la pérdida de ventajas comparativas de acceso que los miembros del MERCOSUR están teniendo con respecto a sus competidores que sí han suscrito acuerdos comerciales y que han logrado encadenamientos productivos regionales y mundiales.

En síntesis, la situación atravesada por el MERCOSUR podría resumirse de la siguiente manera: la conformación del bloque económico, más allá de las dificultades presentes, permitió un acceso preferencial al gran porcentaje de las exportaciones de intrarregionales, lo que tuvo un efecto en el crecimiento del comercio intrazona especialmente en bienes que poseen un contenido tecnológico muy superior a las colocaciones extrazona. Siendo este un aspecto positivo para los miembros del bloque.

Cabe señalar que la mayoría del universo arancelario incorporado en el acuerdo (el sector automotriz y el azúcar están excluidos) goza de un 100% de preferencia, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de origen definidos entre las partes. Este importante beneficio, si bien sigue presente para un importante número de sectores productivos, progresivamente se ha visto afectado por el incumplimiento de las disposiciones vinculadas con la libre circulación de mercaderías (especialmente por la aplicación de restricciones no arancelarias), con importantes efectos en algunos sectores industriales, especialmente de los países de menor porte como el caso de

Uruguay. Asimismo, la mencionada situación ha generado un impacto en las expectativas de los empresarios de la región y extranjeros en el entorno de negocios del bloque, lo que ha afectado la captación de inversiones, afectando a los mercados más pequeños.

Atendiendo a la implementación de una zona de libre comercio entre los socios del bloque, Sandra Polónia Rios plantea que; “establecer un área de libre comercio que abarque economías con estructuras productivas tan asimétricas como las que tienen Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay es en todo caso un emprendimiento difícil. Si el proceso de integración se produce en un ambiente marcado por las políticas macroeconómicas divergentes – con variaciones cambiarias importantes que alteran abruptamente las condiciones de competitividad entre los países y sin contar con mecanismos acordados para la superación de las dificultades sectoriales coyunturales – se crea un ambiente muy propicio para la adopción de medidas ad hoc de carácter unilateral como medio para enfrentar las presiones de los lobbies sectoriales. Se suma a esta lista el bajo grado de compromiso de las burocracias de los países con el cumplimiento de las normas acordadas y la reducida conciencia integracionista en la producción de nuevas políticas. Así, tendremos con ello la receta para la proliferación de barreras que desvirtúan el área de libre comercio” (Polónia: pp.10, 2003). Como recuerda Roberto Bouzas en sus textos, el problema del MERCOSUR no solo está en contar con una unión aduanera con importantes imperfecciones, sino también en haber consolidado una zona de libre comercio muy precaria (Bouzas, 2001).

Los incumplimientos mencionados adquieren una dimensión aún mayor desde el momento en que los mismos no pueden ser solucionados por la vía legal, ya que alguno de los miembros no han dado cumplimiento a los laudos emitidos en el marco del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, lo que afecta la credibilidad en el sistema y genera aún más incertidumbre jurídica (Peña, 2003).

En lo que refiere a la unión aduanera, los países más pequeños del bloque han asumidos más los costos que los beneficios de este tipo de integración, ya que terminan protegiendo aquellos sectores en los que no cuentan con producción, debiendo asumir también los impactos de la apertura comercial frente a mercados de mayor tamaño como Brasil y Argentina, lo que perjudicó a gran parte de la producción nacional. Para asimilar los impactos negativos comentados, los procesos de integración deben generar contrapartidas o *trade off* derivados de un aumento del mercado por la apertura, justo el que hoy desde hace ya unos años se está viendo

amenazado, así como la necesaria conformación de políticas complementarias (por ejemplo de reconversión, redistribución, de contemplación de asimetrías, etc.) para mitigar los impactos que de acuerdo a la teoría económica más extendida se esperan por este tipo de integración, especialmente en el caso de los países de menor tamaño relativo.

La unión aduanera aún en perfeccionamiento, ha impedido a los socios del MERCOSUR con economías más integradas al mundo debido su especialización productiva, avanzar en la firma de acuerdos comerciales, debiendo aceptar la integración alcanzada en conjunto con el MERCOSUR que en la gran mayoría de los casos ha tenido poca incidencia económica y comercial, como se demostrará seguidamente. Cabe recordar que además del aumento del mercado por la apertura regional, los dos Estados más pequeños que tomaron la decisión de integrarse al bloque, lo visualizaron en clave de regionalismo abierto, sumando con sus socios mayor peso negociador para enfrentar una nueva circunstancia histórica impuesta por la aceleración del fenómeno de la globalización o mundialización. Sobre la decisión política de conformar una AEC en el MERCOSUR, el ex canciller de Uruguay Sergio Abreu entendió que los intereses de Brasil y de Argentina eran contradictorios. Argentina mostraba interés en abrirse con EEUU, por lo que defendía la conformación de una zona de libre comercio que otorgue a los miembros flexibilidad a la hora de negociar con terceros mercados.

Por otro lado, Brasil que también apostaba a una zona de libre comercio incluso de mayor amplitud (Sudamérica), al mismo tiempo que pretendía impedir que Argentina tenga libertad en sus negociaciones comerciales. De acuerdo al ex canciller, esto tenía que ver con dos temas centrales en la política exterior brasileña, México y EEUU. En primer lugar, el país azteca se convirtió en un actor privilegiado de la potencia norteamericana iniciando su negociación para conformar el NAFTA vigente desde el año 1994. Esta decisión alejó a México de la ALADI y por tanto de Brasil. Por otra parte, EEUU avanzaba en el acercamiento con América del Sur a través del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas el 27 de junio de 1990, lo que aceleró las negociaciones entre Brasil y Argentina (Machinandiarena de Devoto, 2006). Cabe recordar que el luego de firmado el Tratado de Asunción, el 19 de junio de 1991 se firma el recordado Acuerdo del Jardín de las Rosas o también llamado 4 + 1, que culminó con la firma del Acuerdo relativo a un consejo sobre comercio e inversión

entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay, la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América²¹⁷.

Sobre la unión aduanera, el Director General para Asuntos de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, Álvaro Ons²¹⁸ plantea que el bloque no es ni será una unión aduanera, ya que no existen incentivos para conformarla especialmente para Brasil. El experto plantea que el instrumento de integración atraviesa por dificultades que actuamente son notorias por las diferentes estrategias seguidas por los diferentes miembros, si bien considera que el problema de fondo tiene que ver con la elección del instrumento elegido para integrarse, lo que a posteriori se transformó en un obstáculo.

Si bien los reclamos para alcanzar negociaciones con países de extrazona de forma adelantada o independiente al resto de los socios del MERCOSUR, han integrado la agenda regional en más de una oportunidad, propuesta de varios gobiernos uruguayos (más allá del énfasis entre los de derecha e izquierda) y del sector privado tanto de Uruguay como de Paraguay, se trata de un reclamo de suma importancia para el objeto de estudio, ya que como se comentará más adelante, también comienzan a ganar presencia los reclamos desde el sector privado brasileño, lo que podría ser un adelanto al quiebre de la política comercial del bloque impuesta por su AEC (Peña, 2013).

7.4 Acuerdos suscritos por el MERCOSUR

MERCOSUR - Chile y Bolivia

Los primeros acuerdos alcanzados por el MERCOSUR fueron con Chile y Bolivia. En los dos casos se conformaron zonas de libre comercio (bienes) y fueron firmados en 1996. El cronograma de liberalización comercial en el caso de Chile ya se encuentra liberalizado. Cabe precisar que el acuerdo con Chile incorporó más recientemente las negociaciones del capítulo servicios, aprobando un protocolo en el año 2009.

En el caso de Bolivia, desde 2014 se encuentra liberalizado todo el universo de productos.

²¹⁷ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue16432.htm>

²¹⁸ Entrevistado por correo electrónico el 8 de agosto de 2014.

Unos de los aspectos a resaltar sobre dichos acuerdos, es que los mismos fueron negociados de forma conjunta entre todos los miembros y fueron firmados en el marco de la ALADI, AAP/CE N° 35 y 36 respectivamente (Bartesaghi, 2010).

MERCOSUR - CAN y Perú

En 2004, se firmó el acuerdo con los países de la CAN que creó un área de libre comercio entre los países del MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela (este último negoció dicho acuerdo como país integrante de la CAN, si bien luego denunció el Tratado de Cartagena para iniciar su proceso de incorporación al MERCOSUR).

En 2008, debido a las negociaciones para el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, Uruguay y Paraguay suscribieron con el primer país el AAP/CE N°63 y el AAP/CE N°64, donde Venezuela le otorgó una desgravación total para un grupo de productos de sus ofertas exportables, mientras se concretaba la incorporación plena de Venezuela al bloque.

El acuerdo entre el MERCOSUR y la CAN fue inscripto ante la ALADI bajo el AAP/CE N°59. Con Perú, también integrante de la CAN, se suscribió un acuerdo por separado (AAP/CE N°58) que finalmente se cerró en 2005. Hasta la fecha el MERCOSUR no ha avanzado en el capítulo de servicios de forma conjunta, existiendo sí algunos avances en el caso de Uruguay con Colombia, si bien hasta la fecha no se ha alcanzado ningún Protocolo Adicional en el marco de la ALADI.

Cabe precisar que tanto el AAP/CE N°58 y N°59 negociaron cronogramas de liberalización comercial que se encontrarán vigentes hasta el año 2017. Además, las negociaciones fueron complejas, no solo porque Perú terminó solicitando negociar por separado (este país tiene un régimen arancelario especial con la CAN), sino que además los países del MERCOSUR presentaron sus ofertas de forma independiente. Este es un hecho de especial importancia para el presente estudio, ya que podría considerarse como la primera señal de incumplimiento de una de las obligaciones impuestas por una unión aduanera, que tiene que ver con llevar adelante negociaciones en conjunto para no afectar el AEC del MERCOSUR, más allá de que en este caso se prevé la convergencia, por lo que podría argumentarse que se está frente a una flexibilidad temporal. De cualquier forma, el mencionado hecho vuelve a poner en escena las dificultades de los socios del bloque a la hora de definir

posiciones comunes en las negociaciones comerciales, las que como fue señalado ya se evidenciaron cuando se conformó el AEC del MERCOSUR.

Las negociaciones entre el MERCOSUR y los países andinos fueron sobrevaloradas en términos de sus impactos, ya que la suscripción de este acuerdo terminaría de integrar finalmente a la región sudamericana. De hecho se estaba liberalizando el comercio entre los dos principales procesos de integración de la región. Finalmente, las negociaciones no estuvieron a la altura de las expectativas y hasta el momento el comercio entre las regiones está muy por debajo de su potencial, mucho más si se tiene en cuenta el crecimiento económico que hace ya varios años registra la región y especialmente Colombia y Perú²¹⁹ (Bartesaghi, 2010:2010).

MERCOSUR - Cuba

Otro acuerdo, pero en este caso de menor importancia económica suscrito por el MERCOSUR en 2006, es el que lo vincula con Cuba, AAP/CE N°62.

El Anexo III estableció diez cronogramas de desgravación distintos para los productos definidos en el Anexo I y II y que desde 2011 se encuentra liberalizado. Cabe señalar que en este caso, los miembros del MERCOSUR también negociaron por separado. En el caso de Cuba no se ha negociado hasta la fecha ningún Protocolo Adicional (Bartesaghi, 2010).

MERCOSUR – India

En el año 2004, se concretó la firma del Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la India. En este caso, dicho acuerdo sí fue negociado en conjunto entre todos los miembros del MERCOSUR, si bien se está frente a un tratado muy poco profundo, por lo que demandó pocos esfuerzos de negociación. En efecto se trata de un convenio denominado de preferencias fijas lo que supone que no se negoció un cronograma de liberalización comercial. El acuerdo es el primero negociado por el bloque bajo esta modalidad, donde el interés por suscribir el acuerdo tiene que ver más con componentes políticos que económicos, a impulso de una agenda marcada por los intereses de Brasil. De cualquier forma, el acuerdo apuesta a

²¹⁹ Estos dos países han priorizado su relación con el pacífico y la firma de TLC con las principales economías y países más dinámicos del mundo.

alcanzar un área de libre comercio, si bien las negociaciones en ese sentido han registrado resultados poco palpables. Lo limitado del acuerdo se evidencia en su cobertura, ya que las preferencias otorgadas entre las partes no superaron los 500 productos, además de otorgarse para los mismos preferencias fijas del 100%, 20% y 10%, que en la gran mayoría de los casos ya contaban con un 100% de preferencia (Bartesaghi, 2010).

Si bien es esperable que el MERCOSUR avance en una profundización del acuerdo en los próximos años, mucho más si se tiene en cuenta la potencialidad del comercio con la India, en el presente los flujos comerciales de la región con la India son poco significativos. Además, India enfrenta una ambiciosa agenda en lo que tiene que ver con acuerdos comerciales, ya que se encuentra profundizando aceleradamente sus negociaciones con otras naciones asiáticas (ASEAN y RCEP), además del que negocia con la UE que actualmente se encuentra estancado.

MERCOSUR – Israel

En 2007, se aprobó el TLC entre el MERCOSUR e Israel. Dicho acuerdo que también fue negociado en conjunto entre todos los socios del bloque²²⁰, se encuentra actualmente vigente. Si bien dicho tratado es el primero en su modalidad firmado por el bloque (TLC), no incorpora la totalidad de capítulos habitualmente negociados en otros acuerdos comerciales con la misma denominación. En cuanto a su cobertura arancelaria, sí se trata de un acuerdo profundo, ya que se establece un cronograma de liberación comercial para el comercio de bienes (anexos I y II del capítulo tercero a nivel de ocho dígitos), que en el caso del MERCOSUR incluyó a 9.424 líneas (supera el 95% del universo), mientras que en el caso de Israel a 8.000 líneas (Bartesaghi, 2010).

El TLC entre el MERCOSUR e Israel merece especial atención por el hecho de que es el primer tratado comercial extrarregional de estas características firmado por el MERCOSUR en conjunto. Tanto en lo que refiere a la modalidad (TLC) con un profundo alcance en materia de acceso a mercados, como por el tipo de país, ya que es el primer acuerdo suscrito por el bloque con un país desarrollado, si bien es poco significativo el intercambio comercial.

²²⁰ Lo que no quiere decir que no se negocien excepciones individuales, sino que las mismas no son de la magnitud de los otros acuerdos mencionados.

MERCOSUR – Unión aduanera del África del Sur (SACU)

Por razones muy similares a las que impulsaron la firma del acuerdo con la India, en 2008 el MERCOSUR aprobó el Acuerdo Preferencial alcanzado con la SACU. Si bien este acuerdo incluye un número mayor de productos en relación al de India, al ser un acuerdo de preferencias fijas, el mismo no tiene definido un cronograma de desgravación comercial. Así como ocurre en el caso de la India, también se prevé alcanzar entre SACU y el MERCOSUR un área de libre comercio. En lo que refiere a las preferencias negociadas, SACU le otorgó al MERCOSUR beneficios arancelarios en 1.062 productos, de los cuales 283 obtuvieron una preferencia del 10%, 144 productos del 25%, 167 del 50% y 470 productos una preferencia del 100%. Por su parte, las preferencias otorgadas por el MERCOSUR a SACU alcanzan los 1.052 líneas, de las cuales 86 obtuvieron una preferencia del 10%, 89 del 25%, 53 del 50% y 764 productos del 100%. Tampoco en este acuerdo se han registrado avances en las negociaciones para profundizarlo. Incluso se manejó la opción de continuarlas conjuntamente con la India, dado que el tipo de acuerdo (Bartesaghi, 2010).

MERCOSUR – Egipto

El acuerdo entre el MERCOSUR con Egipto fue firmado en 2010, el que al igual que el suscrito con Israel tuvo la denominación de TLC. Cabe precisar que en este acuerdo los socios del bloque también negociaron en conjunto, lo que más allá de algunas excepciones supuso que se entreguen ofertas comunes que previamente fueron consensuadas entre los socios. Al menos teóricamente se estaría frente a una exigencia mínima para socios que integran una unión aduanera.

Al igual que el firmado con Israel, se trata de un acuerdo amplio donde el MERCOSUR otorgó preferencias a 9.810 posiciones arancelarias, mientras que Egipto a 5.434. La sección II del acuerdo regula la liberalización del comercio de bienes entre las partes, definiendo en el Anexo I.1 las preferencias otorgadas por el MERCOSUR a Egipto y en el Anexo I.2 las preferencias otorgadas por Egipto al MERCOSUR (Bartesaghi, 2010).

En términos del impacto económico, dado el escaso flujo comercial existente entre las partes, no se trata de un acuerdo de importancia en la agenda externa del MERCOSUR, por lo que como otros, persigue intereses más bien políticos y no económicos, especialmente debido al interés de Brasil en África, siendo parte de las definiciones de su política exterior.

En el período de estudio definido, el último acuerdo firmado por el MERCOSUR fue con Palestina en 2011, el que presenta la misma modalidad del negociado con Israel y Egipto. En este caso se definieron las concesiones arancelarias otorgadas por el MERCOSUR a Palestina para un total de 9.424 líneas arancelarias a nivel de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), mientras que Palestina definió preferencias para 8.000 líneas arancelarias nacionales (Bartesaghi, 2012).

Sobre el impacto económico esperado por la suscripción del comentado tratado, así como ha ocurrido con otros acuerdos firmados por el bloque, pero especialmente en este caso, el interés político es el que motivó su suscripción, como lo indica que todos los miembros del MERCOSUR reconocieron diplomáticamente al Estado de Palestina. Asimismo, los flujos de comercio entre el bloque y Palestina son prácticamente insignificantes a lo que hay que sumarle las limitantes generadas por el conflicto político internacional que enfrenta Palestina, así como al escaso desarrollo que ha registrado su estructura productiva.

Si se reflexiona sobre los acuerdos firmados por el MERCOSUR, algunos autores entienden que a los efectos negativos asumidos por los socios por el incumplimiento de lo pactado en los tratados originarios, se le debe adicionar que el bloque no ha logrado suscribir acuerdos comerciales de importancia económica y comercial. Este hecho tiene implicancias mayores para los socios menores aumentando como resultado los costos de participar en el proceso de integración. (Giordano y Quevedo, 2006).

Un análisis de los tratados firmados por el bloque entre los años 1991 – 2013, ratifica el escaso impacto económico de todos los tratados firmados por el MERCOSUR con países de extrazona.

7.5 Negociaciones en curso

En cuanto a la agenda externa de un proceso de integración, así como lo plantea Felix Peña (2013), uno de los elementos centrales tiene que ver “con quién, cómo, con qué alcance y en qué plazos se aspira a entablar negociaciones externas”. A su vez, la misma debería definirse entre todos los miembros, con consultas entre los sectores productivos, de trabajo y consumo, debiendo además debatirse en los parlamentos

para su necesaria legitimidad social (Peña: pp. 2, 2013). El repaso de las negociaciones emprendidas hasta la fecha por el MERCOSUR y la definición de su agenda externa a futuro, indicarían que en este caso las premisas anteriormente desarrolladas no son cumplidas. La agenda externa del MERCOSUR debe tomar en cuenta la nueva dinámica internacional, que de acuerdo al mismo autor enfrenta tres dimensiones. Por un lado el estancamiento de la Ronda Doha de la OMC, por otro el impacto de los Mega Acuerdos, como el TPP, el RCEP o el Transatlántico. La tercera dimensión manejada por el autor es la de las múltiples modalidades de encadenamientos productivos transnacionales que no están siendo integradas por los miembros del MERCOSUR.

Además de los acuerdos alcanzados, el MERCOSUR tiene una importante agenda externa en curso, si bien con avances poco significativos. De los frentes de negociación actualmente abiertos, el del bloque con la UE es sin duda el de mayor relevancia, negociación que es tratada en un capítulo independiente. Por otra parte, el MERCOSUR ha iniciado contactos y en algunos casos se encuentra negociando acuerdos con un gran número de países o esquemas de integración. Entre ellos se destacan Canadá, Corea del Sur, el SICA, el EFTA, el CARICOM, el Consejo de Cooperación del Golfo, Marruecos, Turquía, Pakistán, Japón, Singapur, Australia y Nueva Zelanda. También ha buscado acercamientos con China, la ASEAN y el APEC (Lujan, 2011).

Sobre la agenda externa del MERCOSUR, en el caso de los países pequeños, tanto desde el sector público como del privado, ha sido bastante corriente el reclamo por los escasos avances en las negociaciones internacionales seguidas por el bloque, especialmente con países de extrazona, ya que sí se han logrado niveles preferenciales adecuados en Sudamérica a través de los acuerdos firmados en el marco de la ALADI. Por el contrario, tanto Brasil como Argentina no han demostrado inconformidad sobre este punto, lo que es coherente con la importancia otorgada tanto a sus respectivos mercados internos como a su comercio intrarregional, el cual se caracteriza por poseer un elevado componente de manufacturas de alto proceso. Incluso más, los dos países continúan solicitando subas al AEC para proteger algunos sectores nacionales y aplican una batería de instrumentos proteccionistas que incluso han sido cuestionados por la OMC (especialmente en el caso de Argentina).

En Brasil, fundamentalmente a impulso del sector privado, comienza a exigirse un cambio en la política exterior seguida por el MERCOSUR, debido a que la misma

puede estar aislando a la potencia regional y afectando su integración a las cadenas globales de valor (Thorstensen, *et. al*, 2013). La visión de parte del sector privado brasileño, indicaría que el país no puede desconocer los importantes cambios que se están dando en el plano internacional, donde el estancamiento de la Ronda Doha de la OMC ha dado espacio a un crecimiento exponencial de los acuerdos bilaterales, fenómeno desarrollado en el marco teórico, a la negociación de los denominados Mega Acuerdos Comerciales y a la creación de encadenamientos productivos que reglan el comercio mundial de bienes y servicios. De todos estos procesos AL está ajeno, con algunas excepciones como México y Costa Rica. De acuerdo a la opinión del ex canciller de Uruguay, Sergio Abreu²²¹, Brasil ha mostrado un cambio respecto a su política exterior en los últimos años lo que de acuerdo a su visión tiene que ver con las implicancias de China en el comercio internacional, fenómeno que fue tratado en el capítulo seis. De acuerdo a la opinión de Abreu, Brasil focalizó su política exterior en la agroindustria y en los servicios, dos sectores en los que el país se ha transformado en un gran jugador mundial, incluso con un importante apoyo oficial (como por ejemplo a través del BNDES) y con una agresiva política de inversiones en el exterior. Por otra parte, “la industria clásica”, queda concentrada en el mercado interno pero generando encadenamientos productivos regionales e inclusión en las cadenas globales de valor.

Referido a la inserción del bloque, la poderosa Federación de Industrias de San Pablo (FIESP) entiende que es necesario un viraje en la política exterior de Brasil en términos de negociaciones comerciales, estableciendo las prioridades del sector en este campo. Los industriales brasileños entienden que la suscripción de un acuerdo con la UE “sería un importante estímulo” para la integración a las cadenas globales de valor, además del crecimiento esperado para las exportaciones brasileñas hacia Europa. El documento presentado por la gremial también hace mención a las sensibilidades que deberán atenderse especialmente en el sector industrial y a la posibilidad de que en las negociaciones se impriman etapas distintas para los diferentes miembros del MERCOSUR para hacer posible la suscripción del acuerdo (FIESP: pp. 12 – 13, 2013). Este parece ser un claro mensaje para el gobierno que se encuentra negociando con Argentina la confección de una oferta única del bloque para ser presentada a la UE. Cabe recordar que este último país es el único del MERCOSUR que se ha mostrado reticente a negociar con el bloque europeo. Vale señalar que hasta la fecha no se ha aceptado oficialmente (sí se maneja

²²¹ Entrevista personal realizada el 4 de agosto de 2014. Montevideo, Uruguay.

informalmente) dicha posibilidad por parte de los negociadores, si bien sería una de las opciones que podrían destrabar la negociación.

El sector industrial brasileño también demanda el inicio de negociaciones con EEUU, potenciando a su vez las negociaciones en el marco del Tratado de Cooperación Económica y Comercial que vincula a los dos países. Ahora bien, respecto al real impulso de cambio en lo que refiere a la apertura comercial de Brasil, existe la posibilidad de que el gobierno no esté todavía preparado para una apertura de la magnitud que parece ser exigida por el sector empresarial, especialmente por el impacto que un acuerdo de dichas características (ya sea con la UE o con EEUU), tendría en sectores de suma importancia para las dos partes, como por ejemplo la propiedad intelectual, las compras públicas o el régimen de inversiones, sectores donde incluso Brasil tiene mayores restricciones que Argentina.

En síntesis, si bien el bloque presenta una agenda muy ambiciosa, los resultados alcanzados hasta la fecha son insuficientes y el MERCOSUR continúa en los hechos sin suscribir acuerdos de verdadera importancia económica y comercial, justo en momentos en que la integración a nivel internacional alcanza picos históricos. Es más, los acuerdos suscritos con países de extrazona, los cuales la gran mayoría no han sido incorporados a los ordenamientos jurídicos, fueron con países que presentan una escasa importancia en el comercio exterior de Brasil, siendo el país que lideró los mismos en algunos casos por intereses más políticos que económicos. Como fue comentado anteriormente, existen claros indicios en un cambio de política de inserción internacional de Brasil en los últimos años, lo que podría impulsar un cambio en la agenda externa del bloque, especialmente con el impulso de negociaciones con países desarrollados como Japón, Canadá o el propio EEUU como lo indicara el Director General para Asuntos de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, Álvaro Ons²²². Es probable que este nuevo impulso enfrente las reticencias de Argentina aún anclada en una política de sustitución de importaciones.

²²² Entrevistado por correo electrónico el 8 de agosto de 2014.

7.6 El caso del AEC del MERCOSUR

En primer lugar, cabe preguntarse por qué es importante conocer sobre el AEC del MERCOSUR. Pues como se planteó en el marco teórico, el AEC es el instrumento de mayor importancia en una unión aduanera, que como es sabido, es uno de los objetivos definidos por el MERCOSUR previo a la conformación de un mercado común. Al menos desde el punto de vista teórico, la definición de una unión aduanera se encuentra también asociada a la definición de una misma política comercial común, que entre otros profundos compromisos (medidas de defensa comercial, integración de las normas aduaneras, sanitarias, fitosanitarias, normas técnicas, mecanismos de distribución de la renta aduanera, entre otros) compromete a sus miembros a negociar los acuerdos comerciales de forma conjunta.

El AEC del MERCOSUR fue aprobado en 1994 por la Decisión CMC N°22/94 del Consejo del Mercado Común. La clasificación se encuentra basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías aprobado por la Organización Mundial de Aduanas (clasificación a seis dígitos), a la cual se le adicionaron dos dígitos más para darle mayor detalle. A esta clasificación se le conoce como Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM). Inicialmente contó con de 11 niveles arancelarios, cuyas alícuotas se encuentran entre un mínimo de 0% y un máximo del 20%, con incrementos de 2 puntos porcentuales (las alícuotas del AEC son pares). En el presente y de forma provisoria, cuenta con 14 niveles, pero ya no respetando los incrementos de 2 puntos en números pares. Las alícuotas llegan hasta el 35% que es el arancel comprometido por el MERCOSUR ante la OMC²²³, lo que implica el nivel máximo al que se comprometen los países frente al mencionado organismo internacional.

La tarifa externa fue constituida con la lógica de que los productos con mayor valor agregado poseen un arancel más elevado, aunque la negociación para su conformación culminó contemplando otras razones como el abastecimiento regional de insumos, la dependencia en la proveeduría regional y las posiciones específicas derivadas de la misma negociación. A lo largo de su vigencia el AEC sufrió varias modificaciones, algunas temporales y otras permanentes. Las primeras excepciones fueron planteadas por Brasil una vez desatada la crisis asiática (1997), luego seguida

²²³ Si bien existen excepciones, el arancel consolidado ante la OMC por los países miembros no suele superar el 35%.

por la reinstalación de la Tasa Estadística por parte de Argentina (las propuestas son a la suba y se dieron paralelamente a la implementación de otras medidas restrictivas al comercio), dando inicio a un período de incertidumbre en cuanto al proceso de perfeccionamiento de la tarifa externa. En cuanto a las modificaciones del arancel, pueden ser generales o específicas, al alza o a la baja y son negociadas en el marco de la Comisión de Comercio del MERCOSUR a solicitud de los Estados miembros.

Desde el año 1997 hasta el presente, las excepciones al AEC han sido moneda corriente en el MERCOSUR e incluso han registrado nuevos aumentos, los últimos en la última cumbre de diciembre de 2011 (CIU, 2012). En definitiva, la fecha mencionada podría ser considerado el punto de quiebre en el MERCOSUR en cuanto a la posibilidad de alcanzar sus objetivos originarios, posición que tanto Brasil como Argentina implementaban previo a la crisis regional de 1999 – 2002, que terminó por dar prioridad a las políticas nacionales frente las regionales, registrándose no solo una postergación de los objetivos originarios como el perfeccionamiento de la unión aduanera y del mercado común, sino también un retroceso en algunos de los logros como la conformación de una zona de libre comercio (debido al importante número de restricciones no arancelarias que se impusieron). Algunos autores plantean incluso que el bloque debería haber asumido los cambios que se impusieron a partir de la denominada “nueva coyuntura” a partir del año 1999, debido al nuevo escenario regional e internacional, los que imponían modificaciones en la agenda temática e institucional del bloque (Caetano:pp.26 – 31, 2004). Más allá de esta posible nueva fase del proceso, una vez superada la crisis económica el MERCOSUR volvió a poner en la agenda el perfeccionamiento de la unión aduanera, aprobando la Decisión N°54/04 del Consejo del Mercado Común ya comentada. Los objetivos planteados en dicha norma, de cierta forma reavivaron la posibilidad de finalmente perfeccionar la unión aduanera, expectativa que alcanzó su punto álgido con la aprobación del código aduanero en la Cumbre de San Juan del año 2010. Desde esa fecha, coincidiendo con el enlentecimiento económico, especialmente de Brasil y Argentina, se volvieron a solicitar nuevas excepciones que una vez más abrió un período de incertidumbre respecto a la posibilidad de perfeccionar la unión aduanera. Además, el código aduanero sigue sin ser incorporado por los Estados miembros.

Cuadro 18 – Estructura del AEC del MERCOSUR

(Al año 2012)

Niveles arancelarios	Número de líneas	Participación
14%	2.087	21,1%
2%	1.863	18,8%
10%	947	9,6%
18%	802	8,1%
12%	785	7,9%
16%	778	7,9%
0%	711	7,2%
26%	375	3,8%
35%	374	3,8%
20%	372	3,8%
8%	299	3,0%
6%	257	2,6%
4%	223	2,3%
28%	11	0,1%
Total	9.884	100%

Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría del MERCOSUR

En lo que tiene que ver con la solicitud de las nuevas excepciones al AEC recién comentadas, Brasil confirmó la suba²²⁴ de las 100 posiciones aprobadas en la reunión extraordinaria del Consejo del Mercado Común desarrollada en Montevideo en diciembre de 2011 por la Decisión N°39/11. Cabe mencionar que la Decisión CMC N°39/11 no fue finalmente incorporada por todos los Estados miembros, pues solo Argentina y Brasil lo hicieron, que son los países socios que estuvieron de acuerdo en subir el número de excepciones del AEC del MERCOSUR. Más allá de que dichos países avanzaron en la definición de los 100 ítems que se incluirían en la excepción, finalmente la lista no fue comunicada a la Comisión de Comercio del MERCOSUR tal cual lo disponía la norma.

El tema de la suba del AEC volvió a escena cuando Argentina planteó una suba generalizada, previo al desarrollo de la Cumbre de Mendoza de junio de 2012, propuesta que no fue aceptada por Brasil, manifestándose Uruguay también contrario a dicha posibilidad. Brasil mostró mayor simpatía por subas parciales que no evidencien el fracaso en la implementación de la política comercial común, en este caso a través de la negociación de subas del AEC, instrumento al que dicho país todavía le otorga importancia estratégica. En efecto, el hecho de aceptar una nueva suba del arancel regional implicaría minar aún más las posibilidades de que el

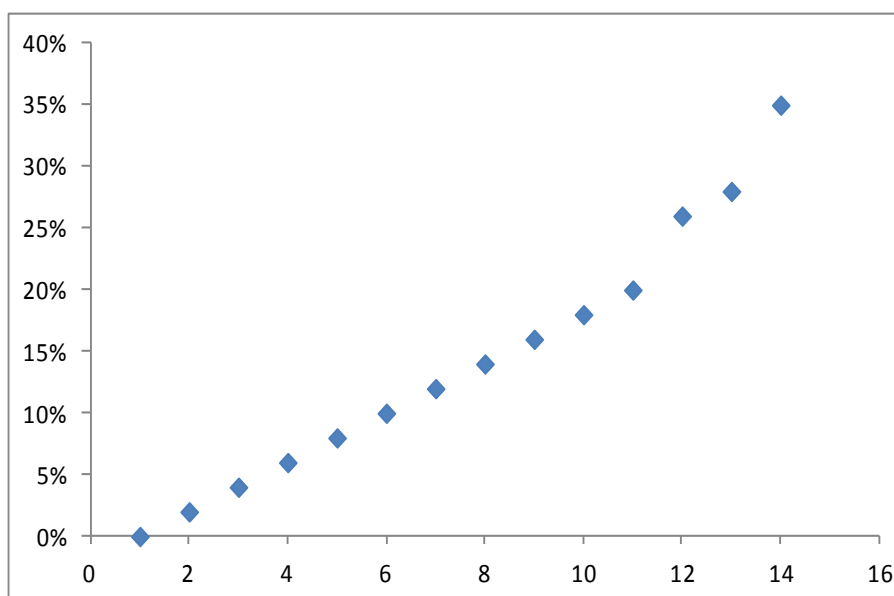
²²⁴ Por un período de 24 meses.

MERCOSUR supere su profundo estancamiento y debilitamiento institucional. Como resultado, en la mencionada cumbre se aprobó la Decisión CMC N°25/12 “Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional”, la que autoriza a los miembros a elevar de forma transitoria (períodos de 12 meses renovables) las alícuotas del derecho de importación para un total de 200 códigos NCM (ocho dígitos de la nomenclatura). La comentada decisión deroga la Decisión CMC N°39/11 anteriormente comentada, por lo que la suba máxima será de un total de 200 líneas de la NCM y no de 300 (CIU: pp. 23 -24, 2012).

Como no todos los países han finalmente incorporado la Decisión CMC N°25/12 (hasta la fecha solo Argentina y Uruguay lo hicieron), tanto Argentina como Brasil cumplieron con la suba transitoria del AEC permitida por la Decisión CMC N°39/11, para lo cual se aprobó la Directiva N°19/12 para Brasil (se definió una suba del AEC para 100 ítems arancelarios) y la Directiva N°01/13 para Argentina. Sin contar las subas propuestas, hasta la fecha Brasil y Argentina cuentan con 100 excepciones vigentes hasta el año 2015, Paraguay cuenta con 649 hasta el 2019 y Uruguay con un total de 225 hasta el 2017). A las listas de excepciones se le deben adicionar todos los regímenes especiales que perforan el AEC, desvíos que confirman el grado de imperfección de la unión aduanera implementada por el MERCOSUR (CIU, 2012).

Gráfico 26 – Estructura del Arancel Externo Común

(Al año 2012)



Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría del MERCOSUR

Ahora bien, las excepciones al AEC no solo deben analizarse desde las propuestas de subas, que son las generalmente planteadas por Brasil y por Argentina (salvo en los casos de desabastecimiento interno), sino también desde las excepciones a las bajas, las que suelen ser planteadas por Paraguay y Uruguay por las características de su estructura productiva. En el caso de este último país, seguidamente se presentan las excepciones nacionales que Uruguay ha consensuado con el resto de los miembros, las que por el número dimensionan el nivel de perforación del AEC del bloque. Entre las excepciones se destacan el régimen de Bienes de Capital (BK) y el de Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT), que computadas en conjunto junto con las excepciones en el sector vestimenta, explican el 70% de las excepciones negociadas. En importancia le siguen las del sector automotor, si bien este último implica la mayor parte del comercio intrarregional medido en dólares. Cabe recordar que las excepciones al AEC en algunos casos no solo afectan al arancel extrazona (vestimenta, BK y BIT, lista de excepciones y aranceles consolidados), sino que también modifican el arancel intrazona (automotor y azúcar), siendo éstas, excepciones ya no solo a la unión aduanera, sino también a la zona de libre comercio negociada por las partes. Las excepciones anteriormente negociadas no incorporan el desvío que generan las importaciones realizadas bajo el régimen de Admisión Temporal, las zonas francas (especialmente el caso de Zona Franca de Manaus) o el acuerdo que Uruguay negoció bilateralmente con México, que es más profundo que el firmado por Brasil y Argentina con este país a través de la ALADI y el que es considerado el primer hito en lo que tiene que ver con el incumplimiento de la política comercial común del MERCOSUR (Bartesaghi, 2012).

Cuadro 19 – Excepciones al AEC

(Al año 2012)

Régimen	Nº de NCM	AEC promedio	Part. Excepciones	Part. AEC Total
BK y BIT	728	0,5	35,6%	7,4%
Textil y vestimenta	715	18,7	35,0%	7,2%
Vehículos y autopartes	367	12,7	18,0%	3,7%
Lista de excepciones al AEC	224	1,0	11,0%	2,3%
Consolidado OMC	6	24,1	0,3%	0,1%
Azúcar	4	20,0	0,2%	0,0%
Sub total	2.044	12,8	100%	21%
Total AEC	9.884	11,5		

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía del Uruguay

7.6.1 El AEC y las negociaciones internacionales

Como se mencionó anteriormente, al menos en términos teóricos, la unión aduanera implica tanto la conformación de un AEC entre las partes, como la implementación de instrumentos políticos comerciales comunes (instrumentos de defensa comercial, suscripción de acuerdos comerciales entre otros). Este punto es de suma relevancia, ya que los acuerdos comerciales suscritos por algún miembro de la unión aduanera en solitario, afectará de forma inmediata estas dos condiciones, debiendo ser consideradas excepciones, las que por tanto son contrarias a la consolidación del proceso de integración. Este hecho forma parte de la realidad actual de los procesos de integración de la región, siendo el caso de la CAN muy paradigmático (Perú no incorporó el arancel externo del bloque), pero como se mencionó anteriormente también existiendo este tipo de flexibilidades en el caso del MERCOSUR como el TLC firmado entre Uruguay y México en momentos en que el bloque enfrentaba una nueva tensión por el posible acercamiento de algunos de los socios a EEUU.

Cabe precisar que la relación entre el intento del gobierno uruguayo de negociar un TLC con la primera potencia mundial y la negociación con el MERCOSUR para avanzar con México de forma adelantada al resto de los miembros, fue confirmada por el canciller uruguayo de la época, Didier Opertti. Es importante considerar que en la negociación entre Uruguay y México, ambos países se otorgaron preferencias recíprocas con un nivel de profundidad que no tienen los otros socios del MERCOSUR con el país azteca²²⁵. El cuestionamiento sobre las limitaciones que presenta la unión aduanera frente a la posibilidad de negociar con terceros volvió al debate en el año 2006 cuando EEUU y Uruguay iniciaron contactos para suscribir entre ellos un acuerdo comercial del tipo TLC. Los dos casos mencionados son analizados de forma particular en los capítulos siguientes.

El efecto de la crisis regional iniciada con la devaluación de Brasil en 1999 generó diferencias entre los miembros, incluso entre Brasil y Argentina. La preocupación de Brasil de que alguno de los socios pueda avanzar en negociaciones comerciales con EEUU llevó al lanzamiento de una nueva etapa denominada “relanzamiento del MERCOSUR”, destacándose la ya comentada aprobación de la Decisión del Consejo

²²⁵ Debe tenerse en cuenta que tanto Argentina como Brasil tienen acuerdos bilaterales con México en el marco de la ALADI y el MERCOSUR posee un acuerdo marco con el país azteca. Todos estos acuerdos buscan ser profundizados.

del Mercado Común N°32/00, donde se establece el compromiso de que los Estados partes negocien en forma conjunta, acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países de extrazona, a través de los cuales se otorguen preferencias arancelarias. Al respecto de la mencionada norma, el Director General de Asuntos para de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores, Álvaro Ons²²⁶ entendió que desde el punto de vista jurídico es al menos cuestionable que esta norma prohíba a los Estados miembros a negociar de forma conjunta. Incluso aseverando que la misma no fue incorporada por ningún miembro del bloque, ya que no tendría sentido semejante pérdida de soberanía.

En definitiva, la mencionada norma ratifica lo que ya estaba pactado y se desprende del artículo primero del Tratado de Asunción, pero que por los motivos expresados y especialmente por la posibilidad de que tanto Uruguay, pero especialmente Argentina se acerquen a EEUU, era necesario reforzar. Sobre el artículo mencionado, Ons entiende que el mismo es difuso, ya que más allá de lo planteado en el artículo primero, el artículo 8 prevé un período de transición que establece que se debe aplicar la cláusula NMF si un miembro negocia con terceros. Si bien el período de transición se previó hasta el 31 de diciembre de 1994, Ons cuestiona si no podría argumentarse que el período de transición en realidad no culminó.

Cabe recordar que en el mismo momento que Jorge Batlle mostraba su interés en acercarse comercialmente con la primera potencia mundial, EEUU había manejado dicha posibilidad con el gobierno argentino (La Nación, 2001)²²⁷, la que había sido bien recibida, especialmente por el ministro de economía argentino de la época Domingo Cavallo. El interés del ministro por acercarse con EEUU fue confirmado por el Ex canciller de Uruguay Sergio Abreu.

En consecuencia, no es una novedad que Brasil haya sido el país que sostuvo con mayor firmeza el impedimento de suscribir acuerdos comerciales de forma bilateral, que a diferencia de la posición que en su momento sostuvo Argentina, indicó que si Uruguay suscribía un acuerdo con EEUU por fuera del bloque debería abandonarlo. Sobre la posibilidad de que Uruguay negocie con EEUU siendo miembro del MERCOSUR, el ex ministro de economía argentino, Roberto Lavagna expresó “que la

²²⁶ Entrevistado por correo electrónico el 8 de agosto de 2014.

²²⁷ Consultado el 13 de enero de 2014. En: <http://www.lanacion.com.ar/303449-eeuu-propuso-un-acuerdo-y-la-argentina-lo-rechazo>

eventualidad de que Uruguay haga algún acuerdo con Estados Unidos, no necesariamente eso es incompatible” (Bouzas, *et. al.* pp. 36, 2006).

Sobre el mismo punto en cuestión, consultado al Alto Representante General del MERCOSUR, Ivan Ramalho²²⁸ sobre la posibilidad de que algún miembro del bloque avance de forma bilateral, entendió que existe un impedimento que es la Decisión CMC N°32/00, la que impide a los países negociar de forma independiente. A su vez, consideró que los miembros no deben negociar por separado, ya que los mismos pierden fuerza negociadora. Además, aseveró que el efecto político sería enorme, pero también el comercial, mencionando en particular el impacto en las inversiones. La posición sostenida por la alta autoridad del MERCOSUR confirmaría la posición contraria del bloque sobre esta posibilidad, la que coincide con la sostenida por Brasil, que como se comentó anteriormente es contrario a permitir flexibilidades de las pretendidas por Uruguay años atrás respecto a su posible negociación con EEUU.

Incluso, en el análisis realizado por la alta autoridad del bloque, no se le otorga importancia a si el mismo es o no una unión aduanera, si bien reconoció que el proceso de integración enfrenta algunas dificultades en el cumplimiento de ese objetivo. De cualquier forma, el impedimento de negociar acuerdos comerciales de forma separada al resto de los miembros, parece ser más una definición estratégica que económica o comercial, incluso jurídica. La visión de la alta autoridad del MERCOSUR coincide con lo planteado por el especialista Félix Peña; “si bien los socios están comprometidos a una unión aduanera con un arancel externo común, elemento clave de la distinción con profundo sentido político y no sólo económico entre “nosotros y ellos” – que de hecho ha sido concebido como un instrumento flexible funcional a requerimientos de estrategias comerciales de geometría variable, se observan tendencias crecientes a procurar enfoques diferenciados entre los socios al negociar con terceros países o con grupos de países”. Al respecto de la mencionada posibilidad, el experto entiende que la misma desconoce las “profundas” consecuencias estratégicas y políticas de tal enfoque, lo que coincide con la posición del Alto Representante del MERCOSUR recién señalada (Peña: pp.5, 2013).

Es bueno reseñar, que independientemente de las limitantes impuestas por una unión aduanera al margen de acción de la política comercial de los miembros, autores como

²²⁸ Entrevista personal realizada en la Secretaría del MERCOSUR el 13 de marzo de 2014, Montevideo, Uruguay.

Marcel Vaillant y Gerardo Caetano (2004), indicaban ocho años atrás la necesidad de marcar dos planes en términos de inserción internacional. Por un lado, una apuesta a la profundización del bloque, ya que entienden evidente los beneficios obtenidos por un acuerdo que alcance mayores niveles de profundidad e institucionalidad, beneficios que también reconocen muchos otros autores e incluso la OMC (2011). Mientras que por otro, el denominado “plan b” donde Uruguay debe hacer gestiones para alcanzar mayores grados de libertad para suscribir acuerdos comerciales con terceros países. El desafío estaría en poder articular paralelamente las dos estrategias.

Sobre el mismo tema, Isidoro Hodara (2006) explica que los emprendimientos de integración han encontrado a lo largo de su historia ocasiones en las que debieron optar entre, por un lado, apegarse a la rigidez del modelo ideal de integración elegido (unión aduanera, para el caso del MERCOSUR) o, por otro, consensuar apartamientos del modelo que permitiesen desarrollar y fortalecieran la cohesión entre los países miembros, posición que también ha sido planteada por otros autores como Félix Peña (2013), recomendando una lógica de mayor flexibilización en las negociaciones internacionales de acuerdo a los intereses nacionales.

Más recientemente, debido a las dificultades que enfrenta el MERCOSUR tanto el cumplimiento de sus compromisos internos (se reclama el acceso irrestricto al mercado regional) como en el éxito alcanzado en sus negociaciones externas, la demanda de volver a negociar países de extrazona volvió a la agenda regional. En efecto, si se repasan los últimos acuerdos notificados ante la OMC, queda en evidencia qué países latinoamericanos muestran dinamismo en la suscripción de acuerdos comerciales, destacándose de la región los casos de Perú, Colombia y Costa Rica.

En este marco, autores como Marcel Vaillant (2011) plantean la necesidad de que Uruguay pueda negociar acuerdos comerciales con terceros países. Defiende su posición en que el MERCOSUR continúa sin dar cumplimiento a las disposiciones para la conformación de una unión aduanera, que teóricamente impide a los países que la integran negociar con terceros países. El mencionado autor analiza al MERCOSUR a través de siete dimensiones, destacando la zona de libre comercio en construcción, la unión aduanera en retroceso, la relación con terceros mercados restringida a Sudamérica, integración profunda: asignatura pendiente, gobierno intergubernamental, integración real desacoplada y las relaciones internacionales, lo que lleva a preguntarse ¿cuál es el valor del acuerdo regional? (Vaillant: pp. 1 – 5, 2011).

En el mismo sentido, Gabriel Oddone (2011) y Sergio Abreu (2011) cuestionan la política comercial actual seguida por el MERCOSUR y vuelven a proponer explícitamente la necesidad de alcanzar acuerdos con terceros Estados de forma independiente o adelantada del resto de los países del bloque. Por su parte, Carlos Luján (2011) concluye que los logros alcanzados por el MERCOSUR en su relacionamiento externo son “magros e insuficientes”, aspecto que continúa generando gran incertidumbre sobre el futuro del bloque en ese aspecto. En contrapartida, tanto en Uruguay como en la región existen opiniones contrarias a recuperar dicha libertad, ya que la misma perjudicaría la relación con los socios sin traer a cambio beneficios económicos sustanciales. Al respecto de los objetivos incumplidos, Gerardo Caetano (2011) plantea que “no hay nada peor que establecer un objetivo y no cumplirlo”, haciendo referencia al incumplimiento de algunas de las metas centrales del MERCOSUR²²⁹.

Las diferentes políticas de apertura comercial seguidas por los países de AL ya han sido destacadas, especialmente en los escenarios ALCA y relaciones con la UE, donde los diferentes países de la región tomaron caminos distintos, lo que afectó las políticas comunes en el marco de la CAN o el MERCOSUR por el caso de Uruguay con México. Más recientemente, la consolidación de un nuevo bloque regional conformado por países con una visión liberal de las políticas de integración, encendió nuevamente el debate. En efecto, la conformación de la Alianza del Pacífico fue inmediatamente visualizado como una bloque con importantes diferencias con el MERCOSUR, especialmente en lo que tiene que ver con su política comercial (Bartesaghi, 2014).

²²⁹ Entrevista realizada por Espectador Negocios por los veinte años del proceso de integración.

http://espectadornegocios.com/especialmercosur_core.php?m=amp&nw=Mzc4Mg==

Cuadro 20 – Últimos acuerdos notificados ante la OMC

Nombre del ACR	Alcance del acuerdo	Tipo de acuerdo	Fecha de la notificación	Notificación	Fecha de entrada en vigor
Japón - Perú	Mercancías y servicios	ALC & AIE	24-Feb-12	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Mar-12
Perú - México	Mercancías y servicios	ALC & AIE	22-Feb-12	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Feb-12
Canadá - Colombia	Mercancías y servicios	ALC & AIE	07-Oct-11	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	15-Ago-11
China - Costa Rica	Mercancías y servicios	ALC & AIE	27-Feb-12	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Ago-11
India - Japón	Mercancías y servicios	ALC & AIE	14-Sep-11	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Ago-11
Perú - Corea, República de	Mercancías y servicios	ALC & AIE	09-Ago-11	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Ago-11
AELC - Colombia	Mercancías y servicios	ALC & AIE	14-Sep-11	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Jul-11
AELC - Perú	Mercancías	ALC	30-Jun-11	Artículo XXIV del GATT	01-Jul-11
India - Malasia	Mercancías y servicios	ALC & AIE	06-Sep-11	Cláusula de Habilitación y AGCS, Artículo V	01-Jul-11
UE - Corea, República de	Mercancías y servicios	ALC & AIE	07-Jul-11	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Jul-11
Turquía - Chile	Mercancías	ALC	25-Feb-11	Artículo XXIV del GATT	01-Mar-11
Turquía - Jordania	Mercancías	ALC	07-Mar-11	Artículo XXIV del GATT	01-Mar-11
Hong Kong, China - Nueva Zelandia	Mercancías y servicios	ALC & AIE	03-Ene-11	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Ene-11
AELC - Albania	Mercancías	ALC	07-Feb-11	Artículo XXIV del GATT	01-Nov-10
AELC - Serbia	Mercancías	ALC	24-Nov-10	Artículo XXIV del GATT	01-Oct-10
Turquía - Serbia	Mercancías	ALC	10-Ago-10	Artículo XXIV del GATT	01-Sep-10
Nueva Zelandia - Malasia	Mercancías y servicios	ALC & AIE	07-Feb-12	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Ago-10
Perú - China	Mercancías y servicios	ALC & AIE	03-Mar-10	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Mar-10
Turquía - Montenegro	Mercancías	ALC	12-Mar-10	Artículo XXIV del GATT	01-Mar-10
UE - Serbia	Mercancías	ALC	31-May-10	Artículo XXIV del GATT	01-Feb-10
ASEAN - Australia - Nueva Zelandia	Mercancías y servicios	ALC & AIE	08-Abr-10	Artículo XXIV del GATT y AGCS, Artículo V	01-Ene-10
ASEAN - India	Mercancías	ALC	19-Ago-10	Cláusula de Habilitación	01-Ene-10
Corea, República de - India	Mercancías y servicios	ALC & AIE			01-Ene-10

Fuente: elaboración propia en base a OMC

Si bien inicialmente, los reclamos sobre la necesidad de alcanzar mayores grados de apertura comercial fueron liderados por Uruguay y en menor medida por Paraguay (por ser los dos países que han identificado más costos que beneficios por integrarse al bloque). Más recientemente, Brasil se ha sumado al debate. Dicho país ingresa en escena a impulso del sector privado, pero también con algunas expresiones desde el sector público. Brasil comienza a reclamar un cambio en el modelo de inserción del MERCOSUR, demostrando el temor de quedar aislado a nivel internacional, pero sin necesariamente cuestionar al bloque como proyecto estratégico, ya que es un marco que sigue siendo adecuado para el relacionamiento clave con Argentina y por la imagen del bloque a nivel internacional. (Peña: pp. 1 – 7, 2013).

A diferencia del caso de Uruguay, que ha planteado la posibilidad de negociar acuerdos con terceros de forma independiente al resto del MERCOSUR, como lo planteado en el documento “Medidas para la superación de las Asimetrías en el MERCOSUR”²³⁰ que el gobierno uruguayo presentó al MERCOSUR en 2007, Brasil comenzó a introducir el tema a través del planteo de flexibilidades en los acuerdos que se negocien, en particular en lo que tiene que ver con las velocidades (caso de la UE).

En base a los informes presentados por el sector privado brasileño, la propuesta de Brasil supone la negociación de un acuerdo marco que habilite diferentes velocidades en la desgravación arancelaria, pero también una “geometría variable” en otros temas

²³⁰ Consultado el 10 de octubre de 2013. En: http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2007/05/asimetrias_20070523.pdf

no arancelarios (Peña: pp. 5, 2013), lo que podría por ejemplo suponer la exclusión de algunos capítulos de negociación, opción que está siendo manejada informalmente en las actuales negociaciones con la UE. Para Félix Peña, el nivel de excepciones de esta magnitud, que podrían tener el mismo impacto que la suscripción de acuerdos bilaterales, dada la importancia económica de la UE, podría ser equivalente al fin del MERCOSUR como proceso de integración, lo que encuentra similitudes con el caso de la CAN que será desarrollado con mayor profundidad en el capítulo siguiente. Un mayor detalle sobre las posibles flexibilidades planteadas por el sector brasileño, que de acuerdo al especialista citado brinda opciones más interesantes. Las mismas tienen que ver con la “negociación de una implementación gradual de las medidas negociadas, salvaguardias transitorias, especiales y sectoriales, y la de mecanismos de entrenamiento y reubicación profesional”. Otras propuestas planteadas en el informe de la IEDI tienen que ver con las “reglas de origen preferenciales, mecanismos de reconocimientos mutuos o de armonización de medidas tarifarias, protección de inversiones originarias en Brasil y la liberalización gradual de servicios de manera de integrar la economía regional, estructurar de cadenas de valor y permitir el acceso a mercados de empresas nacionales” (Peña: pp. 5-7, 2013).

En suma, al menos en el caso de Uruguay, son cada vez mayores las presiones para que el país recupere su soberanía en la política comercial, especialmente desde que los beneficios esperados por la integración son cada vez más lejanos, ya no solo por no alcanzar plenamente las metas propuestas (unión aduanera, mercado común), sino también por registrarse un retroceso en el libre tránsito de mercaderías dispuesto por la zona de libre comercio. Además, el bloque no puede técnicamente ser definido como una unión aduanera, por lo que no tiene sentido el reclamo de los socios referido a la imposibilidad de poder negociar con terceros mercados. De concretarse cualquier acuerdo comercial de forma bilateral, se estaría frente a una nueva excepción al AEC (además de la ya concretada con México), si bien dado el peso económico de Uruguay y las dificultades por alcanzar la unión, parece ser un reclamo razonable.

Las trabas para alcanzar este objetivo son identificadas tanto en el frente regional como en el interno. Respecto al primero, es evidente la importancia que le otorga Brasil al AEC, pero no en términos económicos o incluso teóricos, sino en el plano político, ya que considera estratégico mantener un frente común en las relaciones internacionales, especialmente con Argentina. Por otra parte, también existen debilidades en el plano interno, ya que en los diferentes actores regionales, existen diferentes posiciones respecto al plan b de la política exterior del Uruguay, la que

hasta el momento no tiene la fuerza necesaria como para abandonar la política comercial del MERCOSUR. Ahora bien, quizás existe la posibilidad de un camino intermedio, donde a través de un concepto de flexibilidades, que desde siempre estuvo presente en el bloque (basta con repasar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR en momentos en que un socio originario se encontraba suspendido), se permita la negociación en sectores más allá de bienes, que no han sido negociados por los miembros. Esta visión, podría ser el camino adecuado para avanzar en las negociaciones comerciales del bloque, incluso una salida para el estancamiento de las mismas entre la UE y el MERCOSUR.

De cierta forma, las negociaciones bilaterales que Uruguay lleva adelante con Brasil de forma diferenciada al MERCOSUR en temas que deberían haber sido tratados en el marco del mercado común pretendido por los miembros, habilitaría a pensar que ya se descarta por parte de las autoridades la profundización del bloque por sobre la endeble zona de libre comercio actual. De cualquier forma, el bloque sigue sin pronunciarse respecto a este tema, tanto en lo que refiere a la unión aduanera como al mercado común, por lo que la situación respecto a habilitar nuevas excepciones parece incambiada. Además, así como ha ocurrido en otras oportunidades, no debe descartarse que el MERCOSUR le de un nuevo impulso a la profundización de la unión aduanera en próximas reuniones del Consejo del Mercado Común.

8. Casos de estudio: la Comunidad Andina de Naciones y Uruguay

8.1 La Comunidad Andina de Naciones²³¹

Si bien el Pacto Andino es un acuerdo más antiguo que el MERCOSUR, su incorporación como caso de estudio se justifica por dos razones. En primer lugar porque su profundización y pasaje del Pacto Andino a la CAN se da en la década del noventa. En segundo lugar porque el inicio de las negociaciones con EEUU y con la UE, pero especialmente sus consecuencias, se ubican dentro del período de estudio definido.

²³¹ Capítulo elaborado en base a la información extraída del sitio oficial de la Comunidad Andina de Naciones, consultado el 2 de mayo de 2014. En: <http://www.comunidadandina.org/>

El Pacto Andino fue conformado en 1969 tras la suscripción del Acuerdo de Cartagena²³² y tiene como antecedente directo la Declaración de Bogotá que fue firmada por los presidentes de Chile, Colombia, y Venezuela y los delegados personales de los presidentes de Ecuador y Perú, que tenía por objetivo crear un ámbito subregional en el ámbito de la ALALC para integrarse de forma más acelerada (Tamames, 2010).

Finalmente, los países sudamericanos que suscribieron el Acuerdo de Cartagena que constituyó el Pacto Andino fueron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela finalmente no firmó el acuerdo al cual se le dio plazo hasta el año 1970 que le fue prorrogado hasta que ingresó en 1973. Por su parte, Chile abandonó el proceso en 1976. Este momento es considerado por algunos autores como el punto de quiebre en el proceso de integración, especialmente por el papel que junto con Colombia cumplió el país trasandino en la creación del Grupo Andino (Peña, 2013). Cabe señalar que Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena en 2007 para ingresar al MERCOSUR, lo que coincide con un proceso de cierto desmembramiento de la CAN.

Así como ocurrió en otros procesos de integración creados en la década del sesenta, tales como el MCCA hoy SICA, la ALALC hoy ALADI o el CARICOM de la década de setenta, los mismos atravesaron por ciertos avances y retrocesos, especialmente con el fracaso de la política de sustitución de importaciones, forzando a la renovación de los acuerdos para afrontar una nueva etapa de la integración económica mundial. En la década del noventa, todos los acuerdos creados a imagen y semejanza de la UE, impulsaron la profundización de los acuerdos a través de la aprobación de flexibilidades para alcanzar los objetivos, entre los que se destacaron la apertura regional y exterior.

El Pacto Andino tuvo varias modificaciones aprobando un importante número de protocolos adicionales, se destacan: el Protocolo de Quito de 1987, el Protocolo de Cochabamba de 1996, el Protocolo de Trujillo de 1997 y el Protocolo de Sucre firmado en 1997 (Fernández Reyes, 2013). En efecto, en la década del noventa los cambios introducidos permitieron la liberalización arancelaria y la de los servicios, en particular la de los transportes lo que se vio reflejado en un crecimiento del flujo intrarregional. En términos institucionales, en el año 1997 se decidió una profundización que derivó en la mayor participación presidencial y en la creación de una nueva estructura

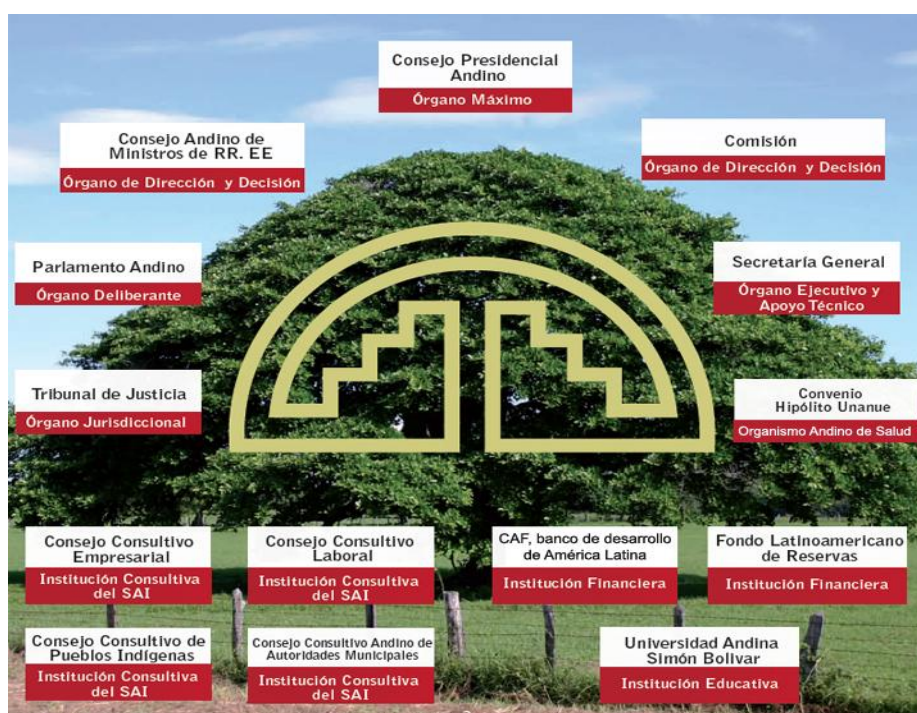
²³² Consultado en 2 de mayo de 2014. En: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec563s.asp#ACart1>

conocida como Comunidad Andina de Naciones y que se articula a través de lo que se conoce como Sistema Andino de Integración (SAI).

En cuanto a la estructura institucional, como puede observarse en el organigrama presentado seguidamente, el Consejo Presidencial Andino es el máximo órgano de la CAN y fue creado en 1990, participan los presidentes de los Estados miembros, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador. Al igual que el MERCOSUR la presidencia es ejercida de forma rotativa por orden alfabético, pero en este caso por el período de un año o de forma extraordinaria cuando lo estime necesario, regularidad que no fue cumplida en todos los casos.

El segundo órgano en importancia es el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que fue creado en 1979. Como el nombre lo indica está conformado por los cancilleres de todos los países y se reúne de forma ordinaria dos veces al año con presidencias rotativas de un año de duración. El consejo se pronuncia a través de decisiones que son vinculantes y de declaraciones. En un mismo nivel que el consejo se ubica la Comisión que es la institución más antigua creada en 1969, está conformada por representantes plenipotenciarios de todos los miembros, que al igual que los otros dos órganos presiden la presidencia por el período de un año. Se reúne ordinariamente tres veces por año y aprueba decisiones que son vinculantes.

Figura 2 – Organigrama institucional de la CAN



Fuente: Secretaría de la CAN

La creación de la Secretaría en 1996 coincide con el proceso de consolidación institucional del proceso andino. La Secretaría cuenta con un Director que es elegido por un período de cinco años por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión, Directores Generales, además de personal técnico y administrativo. La Secretaría emite Resoluciones, las que son vinculantes y Dictámenes, en una función que diferencia a dicho órgano de otros procesos de integración de la región como es el caso de la Secretaría del MERCOSUR. La sede permanente se ubica en Lima, Perú.

Uno de los órganos de mayor importancia para el proceso de integración es el Tribunal Permanente de Justicia creado en 1979, si bien entró en funciones en 1984. Se trata de un órgano supranacional que cuenta con un magistrado de cada país que ejerce su presidencia rotatoria por un año y tiene su sede en Quito, Ecuador. El Tribunal se expide sobre las siguientes acciones: la acción de nulidad, la acción de incumplimiento, la interpretación prejudicial, el recurso por omisión o inactividad, la función arbitral y la acción laboral. De acuerdo a la opinión de la ex asesora legal de la Secretaría de la CAN, María Clara Gutiérrez, el sistema de solución de controversias del bloque ha sido uno de sus mayores aciertos favoreciendo el desarrollo del proceso de integración²³³.

Por último, destacar el Parlamento Andino, en momentos en que atraviesa serios problemas debido a la decisión de no seguir financiando su funcionamiento por parte de los Estados miembros. Fue constituido en 1979 y en cada país se eligen cinco representantes, en los casos de Colombia, Perú y Ecuador se hacen a través del voto popular, mientras que Bolivia comenzaría con esa modalidad a partir del año 2015. El parlamento tiene su sede en Bogotá, Colombia, si bien cuenta con oficinas nacionales. Los órganos del parlamento son la Secretaría General, la Mesa Directiva (que cuenta con sus propias autoridades) y las Comisiones. Dicho órgano expresa su voluntad a través recomendaciones, decisiones, declaraciones y actos de coordinación y control. En 2013, causó impacto la noticia de que los cancilleres de la Comunidad aprobaron la Decisión 792 que decidió conformar un Grupo de Alto Nivel para llegar a la aprobación de un Protocolo para la salida del Parlamento del Sistema Andino de Integración, en un hecho que es considerado como un revés institucional que algunos autores han definido como una herida mortal para el proceso de integración²³⁴.

²³³ Entrevista personal realizada el 20 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

²³⁴ Consultado el 2 de mayo de 2014.

Además de las instituciones anteriormente mencionadas, se destaca la CAF, si bien actualmente ya no se trata de una institución financiera vinculada exclusivamente a la CAN, sino que ha superado el alcance andino transformándose en el Banco de Desarrollo de América Latina, tiene su sede en Caracas, Venezuela pero oficinas de representación en varios países de América Latina. El resto del Sistema de Andino de Integración se conforma por otras instituciones financieras, consultivas, educativas y otras instancias asesoras.

En lo que tiene que ver con sus objetivos económicos y comerciales, la Comunidad Andina de Naciones apostó a un nivel de integración profunda para lo cual enumera un determinado número de estrategias comunes que deberían seguir los países miembros, destacándose las siguientes, si bien inicialmente no identificando ninguna instancia de integración (zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común).

- “acelerar el desarrollo económico en condiciones de equidad, incrementar la ocupación, mejorar la posición de cada país y de la subregión en su conjunto desde el punto de vista del comercio exterior y de balanza de pagos, superar los problemas de infraestructura que frenan el desarrollo económico, reducir las diferencias de desarrollo existentes, lograr un mejor aprovechamiento del progreso científico tecnológico, y fomentar la investigación en todos los campos” (Tamames: pp. 319, 2010).

A través de la Decisión 563 Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), el artículo primero estableció que “el presente Acuerdo tiene por objetivo promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano”²³⁵. Además, a diferencia del acuerdo original en este caso se definió entre los objetivos y mecanismos, entre otros la conformación de:

En: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12682.pdf>

²³⁵ Consultado el 2 de mayo de 2014. En: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec563s.asp>

- “Un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980.
- Un Arancel Externo Común”²³⁶.

Más allá de algunas dificultades, el proceso de integración alcanzó un nivel institucional muy superior al del MERCOSUR y aprobó un número importante de decisiones en los más variados temas. Cada eje cuenta con un número determinado de decisiones que guían las acciones de los órganos o ministerios responsables de la formulación y ejecución. De acuerdo al sitio oficial de la CAN, el proceso cuenta con diferentes ámbitos de acción tales como:

- Participación ciudadana.
- Relaciones externas.
- Integración comercial y económica.
- Integración física y fronteras.
- Desarrollo social.
- Medio ambiente.
- Turismo.
- Seguridad.
- Cultura.
- Cooperación.
- Integración energética.
- Desarrollo institucional.

En este caso nos detendremos en dos ámbitos de acción, el de integración comercial y económica y el de relaciones exteriores, que ocupa un papel central en el estudio de la CAN por ser considerado el espacio donde se han registrado mayores diferencias en el proceso, especialmente en lo que tiene que ver con la agenda de relacionamiento común llevada a cabo por el bloque con EEUU y la UE.

Respecto al primer ámbito, la CAN ha conformado una zona de libre comercio y un AEC. En lo que refiere al primer instrumento, el mismo funciona desde 1993 entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú se integró al proceso en el año 1997. El programa para alcanzar la zona libre de aranceles inició en 1971. Otra característica

²³⁶ Ibídem.

de la CAN respecto al mencionado instrumento tiene que ver con el universo, ya que a diferencia del MERCOSUR que excluyó el azúcar y el sector automotriz (el de mayor importancia en el comercio intrarregional), la CAN no aprobó ninguna excepción²³⁷.

Las negociaciones para la conformación de la zona de libre comercio estuvieron acompañadas por un Plan de Trabajo que definió acciones complementarias para alcanzarla como la eliminación de restricciones no arancelarias, el desarrollo de una agenda aduanera y un nuevo régimen de transporte carretero. Este último fue conformado recién en 1995 por Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Desde 2005 inició un proceso de flexibilidad y convergencia de la política arancelaria común, hasta que en 2007 se creó un Grupo de Alto Nivel de Política Arancelaria (Decisión 669) que se encargaría de aprobar una política que incorporara a todos los miembros. Los avances no fueron los esperados y las tensiones aumentaron debido al alejamiento de Venezuela del bloque por el inicio de las negociaciones con EEUU y la UE. En efecto, actualmente la obligación de cumplir con la política arancelaria común está suspendida hasta el 31 de diciembre de 2014 (Decisión N°771).

En definitiva, así como ocurre con el MERCOSUR, la CAN no podría ser considerada una unión aduanera si se toma la definición manejada en esta investigación, ya que el porcentaje del arancel que coincide entre los miembros es cercano al 60% y no cuenta con la incorporación de Perú. Sumado a lo anterior, actualmente la aplicación de la política arancelaria común se encuentra suspendida, lo que favorece aún más el grado de incertidumbre que muestra el proceso de integración andino. De cualquier forma, en el marco del proceso es justo reconocer que se han aprobado un número importante de normas en capítulos que incorporan temas que son los negociados en los acuerdos denominados de tercera generación, en particular los denominados TLC, entre los que se destacan normas y disciplinas de aduanas, macroeconomía, sanidad humana, mipymes, comercio de bienes, sistema andino de calidad, comercio de servicios, normas de origen, sistema andino de sanidad agropecuaria, franja de precios, política arancelaria, defensa comercial, propiedad intelectual, defensa del consumidor e inversiones. En este campo, la CAN ha superado ampliamente al MERCOSUR, proceso que no ha logrado avanzar en la negociación de muchos de los temas anteriormente mencionados. Incluso más, de acuerdo a la opinión vertida por la ex asesora legal de la Secretaría de la CAN, en algunos países como Venezuela, la

²³⁷ Secretaría de la Comunidad Andina: Consultado el 2 de mayo de 2014. En: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=138&tipo=TE&title=comercio-de-bienes>

norma andina era la aplicada por la ausencia de normas nacionales sobre esa temática²³⁸.

En cuanto a las perspectivas del proceso de integración, es evidente que se atraviesa momentos de incertidumbre, ya que el bloque sufrió notorios impactos por la diferencias en la política de inserción externa y por las diferencias políticas entre sus miembros (como se podrá observar seguidamente el comercio sigue siendo muy relevante). El hecho de que Venezuela se haya integrado al MERCOSUR, mismo camino que el seguido por Bolivia y Ecuador, así como la aparición de un nuevo proceso de integración como la Alianza del Pacífico integrado por dos miembros de la CAN con intereses comunes, proyectan cierto estancamiento del proceso de integración, el que seguirá naturalmente existiendo y será un importante base normativa para todos los miembros, pero el que no parece contar con la necesaria voluntad política para profundizarlo ni para adecuarlo a las nuevas tendencias de los procesos de integración y el comercio internacional.

El comercio de la CAN

Un reciente estudio publicado por la Secretaría de la Comunidad Andina recoge una serie de estadísticas desde el año 1969 hasta el año 2013, que permiten sacar algunas conclusiones respecto a la evolución del comercio intrarregional²³⁹.

En 2013, las exportaciones de los países de la CAN ascendieron a los US\$ 134 mil millones de dólares, de los cuales US\$ 125 mil millones fueron colocaciones a extra zona. En otras palabras, solo el 7% del total exportado por los países andinos es comercializado entre ellos. Ecuador y Bolivia son los países que poseen los niveles más elevados de comercio intrarregional en este caso medido por las exportaciones, 11,3% y 11,0% respectivamente en 2013. Si se compara esta situación con la de 1969, la misma es un poco mejor, ya que en esa fecha el porcentaje de las exportaciones intrarregionales era menor al 3%.

Considerando toda la serie estadística, la participación más elevada del comercio intrarregional fue alcanzada en el año 2002 (cerca de 10%). En 1969, el país que

²³⁸ Entrevista a María Clara Gutiérrez realizada el 20 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

²³⁹ Consultado el 7 de mayo de 2014.

En: http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/2410_8.pdf

poseía mayores niveles de comercio intrarregional medido por las exportaciones era Colombia, seguido por Ecuador. Más allá de la aún baja importancia que presenta el comercio intrarregional de la CAN, lo que también se observa en otros procesos de integración regionales como el MERCOSUR o la ALADI, las tasas de crecimiento de las exportaciones muestran un buen comportamiento de las exportaciones, lo que indica la potencialidad de la zona.

Cuadro 21 – Desempeño de las exportaciones de la CAN

Año	TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL					
	TOTAL MUNDO	Extra comunitario	Exportaciones a la Comunidad Andina			
			Total	Bolivia	Colombia	Ecuador
1969-1980	18,1%	17,9%	22,8%	24,9%	12,1%	27,3%
1980-1990	2,1%	2,1%	0,9%	4,2%	4,5%	4,9%
1990-2000	6,7%	6,3%	13,8%	16,3%	17,8%	12,5%
2000-2013	13,4%	13,5%	12,9%	12,9%	11,0%	13,3%
1969-2013	10,3%	10,2%	12,6%	14,5%	11,3%	14,4%

Fuente: Información proporcionada por los Institutos de Estadística de Bolivia y Colombia, por el Banco Central del Ecuador y por la Aduana de Perú. SICEXT. Decisión 511.

Fuente: Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones

Cuadro 22 – Evolución de las exportaciones de la CAN

Año	COMUNIDAD ANDINA EXPORTACIONES FOB AL MUNDO Y HACIA LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA Miles de dólares					
	TOTAL MUNDO	Extra comunitario	Exportaciones a la Comunidad Andina			
			Total	Bolivia	Colombia	Ecuador
1969	1 797 556	1 744 877	52 679	3 295	30 893	7 495
1970	2 199 025	2 123 940	75 085	4 940	46 861	8 963
1971	1 997 913	1 900 144	97 769	14 719	54 924	12 528
1972	2 377 044	2 279 872	97 172	9 975	55 185	16 441
1973	3 091 510	2 947 587	143 923	8 703	59 163	54 122
1974	4 722 022	4 483 675	238 347	33 856	75 544	88 495
1975	4 283 771	4 024 021	259 750	20 231	76 380	129 902
1976	4 943 077	4 597 390	345 687	21 231	62 090	226 643
1977	6 257 961	5 945 802	312 159	9 953	79 672	170 183
1978	7 105 078	6 843 376	261 702	13 672	61 230	87 473
1979	9 624 515	9 198 844	425 671	18 758	69 788	70 784
1980	11 163 091	10 656 712	506 379	37 931	108 718	106 326
1981	8 927 168	8 487 781	439 387	39 401	115 427	89 211
1982	9 121 526	8 711 566	409 960	29 915	86 766	104 283
1983	8 701 854	8 398 005	303 849	23 584	63 946	130 455
1984	9 614 251	9 337 342	276 909	14 276	71 951	53 439
1985	10 187 600	9 802 023	385 577	16 652	88 958	71 168
1986	10 293 200	9 989 405	303 795	24 239	131 140	40 065
1987	9 998 808	9 594 289	404 519	30 451	184 816	87 168
1988	10 462 432	10 008 523	453 909	26 956	137 319	172 644
1989	12 350 296	11 842 452	507 844	49 600	124 088	176 805
1990	13 715 116	13 161 401	553 715	57 180	169 093	170 982
1991	14 221 647	13 426 253	795 394	78 908	348 643	196 563
1992	14 193 944	13 344 893	849 051	86 055	419 162	164 814
1993	14 281 087	13 242 191	1 038 896	118 224	442 519	284 924
1994	17 534 696	16 163 139	1 371 557	194 601	573 099	377 692
1995	20 698 750	18 918 079	1 780 671	212 394	1 001 381	324 933
1996	22 374 997	20 409 720	1 965 277	258 617	1 058 902	355 868
1997	24 845 743	22 502 070	2 343 673	252 307	1 130 337	584 731
1998	21 895 218	19 758 249	2 136 969	308 249	986 013	482 525
1999	23 131 397	21 494 548	1 636 849	273 743	720 887	387 317
2000	26 199 127	24 175 757	2 023 370	258 959	871 228	554 127
2001	25 032 461	22 762 456	2 270 005	268 265	1 014 939	605 193
2002	26 087 820	23 507 521	2 580 299	216 521	1 216 331	741 968
2003	29 922 776	27 003 166	2 919 610	261 738	1 212 186	987 609
2004	39 503 907	36 074 728	3 429 179	263 107	1 623 437	928 717
2005	51 319 707	46 768 129	4 551 578	305 278	2 084 100	1 349 760
2006	64 478 138	59 328 462	5 149 676	411 299	1 987 468	1 748 388
2007	76 801 825	70 803 605	5 998 220	394 592	2 147 545	2 242 576
2008	93 653 818	86 649 348	7 004 470	479 015	2 456 035	2 490 642
2009	77 679 958	71 905 868	5 774 090	534 719	2 115 870	1 585 663
2010	98 002 777	90 192 312	7 810 465	636 131	3 062 998	2 126 894
2011	133 370 448	124 109 231	9 261 217	714 476	3 427 663	2 769 503
2012	137 991 100	127 642 365	10 348 735	1 193 572	3 740 769	3 066 388
2013	134 478 198	124 736 053	9 742 145	1 259 200	3 392 419	2 819 579

Fuente: Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones

Replicando el análisis pero para el caso de las importaciones, en 2013 las mismas ascendieron a los US\$ 142 mil millones, de los cuales US\$ 131 mil millones fueron extracomunitarias, lo que supuso un comercio intrarregional del 7,5%. Ecuador es

nuevamente el país con mayor participación en las importaciones intrarregionales, seguido por Perú y Bolivia.

Cuadro 23 – Evolución de las importaciones de la CAN

COMUNIDAD ANDINA							
IMPORTACIONES CIF DESDE EL MUNDO Y DESDE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ANDINA							
Miles de dólares							
Año	TOTAL MUNDO	Extra comunitario	Importaciones desde la Comunidad Andina				
			Total	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
1969	1 692 325	1 647 287	45 038	2 801	15 882	10 314	16 041
1970	1 898 228	1 823 460	74 768	4 080	19 807	17 657	33 224
1971	2 188 489	2 095 744	92 745	3 703	23 751	23 378	41 913
1972	2 146 820	2 042 188	104 632	5 461	20 191	21 843	57 137
1973	2 713 299	2 574 839	138 459	10 674	34 771	28 625	64 389
1974	4 653 845	4 405 451	248 393	17 941	54 295	35 039	141 118
1975	5 637 082	5 350 185	286 897	22 162	40 540	42 868	181 327
1976	5 332 690	4 963 235	369 455	21 390	58 446	47 008	242 611
1977	5 721 087	5 342 365	378 722	18 149	78 136	54 307	228 130
1978	6 574 828	6 328 188	246 640	25 200	118 515	68 461	34 464
1979	7 411 624	7 087 790	323 834	50 660	149 994	87 946	35 234
1980	10 461 080	10 059 789	401 291	29 718	181 853	115 852	73 868
1981	12 054 702	11 638 097	416 605	33 213	198 049	87 766	97 577
1982	11 752 573	11 323 606	428 967	19 176	248 452	72 914	88 425
1983	9 273 485	8 918 797	354 688	21 264	226 743	60 500	46 181
1984	8 598 880	8 289 330	309 550	27 215	167 283	72 029	43 023
1985	8 318 838	7 961 493	357 345	27 073	194 970	81 188	54 114
1986	8 767 412	8 419 973	347 439	16 552	130 175	82 499	118 213
1987	10 399 724	10 027 043	372 681	14 191	107 358	67 601	183 531
1988	10 046 177	9 575 852	470 325	16 477	154 543	56 638	242 667
1989	9 606 579	9 130 164	476 415	19 910	177 615	75 727	203 163
1990	10 787 156	10 236 043	551 113	27 496	152 201	87 205	284 211
1991	11 834 187	11 021 744	812 443	29 180	176 685	130 625	475 953
1992	14 007 734	13 134 843	872 891	37 867	245 539	129 663	459 822
1993	17 761 078	16 827 714	933 364	71 394	323 479	134 478	404 013
1994	21 677 761	20 354 648	1 323 113	90 290	404 294	337 066	491 463
1995	26 415 027	24 599 932	1 815 095	104 007	462 060	443 404	805 624
1996	27 401 641	25 436 265	1 965 376	127 809	528 095	464 563	844 909
1997	30 692 236	28 337 402	2 354 834	143 749	627 542	579 437	1 004 106
1998	30 661 041	28 447 681	2 213 360	151 608	586 593	706 080	769 079
1999	22 103 405	20 356 984	1 746 421	136 256	569 064	403 099	638 002
2000	25 417 316	23 219 658	2 197 658	153 890	666 317	585 090	792 361
2001	27 857 325	25 412 350	2 444 975	160 019	608 580	873 647	802 729
2002	28 643 853	25 827 286	2 816 567	144 105	663 047	1 048 971	960 444
2003	31 166 976	27 862 803	3 304 173	160 402	801 948	1 099 711	1 242 112
2004	37 362 731	33 372 511	3 990 220	198 264	843 434	1 351 797	1 596 725
2005	47 126 064	42 319 707	4 806 357	221 882	1 070 815	1 702 094	1 811 566
2006	57 854 301	52 268 589	5 585 712	263 048	1 331 550	1 830 574	2 160 540
2007	71 225 131	64 902 923	6 322 208	310 791	1 483 549	1 884 908	2 642 960
2008	94 247 186	86 383 691	7 863 495	481 612	1 770 191	2 258 826	3 352 866
2009	74 967 851	68 591 156	6 376 695	430 343	1 562 814	2 101 972	2 281 566
2010	97 411 498	88 908 273	8 503 225	518 376	1 890 018	2 931 632	3 163 199
2011	126 135 518	116 141 821	9 993 697	686 680	2 257 424	3 186 659	3 862 934
2012	136 566 825	126 086 859	10 479 966	749 740	2 261 000	3 111 780	4 357 446
2013	141 549 003	130 999 253	10 549 750	821 555	2 299 609	3 355 932	4 072 654

Fuente: Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones

Las negociaciones externas con EEUU

La política comercial común es quizás uno de los temas más controvertidos del proceso de integración, así como también ocurre con el MERCOSUR. En especial, se

destacan las implicancias de las decisiones vinculadas con la política de inserción seguida por los miembros. En 2003, la USTR de EEUU notificó al congreso de dicho país el interés en negociar acuerdos de libre comercio con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que como fue mencionado en apartados anteriores se beneficiaban de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDA). Debe tenerse en cuenta la fecha, ya que aún no se había descartado formalmente el ALCA, lo que ocurre en 2005. Otro aspecto de interés tiene que ver con que Venezuela no participó desde el inicio en las conversaciones.

Las negociaciones iniciaron en 2004, con la participación de Colombia, Perú y Ecuador, mientras que Bolivia participó como observador. Mientras que Perú y Colombia avanzaron hasta el cierre de las negociaciones, Ecuador negoció hasta el año 2006. Entre los años 2004 y 2005 se realizaron un total de 13 rondas comerciales, cerrando las negociaciones en 2006, lo que podría ser considerado un tiempo relativamente corto para negociaciones con este grado de complejidad. De acuerdo a la información publicada por el propio gobierno de Ecuador, dicho país llegó a intercambiar ofertas con EEUU en bienes industriales agroindustriales y agrícolas²⁴⁰, pero finalmente descartó el cierre del acuerdo. Así como lo recuerda la ex asesora legal de la Secretaría de la CAN, María Clara Gutiérrez²⁴¹, en momentos en que se negociaba con EEUU, el caso Exxon entre Ecuador y dicho país fue clave para que se descartara un cierre de las negociaciones entre las partes, afectando incluso los posicionamientos comunes entre Perú y Colombia. Bolivia no avanzó, sin llegar al intercambiar ofertas. Al menos en el corto y mediano plazo es difícil imaginar que dichos países inicien negociaciones con EEUU para el cierre de un TLC.

Debe tenerse en cuenta que en los últimos años tanto Ecuador como Bolivia han potenciado sus relaciones con Venezuela integrando el ALBA, que es un acuerdo que se ha posicionado como alternativa al ALCA, en particular a la integración con EEUU. Dicho proceso es liderado por Venezuela y fue constituido en 2004. La retórica antiestadounidense ha afectado las relaciones diplomáticas con los dos países andinos, lo que dificulta la cualquier posibilidad de iniciar negociaciones con dichos países. Es más, como se mencionó anteriormente, la política comercial aprobada por la Agenda Presidencial (USTR) no definió dentro de los objetivos suscribir acuerdos comerciales con estos dos países andinos ni naturalmente con Venezuela. Incluso en

²⁴⁰ SICE. Consultado el 5 de mayo de 2014. En:
http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/ECU_USA_s.ASP

²⁴¹ Entrevista personal realizada el 20 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

el caso de Ecuador, este país renunció unilateralmente a las preferencias en el marco de la ATPDA tras el incidente de Snowden. Dicha decisión generó preocupaciones en el sector empresarial ecuatoriano. El caso de Bolivia es distinto debido a que fue EEUU el que decidió revocarle las preferencias arancelarias bajo dicho programa desde el año 2009. Si bien tanto Bolivia como Ecuador integran el Esquema SGP de los EEUU, el mismo se encuentra pendiente de renovación, proceso que se ha complejizado en los últimos años dando cada vez menos seguridad de acceso a las economías que usufructúan de las preferencias otorgadas bajo dicho régimen.

Cuadro 24 – Rondas comerciales entre EEUU y la CAN

Documentos relacionados con las rondas de negociación EE.UU.-Andinos	
23 marzo - 3 abril 2006	Washington, D.C.: XIV ronda de negociaciones entre Ecuador y Estados Unidos
14-22 noviembre 2005	Washington, D.C.: XIII ronda de negociaciones
17 - 21 octubre 2005	Washington, D.C.: reunión de negociación
19-23 setiembre 2005	Cartagena, Colombia: XII ronda de negociaciones
18 - 22 julio 2005	Miami, EE.UU.: XI ronda de negociaciones
6-10 junio 2005	Guayaquil, Ecuador: X ronda de negociaciones
18-22 abril 2005	Lima, Perú: IX ronda de negociaciones
14 - 18 marzo 2005	Washington, D.C.: VIII ronda de negociaciones
07 - 11 febrero 2005	Cartagena, Colombia: VII ronda de negociaciones
29 noviembre - 05 de diciembre 2004	Tucson, EE.UU.: VI ronda de negociaciones
25-29 octubre 2004	Guayaquil, Ecuador: V ronda de negociaciones
13-17 setiembre 2004	San Juan, Puerto Rico: IV ronda de negociaciones
26-30 julio 2004	Lima, Perú: III ronda de negociaciones
14-18 junio 2004	Atlanta, EE.UU.: II ronda de negociaciones
18-20 mayo 2004	Cartagena, Colombia: I ronda de negociaciones

Fuente: elaboración propia en base a SICE de la OEA

Seguidamente, se presentan los principales hitos de la negociación de los dos miembros que lograron finalmente cerrar un acuerdo con EEUU.

Cuadro 25 – Hitos complementarios de las negociaciones entre EEUU y Colombia

Documentos relacionados con las negociaciones	
15-Jun-11	Colombia cumple metas del Plan de Acción
06-Abr-11	TLC Colombia-EE.UU. y Plan de Acción
	Hoja informativa: Beneficios del comercio entre Colombia y EE.UU.
	Hoja informativa: Protecciones laborales y el TLC Colombia-EE.UU.
	Hoja informativa: Comercio y la asociación de Colombia y EE.UU.
22-Nov-07	Presidente de Colombia sancionó Protocolo Modificadorio al TLC
30-Oct-07	Senado de Colombia aprueba Protocolo Modificadorio del TLC con Estados Unidos
04-Jul-07	Presidente de Colombia sancionó TLC con Estados Unidos
28-Jun-07	Colombia y Estados Unidos firman protocolo modificadorio al TLC
14-Jun-07	Congreso de Colombia aprobó TLC con Estados Unidos
22-Nov-06	Colombia y Estados Unidos firmaron tratado de libre comercio
24-Ago-06	Notificación de intención de firmar TLC con Colombia
27-Feb-06	Estados Unidos y Colombia concluyen tratado de libre comercio
03-May-04	Perú y Ecuador se adhieren al lanzamiento de negociaciones de un TLC el 18-19 de mayo
23-Mar-04	EE.UU. y Colombia comienzan negociaciones el 18 de mayo
18-Nov-03	Carta al Senado sobre el inicio de conversaciones de libre comercio con Países Andinos
18-Nov-03	Carta a la Cámara de Representantes sobre el inicio de conversaciones de libre comercio con Países Andinos
18-Nov-03	USTR notifica al Congreso intención de iniciar conversaciones de libre comercio con Países Andinos

Fuente: elaboración propia en base a SICE de la OEA

En el caso de Colombia, cabe destacar las dificultades para la puesta en vigencia del acuerdo debido a presiones en lo que tiene que ver con las normas laborales y los derechos de los trabajadores, entre otros temas que impusieron una serie de reformas en la legislación nacional de este país.

Cuadro 26 – La puesta en vigencia del TLC entre Colombia y EEUU

Documentos relacionados con la puesta en vigencia	
15-May-12	TLC Colombia-EE.UU. entra en vigencia
15-Abr-12	TLC Colombia-EE.UU. entrará en vigencia el 15 de mayo de 2012
11-Abr-12	Congreso de Colombia aprueba proyecto de ley para la implementación del TLC Colombia-EE.UU.
15-Mar-12	Gobierno de Colombia presentará al Congreso Nacional proyecto de ley para la implementación del acuerdo Colombia-EE.UU.
21-Oct-11	El Presidente de los EE.UU. firma legislación para implementar TLCs con Colombia, Corea y Panamá
12-Oct-11	El Congreso de Estados Unidos aprueba los tratados de libre comercio con Colombia, Corea y Panamá
05-Oct-11	El Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprueba los tratados de libre comercio con Colombia, Corea, y Panamá
03-Oct-11	El Presidente de los EE.UU. presenta formalmente al Congreso de los EE.UU. la legislación para implementar los tratados de libre comercio con Colombia, Corea y Panamá

Fuente: elaboración propia en base a SICE de la OEA

Como puede observarse en el cuadro de los principales hitos en el caso de Perú, el camino para el cierre del TLC fue menos sinuoso, tanto en la negociación como en la puesta en vigencia del acuerdo. Al respecto, la ex asesora legal de la Secretaría de la CAN, María Clara Gutiérrez, entendió que en determinado momento, Perú quiebra su posición común, no solo con la Secretaría de la CAN, sino también con Colombia, decisión que toma a partir del alejamiento de Ecuador de las negociaciones y como resultado de la presión de EEUU hacia Perú, especialmente en las negociaciones en la propiedad intelectual, donde este último país se mostraba más flexible que Colombia y que la CAN.

Vale recordar que este proceso de integración avanzó en la aprobación de normas comunes en propiedad intelectual (Decisión 486). Las mismas contradecían en algunos casos las ofertas presentadas por EEUU en este capítulo de negociación. De acuerdo a lo planteado por la ex negociadora, en determinado momento Perú acepta disposiciones vinculadas a este capítulo en un formato bilateral, sin comunicación previa a la Secretaría de la CAN ni a Colombia, único país del bloque también negociaba con EEUU.

Cuadro 27 – Hitos de las negociaciones entre Perú y EEUU

Documentos relacionados con las negociaciones Andinos-EE.UU.	
12-Abr-06	Estados Unidos y Perú firman Tratado de Libre Comercio
06-Ene-06	Notificación de intención de firmar TLC con Perú
07-Dic-05	Estados Unidos y Perú concluyen negociaciones de un tratado de libre comercio
03-May-04	Perú y Ecuador se unen al lanzamiento de negociaciones de un TLC el 18-19 de mayo
23-Mar-04	EE.UU. y Colombia comienzan negociaciones el 18 de mayo
18-Nov-03	Carta al Senado sobre la intención de comenzar conversaciones de libre comercio con los Países Andinos
18-Nov-03	Carta a la Cámara de Representantes comunicando intención de comenzar conversaciones de libre comercio con Países Andinos
18-Nov-03	USTR notifica al Congreso intención de iniciar conversaciones de libre comercio con Países Andinos

Fuente: elaboración propia en base a SICE de la OEA

Finalmente, Perú cierra las negociaciones con EEUU a sabiendas de que podría perjudicar la posición defensiva de Colombia en algunos capítulos como es el caso de propiedad intelectual, aspecto siempre clave para la primera potencia mundial. Asimismo, era consciente de que la implementación del acuerdo obligaría a flexibilizar parte de la normativa andina. En efecto, una vez que Colombia cerró su acuerdo con EEUU (si bien con dificultades por ser aprobado con una nueva composición del

congreso en este caso de mayoría demócrata), para la plena implementación de los acuerdos fue necesario flexibilizar y reformular parte de la normativa andina, especialmente en propiedad intelectual y naturalmente afectando el desarrollo del proceso en ese sentido. El país que ha permitido el avance de las mencionadas flexibilizaciones ha sido Ecuador, que en los momentos clave ha optado por evitar el quiebre definitivo y apoyar la posición de Colombia y Perú. Bolivia y Venezuela, este último hasta la denuncia del Acuerdo de Cartagena, fueron en todo momento reticentes a impulsar cambios en la normativa regional a impulso de las negociaciones externas.

Cuadro 28 – La puesta en vigencia del TLC entre Perú y EEUU

Documentos relacionados con la vigencia	
16-Ene-09	Presidente de Perú declara en vigencia TLC con EE.UU. Decreto Supremo del Perú No 009-2009 dispone puesta en vigencia del TLC con EE.UU.
14-Dic-07	Presidente de EE.UU. promulga ley H.R. 3688 implementando el TLC.
14-Dic-07	Declaración de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos con respecto a la firma de la ley de implementación del TLC.
14-Dic-07	Ley de Implementación del TLC Estados Unidos-Perú.
04-Dic-07	Senado de EE.UU. aprueba TLC.
08-Nov-07	Cámara de Representantes de EE.UU. aprueba TLC.

Fuente: elaboración propia en base a SICE de la OEA

El TLC firmado con la primera potencia mundial entró en vigencia en 2009 en el caso de Perú y en el 2012 en el de Colombia. Ecuador, Bolivia y Venezuela no suscribieron un TLC con EEUU, lo que finalmente provocó un quiebre en la política exterior seguida por el bloque y en el alejamiento de Venezuela del proceso de integración. La sola lectura de la nota presentada por el gobierno de Venezuela a la CAN y demás miembros del proceso de integración, confirma la relación entre la decisión de Venezuela y la firma del TLC con EEUU.

De acuerdo a la opinión de la ex asesora legal de la Secretaría de la CAN, María Clara Gutiérrez²⁴², desde el inicio de las negociaciones EEUU mostró interés en avanzar con los países de la CAN definidos por la USTR independientemente del bloque, no

²⁴² Entrevista personal realizada el 20 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

visualizando interés alguno en contemplar las particularidades del proceso de integración, lo que es una notoria diferencia con el caso europeo. Desde su perspectiva, la posición de EEUU puede tener que ver con el lobby realizado por algunos países andinos como Perú, Colombia y en menor medida Ecuador, el que a esa altura evidenciaba no solo el desgaste de las negociaciones en el marco del ALCA, sino también las diferencias al interior de la comunidad. Especialmente en su relación con economías de extrazona en momentos en que se mostraban importantes transformaciones. Además, a esa altura EEUU ya había asumido la necesidad de modificar su estrategia de inserción con los países de AL, debido a los escasos avances esperados en el marco de las negociaciones continentales. De acuerdo a lo expresado por la ex funcionaria de la secretaría, más allá de esta realidad, en los inicios de la negociación el espíritu de los miembros de la CAN (a excepción de Venezuela) era negociar en conjunto, incluso se designó un vocero andino. En cuanto a los intereses, de acuerdo a la señalada experta, el interés de los países andinos era mayor que el presentado por EEUU. Debe tenerse en cuenta que todos los miembros de la CAN eran habitualmente examinados comercialmente por la potencia del norte en el marco de las preferencias del ATPDA ya comentado, donde se aplicaban las disposiciones de la Sección 301 que incluso imponían permanentes cambios normativos en los países, en muchas áreas incluida la propiedad intelectual.

Las dificultades surgidas en la relación bilateral entre Ecuador y EEUU, así como la presión de Venezuela hacia Bolivia, culminó con el quiebre de la posición conjunta. Adicionalmente, el formato seguido por EEUU de TLC replicaba un modelo aplicado en otras negociaciones, el que de acuerdo a la posición de sus negociadores no podría modificarse sin afectar el TPA, mecanismo que permitiría un rápido cierre del acuerdo, siendo este uno de los objetivos perseguidos por los lobbies de algunos países andinos.

Naturalmente, este contexto no solo favoreció a EEUU en la etapa final de las negociaciones, sino que también terminó perjudicando al desarrollo del procesos de integración, tanto en términos de su desarrollo normativo, como también en la relación bilateral, ya que se forzaron tensiones a partir de las negociaciones intra - CAN para flexibilizar aquellas normas que colindaban con las aprobadas en el marco de los TLC. Una de las normas que debieron aprobarse para avanzar con EEUU y luego con la UE de forma diferenciada o independiente del resto de los socios tiene que ver con la Decisión 322, ya que la misma solo autorizaba a negociar con países latinoamericanos y no de extrazona. En los hechos, finalmente debió aprobarse la Decisión 598 que si

bien establece que las negociaciones deben llevarse a cabo conjuntamente, de no ser posible puede avanzarse separadamente siempre y cuando se respete el Sistema Andino.

Texto de la carta donde Venezuela denuncia el Acuerdo de Cartagena y se retira de la CAN²⁴³

Caracas, 22 de abril de 2006

Presidenta
y demás Miembros de la
Comisión de la Comunidad Andina

La República Bolivariana de Venezuela mediante la presente comunicación, desea expresar su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 del referido instrumento. En el ejercicio de dicha denuncia manifiesta que:

1. Las recientes negociaciones y firma de los Tratados de Libre Comercio por parte de Colombia y Perú con los Estados Unidos de Norte América, han conformado un nuevo cuerpo legal que pretende asimilar la normativa de los TLC a la Comunidad Andina, cambiando de facto su naturaleza y principios originales.
2. Los TLC privilegian los intereses particulares sobre los intereses de los pueblos, incrementando las injusticias sociales e irrespetando los derechos humanos que en nuestro caso, deben garantizarse por mandato expreso de rango constitucional. El Estado democrático y social de derecho y justicia propugna, en nuestro caso, la preeminencia de los derechos humanos como fundamentales. Aceptar la vulneración de éstos, sería, en la práctica, equivalente a derogar nuestra Constitución.
3. Los TLC impulsan una injusta distribución de la riqueza y frenan el impulso del desarrollo integral del pueblo, provocando la progresiva desaparición de sectores productivos nacionales y la consecuente pérdida de soberanía económica.
4. En general, los TLC, poseen la misma concepción neoliberal del ALCA traduciéndose en injusticia, desigualdad, exclusión, privilegios de las minorías, discriminación y quebrantamiento de los principios de igualdad y progresividad en la garantía y disfrute de derechos, estableciendo nuevas formas de colonialismo.
5. La autorización otorgada a través de la decisión 598 de 2004 mediante la cual aprobamos, por respeto a la soberanía de los países miembros de la CAN, el permiso para la negociación con terceros países, no significa que la República Bolivariana de Venezuela esté dispuesta a asumir la normativa de los TLC con los Estados Unidos de Norte América, toda vez que éstos implican el establecimiento de principios y normativas similares a los propuestos en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Como es bien conocido por los demás miembros y por la opinión pública, Venezuela ha mantenido una clara oposición a la idea del ALCA, al igual que otros países de Suramérica.

Por las razones expuestas, en nombre y representación de la República Bolivariana de Venezuela, expresamos, a partir de la presente fecha, la decisión de denunciar el referido Acuerdo conforme a lo establecido en su propia normativa, contando con el apropiado desempeño de la Comisión en la tramitación pertinente y haciendo reserva del ejercicio oportuno de los derechos contenidos en el artículo 135 del tantas veces mencionado Acuerdo de Cartagena.

Reafirmando los sentimientos de hermandad entre nuestros pueblos y la voluntad de integración orientada en sus aspiraciones históricas, la República Bolivariana de Venezuela tomará todas las iniciativas que considere pertinentes para la realización de esa voluntad. Sin otro particular por el momento, quedo de ustedes,

Atentamente,

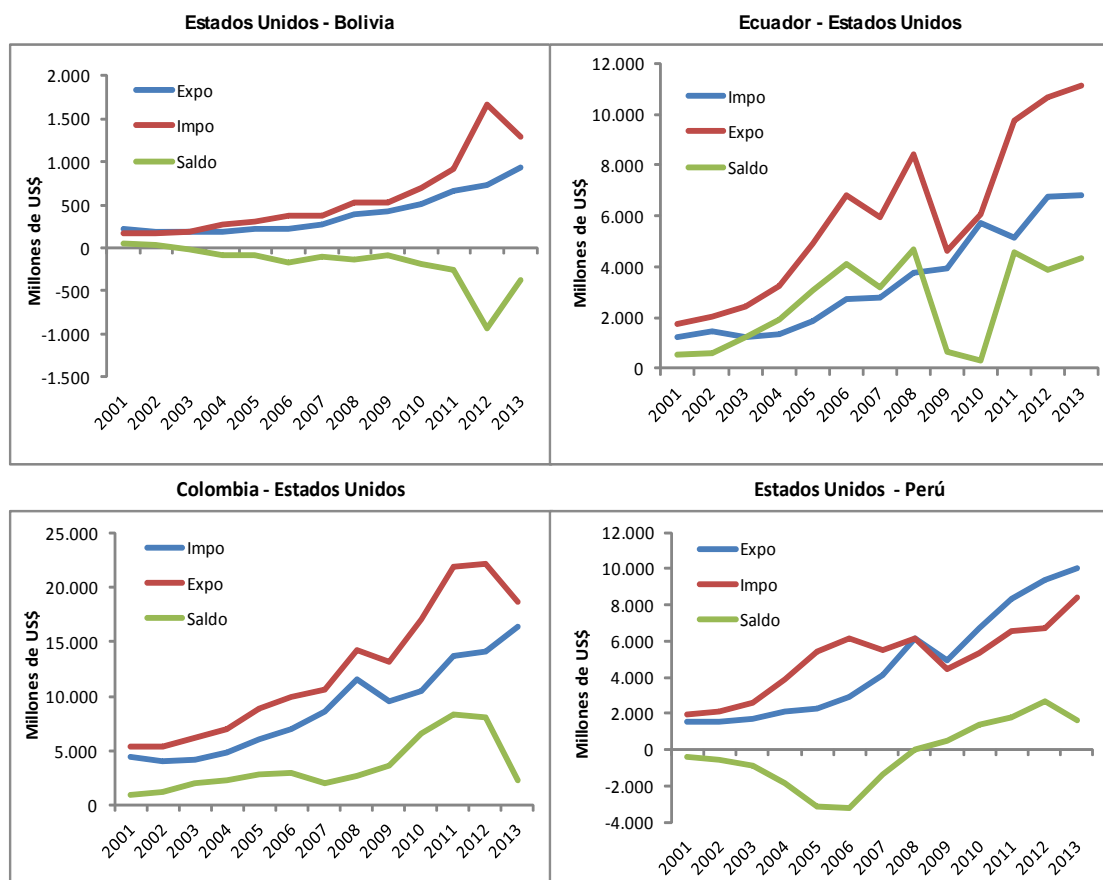
ALÍ RODRIGUEZ ARAQUE
MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

Una vez analizada la relación entre la CAN y EEUU a través de sus acuerdos comerciales o programas preferenciales, de forma complementaria se analizan las principales características del comercio exterior entre los dos actores. En primer lugar, destacar el importante monto, ya que en 2013 los flujos bilaterales (importaciones y

²⁴³ Consultado el 10 de febrero de 2013. En: <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx>

exportaciones de bienes) superaron los 73 mil millones. Colombia ocupa el primer lugar en importancia para EEUU, representando en 2013 el 48% del total comercializado, lo que es una participación bastante menor a la registrada en el año 2001 (58%). Le sigue Perú con un 25%, país que ha ganado cuatro puntos porcentuales en la participación registrada en el año 2001. Muy cerca de este último país se encuentra Ecuador, explicando el 24% del total del comercio bilateral en 2013, un porcentaje seis puntos porcentuales mayor que el presentado en 2001. Por último Bolivia que explicó tan solo el 3% en 2013, un punto más que el del año 2001.

Figura 3 – Evolución del Comercio entre la CAN y EEUU



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Las negociaciones externas con la UE

En lo que tiene que ver con la UE, las relaciones entre dicho proceso de integración y la CAN comenzaron en la década del noventa con la firma de un Acuerdo Marco. En efecto, a través de la Decisión 329, la CAN aprobó el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países

Miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela²⁴⁴, el que fue aprobado por la Comisión Europea un año después. Dicho acuerdo abarca un número importante de temas, no solo en el plano económico sino también en el político y de cooperación, introduciendo la UE los acuerdos posteriormente denominados de asociación, lo que implicaría una nueva categoría de instrumentos de acuerdo a la literatura económica, que fueron principalmente firmados por la UE y algunos países asiáticos como Japón.

Las negociaciones comenzaron entre la UE y la CAN a través de un diálogo político, hasta que entre los años 2006 y 2007 se decide dar inicio a las negociaciones comerciales, justo en un período de turbulencia regional por el alejamiento de Venezuela de la CAN debido al acercamiento de EEUU con la región, en particular de Perú y Colombia, hecho que naturalmente aceleró el interés de la UE en esta negociación. A diferencia de lo ocurrido con EEUU, en el caso de las negociaciones con la UE sí se contempló la necesidad de negociar en bloque, existiendo incluso un mandato de la Comisión al respecto. La ex asesora legal de la Secretaría de la CAN, María Clara Gutiérrez²⁴⁵, consideró que la UE conocía muy bien el proceso de integración andino, el que presentaba similitudes con la UE al menos en el alcance, por lo que desde un inicio se contemplaron las necesidades del proceso de integración a través de programas de cooperación que favorezcan el desarrollo interno.

La primera ronda de negociaciones se realiza en Colombia en setiembre de 2007 con la participación de todos los miembros, salvo Venezuela²⁴⁶. En diciembre del mismo año se concretó la segunda ronda de negociaciones en Bruselas, Bélgica, mientras que la tercera ronda se realizó en Ecuador en abril de 2008, en un año considerado clave para las negociaciones, en particular por el nivel de politización que adquirieron las relaciones entre los miembros de la CAN, en especial por el nivel de tensión al que llegaron las relaciones entre Colombia y Ecuador. Cabe recordar que este último país, junto con Bolivia, comenzó a alinearse políticamente con Venezuela, que se mostraba contrario al avance de las negociaciones, ya no solo con EEUU sino también con la UE.

²⁴⁴ Consultado en SICE el 24 de mayo de 2014.
En: <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/Dec329s.asp>

²⁴⁵ Entrevista personal realizada el 20 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

²⁴⁶ Consultado el 24 de mayo de 2014. En:
http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/Negotiations/Ironda_s.pdf

Ese en ese marco que en el mes de mayo de 2008, las partes llegan a un acuerdo que denominaron “acuerdo marco flexible para asociación”²⁴⁷, que estableció: (...) “detalló que cada uno de los cuatro países de la CAN (Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador) podrán elegir entrar o no a cada uno de los tres aspectos del referido acuerdo (comercial, político y de cooperación), según sus propias posibilidades, intensidades, plazos y velocidades”. El acuerdo es una válvula de escape para Bolivia y Ecuador, incluso reconociéndose en el texto la sensibilidad de algunas de las disposiciones negociadas como el caso de las privatizaciones de los servicios básicos: “creo que se está comprendiendo poco a poco que este acuerdo no obliga a la privatización de ningún servicio público como antes tenían algunos gobiernos. El mandato que tiene la Unión Europea y el contexto del acuerdo no tienen nada que ver con privatizar el agua potable”. Otro aspecto señalado en la declaración realizada por el presidente Alán García, tiene que ver con el tiempo de la negociación, que es un debate siempre presente en las negociaciones comerciales: “las cosas hay que hacerlas rápido, porque la velocidad de las comunicaciones y de la economía no permiten mucha dilación en este tema”.

La CAN formalizó la flexibilidad mencionada con la ya mencionada aprobación de la Decisión 598 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN, que autoriza a los miembros a negociar individualmente acuerdos comerciales con terceros países preservando el sistema legal del proceso de integración. A su vez, se aprobó la Decisión 667 que reconoce diferentes niveles de desarrollo económico lo que asegura un trato especial y diferenciado en las negociaciones (Filadoro, 2010). A partir de este nuevo enfoque, aceptado por la UE desde el año 2006 (ya se había mostrado flexible en este tema por las diferencias surgidas entre los países de la ASEAN) se realizaron cinco rondas de negociación entre la UE con Colombia, Perú y Ecuador (hasta julio de 2009). Desde esa fecha, las negociaciones siguieron adelante solo con Perú y Colombia, los que en algunas ocasiones así como ocurrió con EEUU negociaron bilateralmente. Las negociaciones culminan en 2010 luego de nueve rondas de negociación, el acuerdo fue suscrito finalmente en 2012 y entró en vigencia provisional en el año 2013.

²⁴⁷ Consultado el 24 de mayo de 2014.

En: http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/negotiations/flexible_frame_s.pdf

Cuadro 29 – Evolución de las Negociaciones entre la CAN y la UE

Documentos relacionados con las negociaciones entre la CAN y la UE	
26-Jun-12	El Acuerdo Comercial entre el Perú, Colombia y la Unión Europea fue suscrito en Bruselas, Bélgica
13-Jun-12	El Acuerdo Comercial entre el Perú, Colombia y la Unión Europea será suscrito en Bruselas, Bélgica
16-Mar-12	Bruselas, Bélgica. Consejo de la Unión Europea aprueba tratado de libre comercio con Colombia y Perú
24-Mar-11	Las partes negociantes han rubricado el acuerdo comercial entre la Unión Europea, Perú y Colombia
24-Nov-10	Perú y EU realizan revisión legal del TLC bilateral entre ambas partes
19-May-10	Concluyen negociaciones entre Colombia y la UE
19-May-10	Concluyen negociaciones entre Perú y la UE
01-Mar-10	IX ronda de negociaciones comerciales entre Colombia y Perú con la UE
22-Ene-10	Bogotá, Colombia. VIII ronda de negociaciones comerciales entre Colombia y Perú con la UE
16-20 noviembre 2009	Bogotá, Colombia. VII ronda de negociaciones comerciales entre Colombia y Perú con la UE
21-25 setiembre 2009	Bruselas, Bélgica. VI ronda de negociaciones comerciales entre Colombia y Perú con la UE
20-24 julio 2009	Lima, Perú. V ronda de negociaciones comerciales entre Colombia, Ecuador y Perú con la UE
15-19 junio 2009	Bogotá, Colombia. Concluye IV ronda de negociaciones comerciales entre Colombia, Ecuador y Perú con la UE
22-25 abril 2009	Quito, Ecuador. III ronda de negociaciones comerciales entre Colombia, Ecuador y Perú con la UE
27-Mar-09	Lima, Perú. Concluye II ronda de negociaciones comerciales entre Colombia, Ecuador y Perú con la UE
23-27 marzo 2009	Lima, Perú. II ronda de negociaciones comerciales entre Colombia, Ecuador y Perú con la UE
22-Ene-09	I ronda de negociaciones de un acuerdo comercial entre Colombia, Ecuador y Perú con la UE
17-May-08	Lima, Perú. Comunidad Andina y la UE llegan a "acuerdo marco flexible" para asociación
16-May-08	Lima, Perú. Quinta Cumbre América Latina y Caribe - Unión Europea: Declaración de Lima
25-Abr-08	Quito, Ecuador. Tercera ronda de negociaciones
14-Dic-07	Bruselas, Bélgica. Segunda ronda de negociaciones
21 setiembre 2007	Bogotá, Colombia. Concluye primera ronda de negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE
17-Jul-07	Primera ronda de negociaciones de un acuerdo de asociación se realizará en setiembre
14-Jun-07	Declaración de Tarija: Lanzamiento de las negociaciones Comunidad Andina-Unión Europea
08-Jun-07	Decisión 667: Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea
19-Abr-07	Santo Domingo, República Dominicana. Ministros expresan intención de comenzar negociaciones de un acuerdo de asociación en mayo
12-13 julio 2006	Reunión de Alto Nivel UE-CAN. Acta Conjunta
12-May-06	UE y CAN deciden iniciar proceso conducente a un acuerdo de asociación
26-May-05	Luxemburgo. Reunión ministerial Comunidad Andina-UE
11-Jul-04	Decisión 595 de la Comunidad Andina
29-May-04	Declaración de Guadalajara
15-Oct-03	Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus Estados miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por otra parte
06-May-03	Lanzamiento de las negociaciones del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-CAN, 6-8 mayo 2003
30-Jun-96	Declaración de Roma
03-Abr-93	Acuerdo Marco de Cooperación
22-Oct-92	Decisión 329 de la Comunidad Andina

Fuente: elaboración propia en base a SICE de la OEA

Cuadro 30 – La puesta en vigencia del acuerdo entre Perú y Colombia con la UE

Documentos puesta en vigencia del acuerdo	
26 de julio 2013	Entra en vigor el Acuerdo comercial entre la UE y Colombia a partir del 01 de Agosto
04-Jun-13	El Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea pasa a sanción presidencial en Colombia
28-Feb-13	Acuerdo Comercial entre el Perú, Colombia y la Unión Europea entra en aplicación provisional con respecto a Perú a partir del 01 de marzo 2013
11-Dic-12	Nota relativa a la aplicación provisional del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Perú Parlamento Europeo aprueba el Acuerdo Comercial entre el Perú, Colombia y la Unión Europea

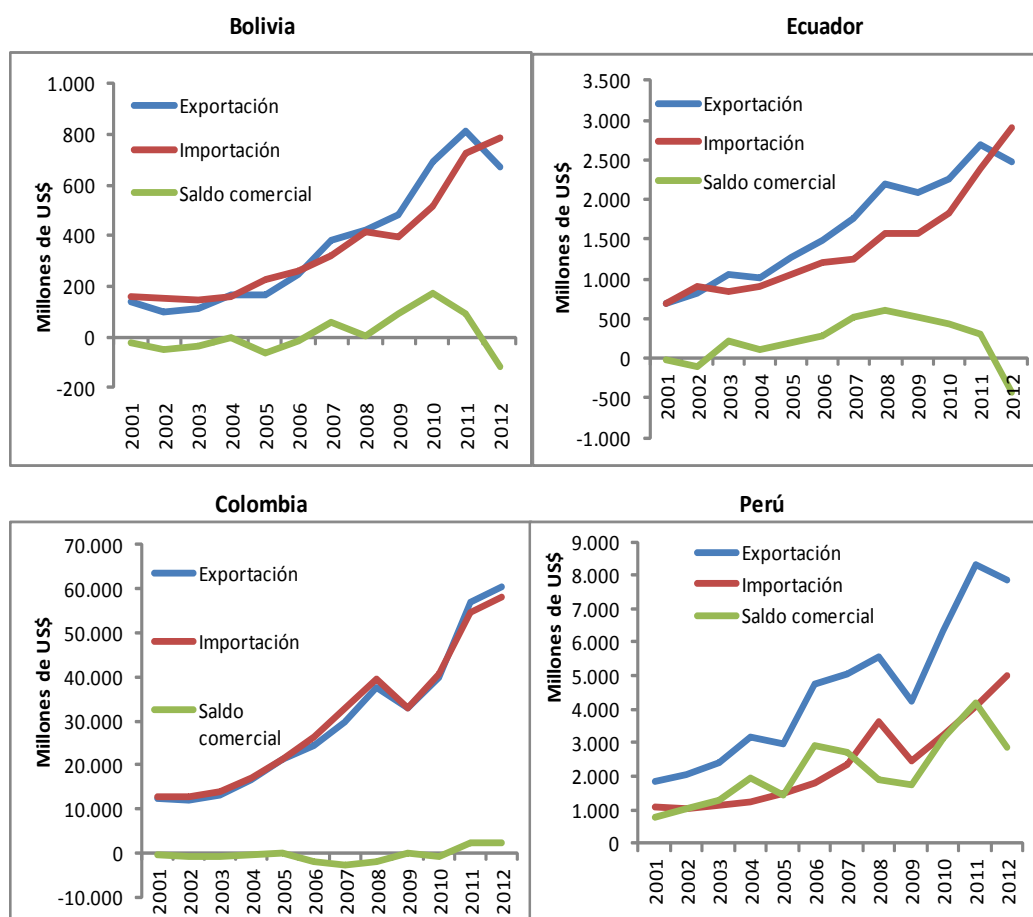
Fuente: elaboración propia en base a SICE de la OEA

A diferencia de lo ocurrido en el caso de las negociaciones con EEUU, el rechazo de Bolivia y Ecuador a estas negociaciones siempre fue menor, incluso quedando el frente negociador abierto en los dos casos. En los hechos, los dos países continúan negociando con la UE y Ecuador estaría próximo a cerrar un acuerdo. Incluso Venezuela se mostró inicialmente partidario a participar en las negociaciones en la etapa previa enmarcadas en el diálogo político y de cooperación.

En síntesis, tanto en el caso de las negociaciones con EEUU como con la UE, es notorio el impacto que en el proceso tuvieron las negociaciones de los países andinos con los dos actores mencionados, tanto en el desarrollo del proceso (flexibilización de normas, alejamiento de un miembro), como la relación de los miembros.

El comercio de bienes entre los países de la CAN y la UE alcanzó a una suma cercana a las US\$ 27 mil millones en 2012, aumentando a una tasa anualizada del 14% entre los años 2001 – 2012, lo que es un monto muy inferior a las corrientes del proceso de integración con EEUU (en 2012 alcanzó una suma cercana a los US\$ 74.000 millones). Respecto a la participación por socio comercial, en 2012, Perú explicó el 49% de lo comercializado por la CAN con la UE, porcentaje que era del 46% en 2001. En importancia le sigue Colombia que participó en el 26% del total comercializado (un punto porcentual menos que el registrado en el año 2001), mientras que Ecuador llegó al 20% en 2012, lo que supuso dos puntos porcentuales menos que en el año 2001. Por último Bolivia, el país menos desarrollado de la CAN explicó el 5% del total manteniendo la participación respecto al año 2001.

Figura 4 – **Evolución del Comercio entre la CAN y la UE**



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

8.2 El caso de Uruguay: las negociaciones con EEUU y el TLC con México

Como ya fue planteado en el marco teórico, debe tenerse en cuenta que al menos teóricamente, Uruguay no podría firmar acuerdos del tipo bilateral, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo primero del Tratado de Asunción. Cabe recordar que en el mismo se planteó como objetivo **“el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos – comerciales regionales e internacionales”**²⁴⁸. Dada la conformación de un AEC entre los socios del MERCOSUR, es comprensible que los integrantes del acuerdo negocien de forma conjunta con terceras economías, ya que en caso contrario, se estaría perforando el arancel. En el MERCOSUR y debido al planteo de Uruguay de negociar con terceros países de forma adelantada (reclamo que se hace por el poco dinamismo de la agenda externa del bloque), entra en consideración lo que también fue presentado en otros capítulos, sobre que el bloque no llegó a perfeccionar una unión aduanera, ya que no ha logrado alcanzar un AEC de acuerdo a su definición más extendida (existe pero con desviaciones más allá de lo razonable, siempre de acuerdo a la teoría manejada en la presente investigación).

Al respecto, quizás es conveniente volver a recordar el artículo XXIV del GATT que define: “las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio” (...).

¿Cómo define el GATT a una unión aduanera?; “se entenderá por unión aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV, y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios

²⁴⁸ Consultado el 2 de enero de 2014. En: http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria

que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sea idénticos” (OMC: pp. 559 – 563, 2003).

Si bien es cierto que las lecturas de los artículos pueden realizarse de acuerdo a las conveniencias de su aplicación (pragmatismo por cierto cada vez más exigido en las negociaciones internacionales), parece claro que la filosofía de una unión aduanera implicaba sustituir territorios aduaneros nacionales por un nuevo territorio aduanero que debería alcanzar derechos de aduanas que en “**substancia, sean idénticos**”. En ese sentido, parece no estar contemplada la posibilidad de que los miembros de una unión aduanera negocien acuerdos de forma independiente al resto de sus miembros, ya que de esa forma sería inviable mantener un arancel que cumpla con el requisito establecido en el artículo XXIV del GATT. Por tanto, más allá de integrar lo que teóricamente es considerada una unión aduanera Uruguay intentó en dos oportunidades suscribir un acuerdo comercial con EEUU y logró, pero en este caso con la autorización del MERCOSUR (Acuerdo de Complementación Económica N°55), cerrar su primer TLC con México²⁴⁹, finalmente alcanzado en 2004 y protocolizado ante ALADI bajo el AAP/CE N°60. Estos dos casos son estudiados más profundamente por entender que dichas excepciones incumplen con lo exigido por una unión aduanera y particularmente con lo dispuesto en el artículo primero del Tratado de Asunción sobre la exigencia de seguir una política comercial común.

8.2.1 Las negociaciones con EEUU

Primera etapa

Previo al desarrollo del caso uruguayo, como lo fue la firma del acuerdo con México y las negociaciones para suscribir un TLC con EEUU, es necesario atender al contexto en que se dan los hechos. El primero de marzo de 2000 asumió la presidencia uruguaya Jorge Batlle, de perfil conservador y liberal. Por otra parte, la región enfrentaba los coletazos de la devaluación de Brasil concretada en 1999, que comenzaba a gestar la profunda crisis regional que golpeará los cimientos tanto económicos como políticos de Argentina y Uruguay (en el caso uruguayo el impacto fue en la economía), que además afectó los cimientos del MERCOSUR.

²⁴⁹ Si bien el acuerdo fue denominado como TLC, cabe precisar que no se negociaron muchos de los capítulos que suelen incorporarse a este tipo de instrumento en otras negociaciones internacionales.

Ya desde su discurso de apertura, quedó en evidencia el interés del nuevo gobierno uruguayo en acercarse a EEUU. La fracción sobre la estrategia de inserción del discurso de asunción del presidente Batlle frente a la Asamblea General lo confirma: “el Uruguay, país abierto y de vocación internacional, respetuoso de las leyes y de las libertades, no podía menos que integrar, desde el primer día, como su Constitución lo establece, el Tratado de Asunción. Hemos crecido en el Mercosur, aspiramos a seguir creciendo en el Mercosur. Creemos en el Mercosur y no nos molestan las crisis, ellas sirven para corregir los errores. Hemos avanzado en pocos años más que otras naciones en muchos. Nuestro objetivo en el Mercosur, como uruguayos, es ampliarlo, es consolidarlo. Sentimos al Mercosur, integrado y abierto al mundo, ordenado en su funcionamiento por una Secretaría Técnica, confirmado en sus instituciones por soluciones arbitrales, en la búsqueda permanente de ampliar la región con la incorporación de otras naciones de América, para que en algún momento éstas, que tienen por su origen histórico una vocación de unidad heredada de nuestros grandes libertadores, conformen un mercado formidable desde Alaska hasta Ushuaia” (Radio Espectador)²⁵⁰.

En cuanto al ALCA, mención indirecta realizada por el presidente Batlle en su discurso con la expresión desde **Alaska hasta Ushuaia**, cabe recordar que durante el año 2000 se trabajó para elaborar el primer borrador del ALCA, que fue finalmente presentado en la sexta reunión ministerial realizada en Buenos Aires en el año 2001. En la tercera Cumbre de las Américas realizada en Quebec, Canadá en 2001, se tomó la decisión de hacer público el primer borrador y se definió que la fecha límite para suscribir el acuerdo sería el año 2005. Cabe precisar que el contexto previo a la realización de la mencionada cumbre, así como el efecto inmediato tras la presentación del primer borrador, adelantaban el resultado final de la negociación. En definitiva, el éxito del ALCA dependía del posicionamiento de dos grupos, la CAN y el MERCOSUR, los que comenzaron a elevar su voz contra la negociación. Desde la CAN a través del presidente Chávez, que gobernaba Venezuela desde el año 1999 con el despliegue de una agresiva política antinorteamericana y desde el MERCOSUR, por las posiciones de Fernando Henrique Cardoso, más allá del estilo moderado e indirecto.

En la Cumbre de las Américas de Quebec, Batlle fue uno de los presidentes que apoyó más enfáticamente las negociaciones en el marco del ALCA (La república,

²⁵⁰ Consultado el 2 de febrero de 2014: En: <http://www.espectador.com/text/documentos/doc03012.htm>

2001)²⁵¹. En esa misma oportunidad, el mandatario uruguayo visita EEUU y se reúne con el presidente Bush (h) en Washington (Presidencia de la República, 2001)²⁵², comenzando una relación que sería muy cercana y que incluso permitió el apoyo del jefe de Estado norteamericano en plena crisis financiera de Uruguay. Además del criticado apoyo del presidente uruguayo al bloqueo de Cuba, lo que generó diferencias con otros países latinoamericanos e incluso un exabrupto de Fidel Castro contra Batlle. Podría decirse que existe cierta similitud entre la relación cautivada por Batlle con Bush hijo, en relación a la que mantuvo Menem con Bush padre, en donde no solo se priorizó el acercamiento económico, sino también político. Una vez realizada la Cumbre de las Américas, el 24 de setiembre de 2001 se realizó una Cumbre Ministerial entre la USTR y los cancilleres del MERCOSUR y de Centroamérica, para discutir en el marco del 4 + 1 asuntos vinculados a las negociaciones multilaterales y al ALCA, dos bloques con los cuales EEUU aún mantenía ciertas esperanzas de negociar conjuntamente (USTR, 2001)²⁵³. Previo al viaje para participar de la Cumbre de las Américas y posterior visita a EEUU, en el mismo mes abril, el presidente Jorge Batlle hizo público su interés en cerrar un TLC con EEUU (La república, 2001)²⁵⁴, justo en momentos en que el MERCOSUR ya atravesaba por una profunda crisis e imponía medidas proteccionistas que tanto Brasil como Argentina comenzaron a aplicar paulatinamente desde el año 1997 (Decisión del Consejo del Mercado Común N°15/97) dando inicio a una nueva etapa del MERCOSUR²⁵⁵.

Al respecto de la situación que atravesaba el bloque regional, una entrevista realizada al presidente Batlle luego de realizada la Cumbre del MERCOSUR en junio de 2000 en Buenos Aires (considerada histórica por dar inicio a la denominada etapa de relanzamiento del bloque), enmarca cuál era la posición de Uruguay respecto al

²⁵¹ Consultado el 10 de enero de 2014. En: <http://www.lr21.com.uy/politica/41679-jorge-batlle-apuesta-a-conseguir-relaciones-carnales-con-eeuu>

²⁵² Consultado el 10 de enero de 2014. En: <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2001/abril/20010410agendajapon.htm>

²⁵³ Consultado el 20 de enero de 2014. En: http://www.ustr.gov/archive/Document_Library/Press_Releases/2001/September/United_States_Hosts_Four-Plus-One_Meetings_With_Argentina,_Brazil,_Paraguay_Uruguay_on_Exping_World_Regional_Trade_%28.html

²⁵⁴ Consultado el 8 de enero de 2014. En: <http://www.lr21.com.uy/politica/40483-queremos-un-acuerdo-con-estados-unidos-por-sobre-todas-las-cosas>

²⁵⁵ Consultado el 15 de enero de 2014. En: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2921/1/secretaria/decisiones_1997

proceso de integración y su estrategia de inserción externa. En la cumbre de Buenos Aires “creo que se avanzó en algo fundamental. Tengo la impresión de que el tema no había estado arriba de la mesa hasta ahora. Nunca. Después que habló Cardoso, hablé yo e hice referencia a los dos temas: aranceles y ALCA. Dije que nosotros lo que teníamos que advertir era que la política adecuada es la chilena y que no podemos pretender que, para ingresar al Mercosur, suba los aranceles. Por el contrario, nosotros tenemos que pretender bajarlos. Luego habló Lagos, anunció la voluntad chilena de incorporarse y al mismo tiempo dijo que los aranceles nos diferencian notoriamente pero en otras cosas podemos trabajar en común. Perfecto. Cuando llegó la conferencia de prensa final, el periodista chileno le preguntó al gobierno de su país si de esa reunión surgía que Chile subiría los aranceles o iba mantener su ritmo para bajarlos. El presidente Lagos contestó que de esa reunión surgía que entienden que había otras cosas en las que se puede estar de acuerdo porque mantenemos nuestra política de bajar los aranceles. Un periodista brasileño le preguntó a Cardoso si la afirmación de Lagos quería decir que Brasil iba a bajar los aranceles. Cardoso respondió que era una cosa que tenía que ser gradual, porque el mundo va hacia la libertad y hacia la apertura. Lo tenemos que utilizar como un factor de negociación. Ahí está una punta y la otra. Quiere decir que el tema está arriba de la mesa. Pero además, cuando usted dice que el gobierno de Uruguay dice que el Mercosur es una base para llegar al ALCA, quisiera anotar que no soy el inventor. El ALCA existe, está constituido, se reúne, tiene grupos de trabajo. Argentina dirige uno de esos grupos. El ALCA se dio a sí mismo una fecha del año 2005 para estar en funcionamiento pleno. Quiere decir que el tema es que en el Mercosur tenemos que prepararnos para, en el año 2005, decirle sí o no a quien propone entrar en ese mercado. Vamos a hacer un poco de futurología. El candidato Bush gana las elecciones en Estados Unidos, consigue el *fast track* y les comunica a los integrantes del Mercosur que está dispuesto a realizar una negociación para que los miembros entren al mercado del ALCA como Chile lo planteó. ¿Qué hacemos? ¿Les decimos que no? Si le decimos que no, somos como suicidas, ¿no? Ese es el tema que también hoy está planteado, no en la agenda pero sí en el ánimo y en el espíritu de todos. Ahí Uruguay tuvo una función de poner el tema en el escenario, en la conversación” (Radio Espectador, 2000²⁵⁶).

En la misma entrevista también se hace mención al impacto esperado por un acuerdo con EEUU; “al contrario, mucho mejor, muchísimo mejor. ¿De qué vivimos nosotros? En la conversación que tuve con el grupo de bancos hice referencia a un informe del

²⁵⁶ Consultado el 2 de febrero de 2014. En: <http://www.espectador.com/text/especial/batlle.htm>

ministro uruguayo de Economía de 1987, en tiempos en que la gente vivía entre balas, de revolución en revolución. El ministro de Economía de esa época decía que la exportación andaba bien y tenía un 50% más que la importación. Por tanto el país crecía y sobrevivía y se hacían inversiones de riesgo -dije que a veces hasta desaparecían los inversores- pese a que estábamos sin jueces, sin instituciones estables, sin regímenes confiables en el orden financiero y bancario. Estos países estaban ligados al primer mundo, por eso crecían; el día que dejamos de estarlo, después de la Guerra de Corea, nos quedamos colgados del pincel y empezamos a sufrir una degradación económica que trajo, junto con una muy fuerte ideologización global, mundial, los conflictos que vivimos en el pasado. Por tanto, tenemos que crecer tanto como lo ha hecho México, que ha crecido dos veces más su exportación. Por lo que conduce a eso, usted me tiene que preguntar: Dígame, ¿usted cree que le podemos vender al mercado brasileño dos veces más de lo que le vendemos? Imposible. En algunas áreas ellos están en un grado de desarrollo muchísimo más adelantado que nosotros, y en otras están más atrasados. Por eso, cuando les vamos a vender productos lácteos se quejan” (Radio Espectador, 2000)²⁵⁷.

La crisis regional se profundiza y las relaciones entre Argentina y Brasil mostraron algunos signos de tensión. Por su parte, en el marco del ya mencionado período de relanzamiento del MERCOSUR, se aprobaban el mayor número de normas jamás alcanzado en un mismo año (en el año 2000 se batió un record en las decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común, llegando a un total de 70, número que duplica el promedio de decisiones habitualmente aprobadas en un año). La aprobación de la Decisión N°32/00 del Consejo del Mercado Común sobre las negociaciones con terceros, es una de las de mayor importancia para los objetivos de la investigación:

“Art. 1 - Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

Art. 2 - A partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el MERCOSUR²⁵⁸”.

²⁵⁷ Ibídem.

En 2002, Batlle vuelve a viajar a EEUU con la marcada convicción de avanzar en las negociaciones para la firma de un TLC, incluso previo a reconocerse públicamente el fracaso del ALCA (ya se conocía en el año 2000 la imposibilidad de avanzar bajo dicho formato negociador). Como resultado se crea la Comisión Conjunta de Comercio e Inversiones y a su regreso a Uruguay, Batlle constituye un grupo de trabajo para seguir las negociaciones (Secretaría de Prensa y Difusión, Presidencia de la República, 2003: USTR, 2002)²⁵⁹ - ²⁶⁰. En el mismo mes de 2002, la USTR se reúne con Argentina desarrollando la primera reunión de la Comisión Conjunta de Comercio e Inversiones (creada en el marco de los acuerdos firmados en 1991 por los miembros del MERCOSUR y que de acuerdo al SICE no supone una negociación vigente entre los países)²⁶¹. Cabe precisar que en 2002 la USTR no desarrolló ninguna reunión bilateral con Brasil. En el mismo año Roberto Zoellick ya comunicaba al congreso la necesidad de avanzar en la concreción en el proyecto del ALCA a través de la firma de acuerdos subregionales, como el pretendido con cinco naciones centroamericanas y de avanzar hacia la fase final del acuerdo con Chile. Además, un año después lanza las negociaciones con los países de la CAN (USTR, 2002)²⁶².

Los esfuerzos del gobierno uruguayo por avanzar en la firma de un acuerdo comercial con EEUU enfrentaron un abrupto cambio en el escenario internacional y regional. En efecto, a nivel internacional la agenda externa de EEUU estaba excluyentemente centrada en la denominada “guerra contra el terrorismo”, mientras que a nivel regional se destacaban dos hechos, la renuncia del presidente Fernando de la Rúa (diciembre de 2001) y el liderazgo que Lula Da Silva (asume la presidencia en enero de 2003) comenzaba a asumir en la región. El nuevo líder regional priorizó sus relaciones con el MERCOSUR, desplegando con convicción todas las acciones diplomáticas que sean

²⁵⁸ Consultado el 10 de marzo de 2014:

http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000

²⁵⁹ Consultado el 18 de abril de 2014.

En <http://archivo.presidencia.gub.uy/fotos/banco/2003/abril/abril2003.htm>

²⁶⁰ Consultado el 20 de julio de 2014. En:

http://www.ustr.gov/archive/Document_Library/Press_Releases/2002/February/Statement_Regarding_Recent_Meeting_between_US_Trade_Representative_Robert_B_Zoellick_the_President_of_Uruguay_Jorge_Batl.html

²⁶¹ Consultado el 20 de julio de 2014. En:

http://www.ustr.gov/archive/Document_Library/Press_Releases/2002/February/United_States-Arentina_Bilateral_Council_on_Trade_Investment_Meeting_February_20_2002.html

²⁶² Consultado el 20 de julio de 2014. En: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/archives/2002/october/zoellick-tells-congress-its-crucial-we-mo>

necesarias para disputarle dicha zona de influencia a EEUU, lo que terminó afectando la estrategia de este último país en la subregión.

Si bien en abril de 2003, el presidente Batlle vuelve de visita oficial a los EEUU²⁶³, el objetivo ya no era la firma de un TLC sino el ingreso de la carne ovina al país del norte, acción que también se vio frustrada dado la aparición de un foco de fiebre aftosa en Uruguay. En ese momento se anunció la firma del Tratado Bilateral de Inversiones descartando entonces, al menos en esa etapa la firma de un TLC con Uruguay²⁶⁴. Además, el gobierno de EEUU que ya contaba con el TPA (obtenido en 2002), apostó a un cambio en su estrategia de inserción respecto a cómo avanzar con los países latinoamericanos. En los hechos, a partir de esa fecha EEUU priorizó el cierre de las negociaciones con Chile y anunció su acercamiento con los países de la CAN, en particular con Perú y Colombia, confirmando un cambio hacia la bilateralización de su estrategia.

Respecto a Uruguay, sin un cierre definitivo del ALCA o de un frente abierto de negociación con el MERCOSUR, y asumiendo la negativa inicial y los cambios de contexto en Argentina, para EEUU no parecía conveniente continuar con un acercamiento con Uruguay que podría incomodar a Brasil, lo que fue confirmado por el ex canciller del Uruguay de la época, Didier Opertti²⁶⁵. Por tanto, parece que la reacción de Brasil sobre la posibilidad de que EEUU avance bilateralmente con algún socio del MERCOSUR, sí tuvo efecto en la política estadounidense, al menos si se compara el caso de dicho bloque con el de la CAN. Al respecto, cabe diferenciar las dos situaciones, ya que una vez que Venezuela descartó negociar con EEUU, los otros dos interesados eran justamente los países de mayor tamaño económico en términos relativos de la CAN (Perú y Colombia), por lo que los costos políticos para EEUU no pueden compararse con el caso de Brasil en el MERCOSUR.

En suma, al menos respecto a las negociaciones con EEUU, Batlle tuvo que conformarse con el cierre de un Tratado Bilateral de Inversiones firmado en 2004, pero

²⁶³ Desde la vuelta de la democracia en 1985, todos los presidentes uruguayos, no importando el partido político, han visitado la Casa Blanca.

²⁶⁴ Consultado el 20 de julio de 2014.

En:

http://www.ustr.gov/archive/Document_Library/Press_Releases/2003/November/US-Uruguay_Announce_Bilateral_Investment_Treaty.html

²⁶⁵ Entrevista personal realizada el 17 de julio de 2014, en Montevideo, Uruguay.

renegociado en 2005 ya con la presidencia de Vázquez en momentos en que parte de la región daba la negativa definitiva al ALCA a través de la Declaración de Mar del Plata, lo que en definitiva fue visto como un señal de Uruguay sobre su opinión respecto al formato continental y su relación con la primera potencia mundial. El acuerdo entró en vigencia en 2006 (Uruguay lo aprobó en 2005 y EEUU en 2006)²⁶⁶.

Un análisis de las declaraciones del ex canciller Reinaldo Gargano en la conferencia de prensa una vez firmado el acuerdo de inversiones, ratifica las diferencias que existían dentro del gobierno uruguayo respecto a la relación con EEUU. A la pregunta de un periodista de si se trataba de una jornada histórica, el ex canciller respondió: “es importante; no hinchamos demasiado las velas. Se trata de un Tratado, me importa que lo aclaren bien ustedes, los medios, ante la opinión pública: no es un Tratado de Libre Comercio, es un Tratado de Protección de Inversiones Mutuas; es decir, que se establecen determinadas reglas a las cuales los Estados se van a adaptar para que se realicen las inversiones y haya la seguridad de que el inversionista conozca de antemano cuáles son esas normas y exija luego su cumplimiento”²⁶⁷. Respecto a la posición algo disidente de Uruguay con respecto a la posición del resto de los países del MERCOSUR con respecto a las negociaciones del ALCA, un periodista preguntó si Uruguay había planteado la posibilidad de flexibilizar la posición del bloque respecto al acuerdo continental, a lo que el ex canciller respondió: No. ¿Quiere usted que le muestre? Nosotros tenemos una postura con relación a ese tema, que se podrá compartir o no, pero en el Programa del Frente Amplio - Encuentro Progresista - Nueva Mayoría se estableció, con respecto al ALCA, que no éramos partidarios de realizar un Acuerdo de Libre Comercio en esas condiciones por las asimetrías existentes, y que priorizábamos el MERCOSUR y la ampliación del MERCOSUR a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Y que luego, en conjunto, negociar por supuesto todos los tratados de libre comercio que fueran convenientes para el país. Pero está escrito en el Programa. Y nosotros, dice el presidente, tenemos dos Biblias: una, la Constitución de la República y otra, esto, el Programa con el cual fuimos a pedirle el voto a la gente”²⁶⁸.

²⁶⁶ Consultado el 10 de febrero de 2014. En: http://www.sice.oas.org/TPD/URY_USA/URY_USA_s.ASP

²⁶⁷ Consultado el 20 de febrero de 2014. En: http://www.sice.oas.org/TPD/URY_USA/Negotiations/modificationBIT_s.pdf

²⁶⁸ *Ibídem*.

No cabe duda que Brasil observó con preocupación la posibilidad de que EEUU avance de forma bilateral con algunos de los países del MERCOSUR, viéndose forzado a dar un nuevo impulso al bloque y asegurando la política comercial común en momentos donde se atravesaba una importante debilidad institucional. Si bien el interés uruguayo era más evidente o adquirió mayor estado público, no hay que olvidar que también Argentina estuvo envuelta en discusiones internas sobre el ALCA y en particular sobre su relación comercial con EEUU. En el caso argentino, un claro ejemplo de lo comentado fue el incidente entre el ministro de economía de Argentina, Domingo Cavallo y el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso. Las declaraciones del influyente ministro de economía previo a la realización de la Tercera Cumbre de las Américas de Quebec, enfrentaron a Argentina con Brasil. El ministro expresó que “personalmente” preferiría negociar con Europa y el ALCA por fuera del MERCOSUR, pero aclaró que “soy ministro de Economía y como tal un miembro obediente del gobierno de Fernando de la Rúa, y él ha dicho que, por ahora, sólo vamos a negociar a través de Mercosur” (...) “el arancel externo común acordado en el Mercosur es una payasada”. La reacción del presidente brasileño no se hizo esperar “¿cuál es la opinión que prevalece en Argentina, la suya o la del ministro?”²⁶⁹. Las sucesivas declaraciones del ministro de economía de la Argentina ratificaban que desde el gobierno se estaba valorando la posibilidad de avanzar de forma bilateral en las negociaciones en el marco del ALCA (Veja, 2001)²⁷⁰. Cabe recordar que previo a la reunión de Quebec (considerada la reunión en que se comienza a reconocer la imposibilidad de avanzar a través del modelo continental), EEUU ofreció a Argentina seguir el camino bilateral en las negociaciones, mismo ofrecimiento realizado a Uruguay, opción que si bien fue descartada por Argentina (a diferencia de Uruguay que aceptó seguir dicho camino), sí provocó hondas diferencias al interior del gobierno de Fernando de la Rúa (La Nación, 2001)²⁷¹. La posición Cavallo ya era conocida y fue hecha pública también durante la presidencia de Carlos Menem, en momentos en que se terminaba de definir la modalidad de integración entre Argentina y Brasil. De acuerdo a la opinión del ex canciller Sergio Abreu²⁷², el mencionado jerarca consideraba que era necesario avanzar de forma bilateral con EEUU a sabiendas de

²⁶⁹ Consultado el 10 de marzo de 2014.

²⁷⁰ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: <http://veja.abril.com.br/110401/entrevista.html>

²⁷¹ Consultado el 13 de enero de 2013. En: <http://www.lanacion.com.ar/303449-eeuu-propuso-un-acuerdo-y-la-argentina-lo-rechazo>

²⁷² Entrevista personal realizada el 4 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

que Brasil rechazaba cualquier tipo de acercamiento con la primera potencia mundial, ya sea a través del 4 + 1 como del ALCA.

Paralelamente, el proceso negociador del ALCA debía culminar en 2005 mostraba claros signos de fatiga, con una posición contraria de Brasil (que junto con EEUU tendría la presidencia de las negociaciones hasta el cierre, y con un gobierno venezolano que quebraba la posición del Grupo Andino respecto a EEUU). Por otra parte, Brasil comenzaba a dar impulso a una estrategia alternativa al ALCA, el denominado ALCSA, que contó con el liderazgo inicial del presidente Fernando Henrique Cardoso (más moderado contra el ALCA), pero que luego se potenció aún más con la presidencia de Luis Ignacio Lula da Silva (muy contrario a la firma del acuerdo continental) y la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la UNASUR.

Las razones por las cuales Uruguay focalizó su agenda en suscribir un TLC con la primera potencia mundial son sin lugar a dudas multicausales, pero igualmente podrían destacarse las siguientes:

- La crisis por la cual atravesaba la región desde la devaluación de Brasil en 1999, desestimuló muy fuertemente la confianza entre los socios y derivó en la aplicación de medidas proteccionistas que respondían a intereses de Brasil y de Argentina, pero no de Uruguay y Paraguay, las que además contradecían tanto las normas como el espíritu del MERCOSUR.
- La situación económica y política interna de Uruguay, especialmente por la pronunciada caída de las exportaciones intrarregionales. También debe tenerse en cuenta la importancia que para Uruguay tenía EEUU como mercado.
- Un convencimiento de que el bloque comercial no era el mejor instrumento para el desarrollo económico del país²⁷³.

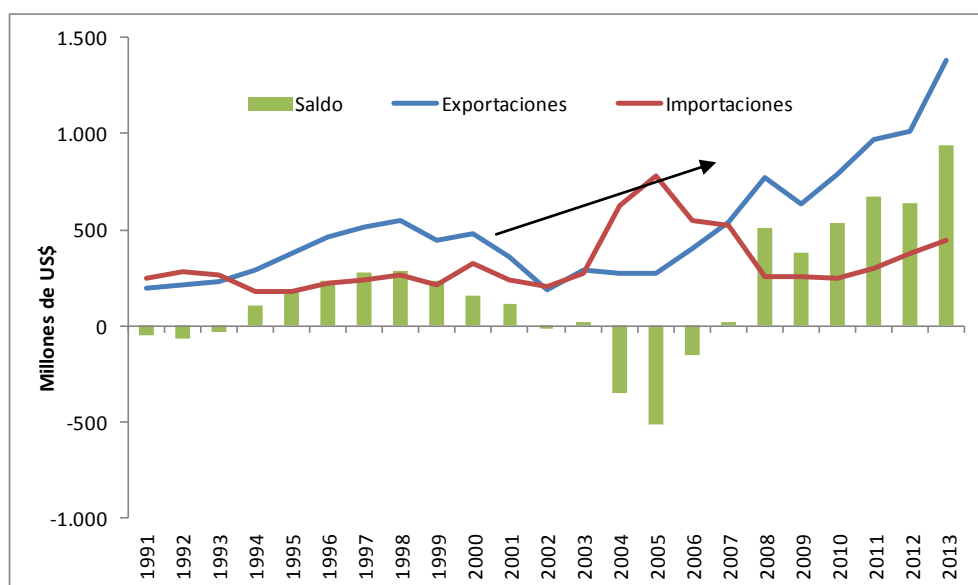
EEUU también mostraba intereses de acercarse a Uruguay, más allá de que en ese momento todavía mantenía abierta la negociación en el marco del ALCA y su expectativa de lograr el interés de Brasil en una negociación, sí hay intereses norteamericanos en planos que van más allá de lo económico y comercial:

²⁷³ Opinión vertida por el ex canciller del Uruguay, Didier Operti en una entrevista personal realizada el 17 de julio de 2014 en Montevideo, Uruguay.

- el interés geopolítico de EEUU en acercarse a la región y quebrar la influencia de Brasil (lógicamente no se trata para EEUU de un acuerdo de importancia económica), asumiendo la necesidad de cambiar la estrategia que estaba desplegando con AL debido a las dificultades que enfrentó en las negociaciones del ALCA. En los hechos, poco tiempo después de este acercamiento con Uruguay iniciado en 2001, EEUU firmaba su primer TLC con un país sudamericano, Chile en el año 2003 (entró en vigencia en 2004).

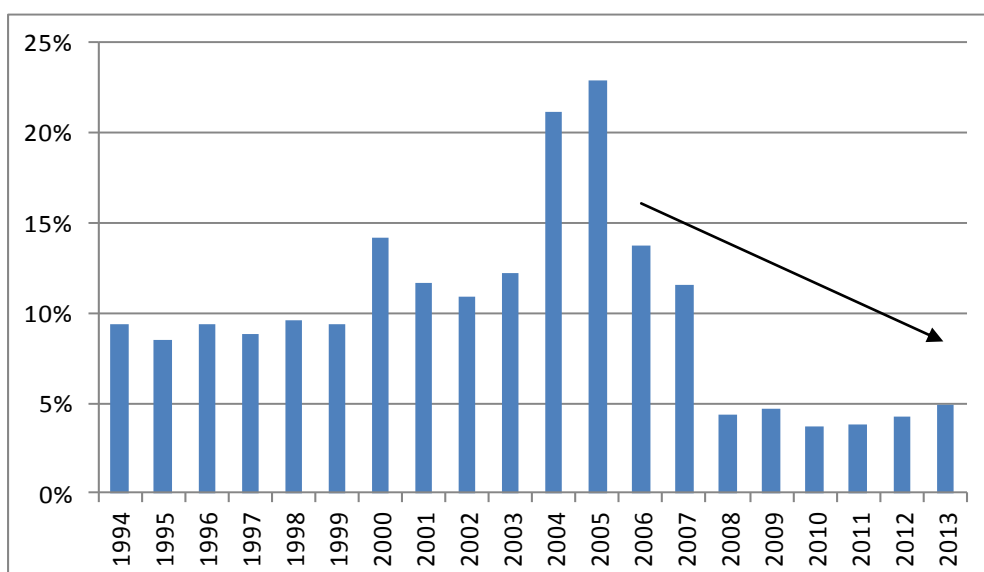
En momentos en que Uruguay apuesta a la firma de un TLC con EEUU el comercio bilateral era de unos US\$ 600 millones, con un saldo favorable al país del norte. En esos momentos, la participación de EEUU en el total exportado por Uruguay alcanzaba el 12% lo que lo convertía en el tercer socio comercial de Uruguay seguido de Brasil y Argentina y antes de China (hoy convertido en el primer socio comercial del país). Este hecho explica en parte la importancia que le otorgaba el gobierno uruguayo a EEUU. La relevancia de este mercado para las exportaciones uruguayas se vio acrecentada luego de superada la crisis de 2002, alcanzando picos de participación máximos del 21% y 22% en los años 2004 y 2005 para luego registrarse una caída sistemática de la participación de dicho país en las colocaciones totales. Otro aspecto de importancia tiene que ver con la composición del comercio con EEUU en 2001, con una diversificación de productos interesante si se la compara con el comercio actual. Uruguay colocaba en esa época cueros, carne, lácteos, pescados y sus preparaciones, peletería, azúcar, manufacturas de piedra y yeso, vestimenta, lana, madera y productos químicos. En términos de acceso los beneficios serían de importancia para Uruguay, dado el nivel arancelario y las cuotas que enfrentaban parte de los bienes que se colocaban en dicho mercado. En 2013, las exportaciones se encuentran mayormente concentradas en carne y cuero, por lo que podría aseverarse que existe cierta desindustrialización de las exportaciones hacia EEUU, fenómeno que de acuerdo a la visión empresarial podría haberse evitado de contar con un acuerdo con dicho país (ya que EEUU fue suscribiendo acuerdos con países que también tenían industria de la vestimenta, identificándose al CAFTA - RD como uno de los que pudo haber afectado las corrientes de Uruguay hacia el mercado estadounidense).

Gráfico 27 – Comercio bilateral entre EEUU y Uruguay



Fuente: elaboración propia en base a WITS

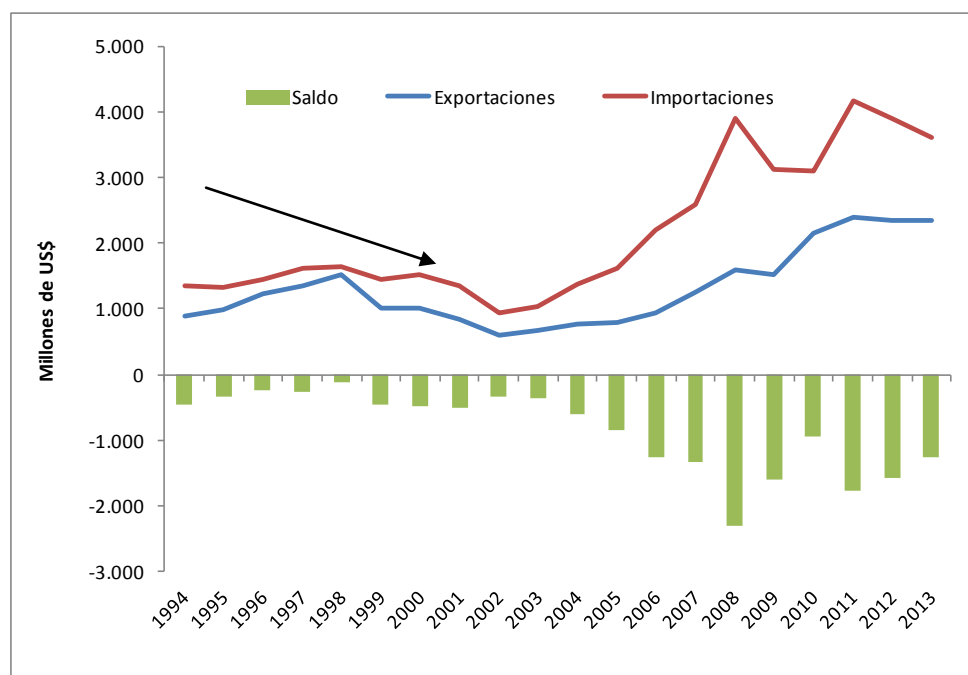
Gráfico 28 – Participación de las exportaciones uruguayas en EEUU
(Frente a las totales de Uruguay)



Fuente: elaboración propia en base a WITS

Concomitantemente, ¿qué ocurría con el MERCOSUR? Como se adelantó anteriormente desde el año 1997 hasta el 2003, el comercio intrarregional sufrió una caída persistente, aspecto que también motivó los esfuerzos del gobierno uruguayo por acceder a nuevos mercados.

Gráfico 29 – Comercio de Uruguay con el MERCOSUR
(Sin Venezuela)



Fuente: elaboración propia en base a WITS

Segunda etapa

Con la asunción de Tabaré Vázquez en 2005, primer presidente de izquierda de la historia del país, parecía razonable imaginar un cambio en las relaciones entre Uruguay y EEUU, especialmente por la posición antinorteamericana de gran parte de los sectores de izquierda del país y la región. Llamativamente, en setiembre de 2005 Vázquez realizó su primer declaración sobre la posibilidad de suscribir un TLC con EEUU: “vería muy bien un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos” (Porzecanski: pp. 22, 2010). En lo que tiene que ver con las motivaciones que llevaron a que el Jefe de Estado uruguayo pretenda iniciar negociaciones EEUU, el ex Director de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, Darío Saráchaga²⁷⁴, entendió que las mismas fueron geopolíticas y tuvieron que ver con el desgaste de la relación de Uruguay con el MERCOSUR, especialmente a partir de las dificultades que comenzaban a avizorarse con Argentina. De lado de EEUU, el interés de acercarse a la región se vio impulsado por las tensiones en la relación diplomática que la potencia atravesaba con Venezuela.

²⁷⁴ Entrevista personal realizada el 18 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

En el mismo año se renegocia y firma el Tratado de Inversiones entre EEUU y Uruguay firmado en el gobierno de Batlle, mientras que en enero de 2006 el ministro de economía del país anuncia el interés de Uruguay en cerrar un acuerdo con EEUU²⁷⁵, lo que encendió la polémica principalmente en las mismas filas del gobierno, donde estuvo presente el posible impacto para el bloque de avanzar en dicha negociación²⁷⁶. En marzo de 2006, Vázquez le transmitió "expresamente" al encargado de Negocios de la embajada, James Nealon, que quería llegar a firmar un TLC (El País, 2006)²⁷⁷.

En mayo del mismo año, Vázquez viaja para reunirse con Bush (h) en la Casa Blanca. Debe tenerse en cuenta que este nuevo acercamiento entre Uruguay y EEUU se da en un marco muy distinto al iniciado por el presidente Batlle, ya que en este caso la potencia norteamericana tenía consolidado su cambio de estrategia de cómo relacionarse con los países de AL, bajo un formato bilateral, ya descartado el ALCA y con un nuevo proceso regional marcado por gobiernos de izquierda con cierta impronta antinorteamericana, lo que confirmaba que Brasil no tenía interés alguno en avanzar en un acuerdo con EEUU. A partir de ese momento comenzó en Uruguay y la región un importante debate sobre la posibilidad anunciada por el primer gobierno de izquierda del país. Los académicos, la oposición, los sindicatos, la propia fuerza política en el gobierno, incluso el propio gabinete de ministros del gobierno de Vázquez, pero también la región especialmente a través de la intervención de Brasil y del presidente Lula, participaron en la conveniencia o no de suscribir un acuerdo con EEUU.

En junio de 2006 visitó Uruguay el canciller brasileño Celso Amorim, invitado por el canciller Reinaldo Gargano de Uruguay que era contrario a la firma de un TLC con

²⁷⁵ Consultado el 8 de enero de 2014.

En:

<http://peru21.pe/noticia/83471/mercosur-sin-rumbo-uruguay-discute-tlc-eeuu>

²⁷⁶ Consultado el 8 de enero de 2014.

En:

<http://www.larepublica.pe/29-01-2006/eeuu-propiciaria-la-division-del-mercosur>,
<http://www.americaeconomica.com/numeros4/355/noticias/sftlcuruguay/lu.htm>
<http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/14659/1/home/goRegional/Loja#.U8nltUAW3Ew>

²⁷⁷ Consultado el 8 de enero de 2014.

En:

<http://historico.elpais.com.uy/110310/pnacio-552416/politica/argentina-transmitio-a-ee-uu-que-intentaria-impedir-tlc-con-uruguay/>

EEUU. La visita de la alta autoridad de Brasil tuvo por objetivo intimidar a Uruguay frente a la posibilidad de avanzar en la negociación con EEUU, resaltando la importancia de la relación de Uruguay con Brasil, pero también rescatando el avance de la agenda regional y reiterando la importancia del bloque para las dos partes, expresiones que se evidencian en el contenido del comunicado de prensa 55/06 publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay²⁷⁸. Si bien la posición pública de Argentina fue diferente a la de Brasil, incluso con declaraciones favorables de parte del presidente Kirchner; "si Argentina y Brasil no le brindan a Uruguay lo que Uruguay necesita, no está mal que ellos firmen un tratado con EEUU. Creemos en el Mercosur, pero Argentina y Brasil están luchando por salir de una profunda crisis económica y puede suceder que no podamos brindarle a Uruguay las herramientas que su pueblo necesita, por lo que no podemos impedirle que hagan un buen trato". Los cables filtrados por *Wiki Leaks* demostrarían que la posición del presidente argentino era algo distinta comprobándose que también este país estuvo en desacuerdo en que Uruguay avance en la firma de un TLC con la potencia del norte (El País, 2006)²⁷⁹.

A este altura las diferencias en el gabinete de ministros de Vázquez eran insostenibles, el de economía e industria a favor y el de relaciones exteriores entre otros ministros en contra. Esta puja interna llevó a que el primero mandatario prohiba las declaraciones de sus ministros sobre el asunto, designando al Secretario de la Presidencia como el único autorizado para realizarlas. Paralelamente, la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía avanzaba en el estudio de los eventuales impactos de un acuerdo, realizando talleres con expertos e iniciando los contactos con el sector privado. El ex Director de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, Darío Saráchaga²⁸⁰, consideró que en ningún momento se contó con el suficiente apoyo político para afrontar las negociaciones, incluso no existiendo el mínimo sustento de los ministerios y agencias gubernamentales clave. El experto entendió que el país no estaba preparado para enfrentar esta negociación, no tenía equipos técnicos como los de otros países de la

²⁷⁸ Consultado el 8 de enero de 2014.

En: http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/06/COMUNICADO-55_06-MRREE.pdf

²⁷⁹ Consultado el 8 de enero de 2014.

En: <http://historico.elpais.com.uy/110310/pnacio-552416/politica/argentina-transmitio-a-ee-uu-que-intentaria-impedir-tlc-con-uruguay/>

²⁸⁰ Entrevista personal realizada el 18 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

región como Chile, Colombia, Perú o Costa Rica. El negociador remarcó que tampoco en el sector privado existía una sola visión y se contó con una posición fraccionada.

En agosto de 2006, Vázquez se reúne con la Comisión Interministerial para Asuntos del Comercio Exterior (CIACEX), donde de cierta forma ya se evidencian las presiones que el gobierno uruguayo estaba enfrentando por su iniciativa. La CIACEX presentó un documento sobre su posición sobre el acuerdo, el que surge como resultado de las reuniones de los grupos de trabajo conformados en 2006 ha pedido de la presidencia: comercio de bienes, comercio de servicios, propiedad intelectual, compras del sector público, asuntos institucionales y fortalecimiento de las capacidades. El documento presentado por el Comité Interministerial adelantó algunas de las dificultades que enfrentaría Uruguay en el marco de una negociación con EEUU, entre las que se destacan la compatibilización con las normas firmadas a través del MERCOSUR.

El mencionado estudio establece que el bloque regional del cual Uruguay forma parte “debería ser un componente esencial de nuestra estrategia de desarrollo y crecimiento, por lo que su estancamiento y/o reversión parcial del proceso, significa un enorme costo para el país”, si bien se hace mención al estancamiento del bloque en su política de regionalismo abierto afectando los intereses nacionales. El mismo coincide con la posición de las principales asociaciones empresariales en que el bloque debe implementar flexibilidades en este sentido, presentando los caminos jurídicos viables para su concreción y mencionando que los eventuales impedimentos se encuentran en el comercio de bienes y de servicios y no en los otros capítulos habitualmente negociados en el comercio internacional, ya que en ese caso se pueden suscribir convenios bilaterales sin afectar lo ya negociado en el MERCOSUR (CIACEX: pp. 2, 2006).

Asimismo, adelanta los eventuales impactos de la firma de un TLC entre Uruguay y EEUU, entendiendo que existen ventajas en la mejora de acceso para algunos productos de importancia para Uruguay. Por ejemplo en el sector agropecuario, se menciona el caso de la carne, productos lácteos y derivados, y alimentos preparados, mientras que en el área manufacturera se destaca el sector textil y prendas de vestir (prendas de lana). Los beneficios en el sector agroindustrial son valorados positivamente incluso más allá de la aplicación de subsidios por parte de EEUU, que como se mencionó en capítulos anteriores, tienen efectos en el comercio internacional de dichos bienes.

Respecto al impacto por la apertura, si bien se identifican algunos productos sensibles (azúcar, el sector automotriz y auto partes, productos farmacéuticos, plásticos, frutas y hortalizas, cereales, carnes y ciertos productos agroindustriales), se considera que en muchos bienes Uruguay tiene intereses aperturistas, especialmente en la proveeduría de bienes de alta tecnología, no esperándose impactos de profundidad más allá de las sensibilidades mencionadas (posición que podría extrapolarse al caso de las negociaciones con la UE). El documento espera un interés aperturista de EEUU en bienes de alta tecnología y el sector automotriz y auto partes, que por cierto se trata de uno de los sectores mayormente protegidos por el MERCOSUR. También se espera que la potencia norteamericana defienda la sensibilidad en carnes y lácteos, los que coinciden con los intereses ofensivos de Uruguay, mientras que en el sector manufacturero en fibras sintéticas, textiles y prendas de vestir y calzado, productos cerámicos, etc., donde también hay intereses ofensivos de Uruguay (especialmente en vestimenta).

Otro sector identificado como sensible por EEUU es la industria siderúrgica, la que se encuentra muy protegida por salvaguardias, medidas compensatorias, y derechos antidumping. El gobierno también identificó efectos positivos y negativos en otros capítulos de negociación, indicando que el impacto de estas negociaciones en el MERCOSUR sería menor debido al escaso avance del bloque en dichas disciplinas. En particular, el informe se focaliza en el comercio de servicios, las compras públicas, aspectos institucionales, fortalecimiento de capacidades en algunas áreas de suma importancia para el país. Uno de los desafíos planteados en el documento tiene que ver con las reformas internas, ya que para beneficiarse de este tipo instrumentos, no basta con negociar preferencias comerciales, sino que deben llevarse adelante cambios normativos que impulsen la competitividad nacional. Por último, el estudio no se posiciona sobre la conveniencia o no de negociar el acuerdo, sino que el mismo está acotado a la identificación de los impactos, ya sean positivos como negativos.

Cabe aclarar que durante el año 2006, muchos otros estudios fueron publicados sobre los impactos de firmar un acuerdo con EEUU, los que evidenciaron la politización que adquirió el tema, en parte por responsabilidad del gobierno. Desde la Comisión Sectorial del MERCOSUR, dependiente de la agencia gubernamental, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se termina haciendo una importante defensa de la posición contraria a la firma de un TLC de acuerdo a los resultados presentados en el informe. En este documento, se le adjudica especial importancia a los impactos en

compras gubernamentales y propiedad intelectual, lo que coincide con la posición de otros estudios realizados por institutos especializados o el sector empresarial.

En setiembre del mismo año se dio un hecho insólito, pero que de cierta forma adelantó las dificultades por la que atravesaría el proceso de negociación para suscribir un TLC entre Uruguay y EEUU. Saliendo de la reunión del Consejo de las Américas realizada en Montevideo, el presidente hace mención al tratado mencionando que “el tren algunas veces, pasa solo una vez” (La Nación, 2006)²⁸¹, pero de forma inesperada, el canciller uruguayo confrontó al primero mandatario frente a los periodistas declarando que “el tren te puede pasar por arriba” (El País, 2006)²⁸². En octubre del mismo año, también en un hecho inédito, Vázquez le presentaba en persona a Lula una nota (el presidente brasileño ocupaba la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR). Los dos mandatarios se reunieron en Porto Alegre en una refinería de Petrobras. Previo a concretarse la mencionada reunión, el canciller de Brasil Celso Amorim declaró que “un acuerdo bilateral con Estados Unidos atentaría contra el MERCOSUR²⁸³” (El País, 2006)²⁸⁴.

Sobre la nota, en la misma se desarrolla un diagnóstico del estado actual por el que atraviesa el MERCOSUR no sin antes aseverar que: “para el Gobierno Nacional que tengo el honor de presidir, el MERCOSUR, este básico y sustancial proceso de integración regional, es y seguirá siendo una prioridad estratégica. Nos sentimos profundamente comprometidos con él. Basta recordar que cuando por primera, y hasta por el momento única vez que a este Gobierno le correspondió ejercer la Presidencia Pro-Témpore del Grupo, nuestra consigna fue El MERCOSUR somos todos y mantuvimos y mantenemos que queremos “más y mejor MERCOSUR”. Posteriormente, en la misiva se detalla concretamente las dificultades por la cual

²⁸¹ Consultada el 18 de abril de 2014.

En: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/septiembre/10/opinion823247.html

²⁸² Consultado el 18 de abril de 2014.

En: http://historico.elpais.com.uy/06/08/10/predit_231160.asp

²⁸³ Desde el lado argentino, si bien se sostuvo una actitud algo más flexible que la de Brasil, se trata de un país que ya ha descartado al menos en dos oportunidades avanzar por ese mecanismo en la integración con EEUU, opciones que tuvo en 1997 y en 2001. Incluso más algunos autores plantean que esta visión no es coyuntural sino que existe una clara vocación integracionistas de Argentina, considerando al MERCOSUR como un fin en sí mismo y no como un medio político y diplomático (Miranda, 2007).

²⁸⁴ Consultado el 18 de abril de 2014.

En: http://historico.elpais.com.uy/06/10/01/pnacio_239945.asp

atraviesa el proceso de integración desde la problemática del Uruguay, proponiendo por último alternativas y flexibilidades, medidas específicas y los beneficios esperados. Se trata de una comunicación inédita que confirma que no hay al menos por parte de Uruguay, un sentido de pertenencia ni de cohesión social mínimo como para respetar la política comercial común exigida por una unión aduanera.

La comunicación indicaba que el análisis del estado actual del MERCOSUR “debe enfocarse a la adecuación de las metas y de los mecanismos del proceso de integración a efectos de que respondan a las necesidades e intereses de cada socio a la luz de la nuevas realidades”. La nota establece que el bloque no ha cumplido con lo dispuesto en sus tratados originarios, nombrando “falta de cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto en materia de constitución de la unión aduanera y posteriormente del mercado común; de coordinación macroeconómica y de integración productiva a través de políticas sectoriales”, pero también hace mención al incumplimiento del objetivo de que el bloque se transformaría en una plataforma para la inserción conjunta al mundo. En referencia a la situación de Uruguay se indica que no se alcanzó un mercado ampliado, existen dificultades de acceso, lo que aumentó las asimetrías existentes.

En base al diagnóstico presentado por Uruguay, se plantea “la necesidad de buscar alternativas y flexibilidades necesarias para compensar las asimetrías que perjudican a Uruguay y en su caso Paraguay”, las que entiende están dentro de los apartamientos ya existentes en la conformación del AEC del bloque. Entre las medidas específicas planteadas se hace hincapié al perfeccionamiento de la unión aduanera eliminando el doble cobro del arancel, pero por el contrario, se plantea que debe priorizarse la libre circulación (esto es la zona de libre comercio) y la coordinación macroeconómica, lo que podría verse como una contradicción. Se hace mención a la necesidad de reconocer que el AEC no refleja las estructuras productivas de los miembros “y que deben ser revisados”. En lo atinente a las negociaciones externas se establece “reimpulsar la negociación externa mediante su flexibilización a través de la incorporación de las bilateralidades, sea en el marco de las **negociaciones conjuntas** o **permitiendo negociaciones individuales**. En este marco, dar flexibilidades para que Uruguay y Paraguay puedan explorar y avanzar con terceros países, cuidando de preservar los intereses de los demás socios del MERCOSUR y el espíritu del mismo” (las negrillas son introducidas por el autor).

Finalmente, la misma hace mención a los beneficios esperados: “las flexibilidades tanto en la definición del AEC como instrumento de la unión aduanera, como en la negociación externa posibilitaría, -además de dar respuesta a los problemas de las economías menores - el acercamiento al MERCOSUR de los Estados Asociados con vínculos más estrechos (Bolivia y Chile) viabilizando su integración plena al bloque. En términos más generales, facilitaría avanzar en los objetivos de la Comunidad Sudamericana de Naciones”. Esta última aseveración parece ponderar los intereses de Brasil en su iniciativa sudamericana (Presidencia de la República, 2006)²⁸⁵.

La respuesta a la mencionada nota presentada por el presidente Vázquez no se hizo esperar, motivando incluso que el viced canciller brasileño (Samuel Pinheiro Guimarães) viaje a Buenos Aires para tratar el caso uruguayo con el canciller Argentino. La respuesta de sus socios en el MERCOSUR sería una clara negativa a la firma de un TLC con EEUU, si bien la misma no llegó a presentarse oficialmente, debido a que el gobierno uruguayo desestimó pocos días después de realizada la reunión con Lula, que no avanzará en el cierre de un TLC con EEUU por la “vía rápida”. En octubre, como resultado de una reunión de la Comisión Conjunta de Comercio e Inversiones se confirma la firma de un Tratado Marco de Comercio e Inversiones (TIFA)²⁸⁶, el que fue incorporado al ordenamiento jurídico en 2008 (Porzecanski: pp. 23, 2010)²⁸⁷.

De acuerdo a la visión del ex Director de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, Darío Saráchaga²⁸⁸, el rechazo hacia el TLC estuvo presente durante todo el proceso, con una notoria falta de liderazgo del presidente y de todo el equipo de gobierno. El negociador incluso confirmó las presiones de Brasil a través de la embajada en Montevideo, manteniendo permanentes contactos sobre cómo debería ser el procedimiento a seguir por Uruguay por formar parte del MERCOSUR. El tema Brasil es central mencionó el experto, ya que desde un inicio EEUU presentó su posición de que no negociaría con Uruguay en contra de los intereses de Brasil, lo que de cierta forma adelantaba el resultado final de la negociación. Saráchaga también confirmó que el formato de negociación era el TLC

²⁸⁵ Presidencia de la República, consultado el 18 de abril de 2014.

En <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/09/2006091103.htm>

²⁸⁶ Consultado el 18 de abril de 2014.

En: <http://archives.uruguay.usembassy.gov/usaweb/paginas/Pdf/TIFA.pdf>

²⁸⁷ En 2008, Uruguay y EEUU también firmaron un Acuerdo de Cooperación en Ciencia y Tecnología.

²⁸⁸ Entrevista personal realizada el 18 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

negociado con Perú, el que no podía modificarse si se pretendía negociar en el marco del comentado TPA. Esta es la misma estrategia aplicada por EEUU con los países andinos.

Una vez cerrada la posibilidad de negociar un TLC entre Uruguay y EEUU, las relaciones diplomáticas entre los dos países estuvieron lejos de enfriarse. En 2007, el presidente Bush visitó Uruguay mostrándose muy cercano a Vázquez²⁸⁹. La visita del primer mandatario generó repercusiones especialmente en la región y desde el exterior²⁹⁰, donde algunos actores buscaban explicar el tono de confianza mostrado entre los dos jefes de Estado²⁹¹, así como las razones por las cuales la primera potencia mundial visitaba al pequeño país sudamericano. No debe olvidarse que tiempo después, el ex presidente Vázquez confiesa que llegó a conversar con el ex presidente norteamericano sobre el conflicto que mantenía con el gobierno de Kirchner por la instalación de plantas de celulosa en Uruguay, manejando incluso una hipótesis de conflicto de una magnitud tal que necesite de la intervención extranjera (El País)²⁹². Este hecho, confirma dos realidades. La primera tiene que ver con el papel de Brasil en la región, país que no es considerado por parte de Uruguay en la resolución de un conflicto claramente regional, del que la potencia sudamericana tendría que haber mostrado otra actitud (no lo hizo por las razones ya expuestas en el capítulo de las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina), especialmente desde que se inició el bloqueo (2006) de un puente internacional, en una flagrante violación de las normas regionales (MERCOSUR). Además, una vez más se confirma que los presidentes del MERCOSUR, independientemente de su color político entienden las relaciones con EEUU no solo en claves económicas o comerciales.

El debate generado por cómo se relacionan los miembros del MERCOSUR con EEUU mantiene una notable actualidad. Sin existir ningún frente negociador, la sola visita del presidente estadounidense a Uruguay generó una agitación regional promovida

²⁸⁹ Consultado el 18 de abril de 2014.

En: <http://archives.uruguay.usembassy.gov/usaweb/2007/07-168aES.shtml>

²⁹⁰ Consultado el 19 e abril de 2014. En:

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6435000/6435527.stm

²⁹¹ Consultado el 18 de abril de 2014.

En: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/03/100307/nota/0005.htm

²⁹² Consultado el 20 de abril de 2014. En: <http://historico.elpais.com.uy/111013/pnacio-599513/nacional/vazquez-el-pais-estaba-amenazado-/>

principalmente por Chávez, que visitó los países vecinos de forma paralela a la misión de Bush, con un despliegue mediático de importancia donde se criticaba a los países que aceptaron recibir al primer mandatario norteamericano. En Uruguay la posición de Chávez fue definida como una intromisión en los asuntos internos (El País)²⁹³.

El resultado del proceso de negociación iniciado por la primera presidencia de izquierda del país, podrían asemejarse a la sensación de fracaso que también se observó en la presidencia del conservador presidente Batlle. Pero en lo que tiene que ver con el objeto de estudio de la presente investigación, así como el TLC firmado entre Uruguay y México fue considerado como el primer quiebre de la política comercial común del bloque, la firma del acuerdo TIFA también es considerado como otro eslabón más de la ruptura de Uruguay en la pretendida política comercial común, quizás no tanto por el contenido de este tipo de acuerdos, sino por todos los efectos que ha provocado el proceso interno y regional que llevó finalmente a descartar por parte del gobierno uruguayo avanzar a través de un TLC. Sobre este punto, el Director General para Asuntos de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores, Álvaro Ons²⁹⁴, consideró al TIFA como una comisión bilateral de comercio e inversiones, que no cree pueda ser considerado como una nueva excepción a la política comercial común.

Una de las respuestas del MERCOSUR a la iniciativa de Uruguay de acercarse a EEUU, tiene que ver con la definitiva incorporación de la contemplación de las asimetrías en la agenda del bloque, donde a través de la presentación de varios documentos Uruguay también mantuvo una activa participación acompañando lo previsto por algunas normas regionales. Algunas de las propuestas de Uruguay que ya habían sido presentadas en documentos anteriores ("Uruguay y el MERCOSUR de octubre de 2006), apuntan a la necesidad de reformular el proceso de integración para hacerlo sustentable, especialmente se hace mención a la aplicación de restricciones no arancelarias (RNA), las que deben ser eliminadas. Las asimetrías de Uruguay están fundamentalmente en el acceso al mercado regional y exterior, donde debe enfrentar las restricciones aplicadas por los socios. El documento se centra en la implementación de políticas y de incentivos, la eliminación de las RNA. Por último, se

²⁹³ Consultado el 20 de abril de 2014. En: http://historico.elpais.com.uy/07/03/07/pnacio_267967.asp

²⁹⁴ Entrevistado por correo electrónico el 8 de agosto de 2014.

vuelve a hacer mención al papel de flexibilidades para alcanzar la consecución de los objetivos del proceso de integración (Presidencia de la República, 2007)²⁹⁵.

Entre otras normas aprobadas en este período por el MERCOSUR, se destacan las vinculadas con el aceleramiento de la puesta en marcha del FOCES²⁹⁶, las normas que tratan sobre la contemplación de las asimetrías, las vinculadas a posibilidad de concretar los intercambios regionales en monedas locales o las vinculadas con la reforma institucional del bloque. Si bien los logros de muchas de estas decisiones no fue el esperado (con la excepción de las vinculadas con el FOCES), sí parece existir cierta respuesta del MERCOSUR a la posición uruguaya sobre el estado del bloque. El cambio de política regional impulsada por Brasil encuentra su explicación en evitar un quiebre del proceso de integración en un tema de suma importancia política, la posición común en la inserción comercial del bloque con la EEUU. Uruguay no es necesariamente la preocupación de Brasil en este sentido, sino lo que esa flexibilidad puede provocar en Argentina y en la imagen internacional del MERCOSUR como plataforma, la que les es condescendiente con sus objetivos de *global player*.

En 2009, asumió la presidencia de EEUU Barack Obama de filas demócratas (los que son menos propensos a la apertura comercial). Por su parte, en Uruguay asume José Mujica, dos hechos que analizados en conjunto con el proceso de politización que registró el MERCOSUR llevarían a pensar que las posibilidades de volver a negociar un acuerdo comercial con EEUU son bajas o nulas. De cualquier forma, incluso en el gobierno de Mujica las demandas y declaraciones sobre dicha posibilidad también estuvieron presentes. En efecto, la propia Embajadora de EEUU en Uruguay, antes de asumir en el cargo declaró en el Senado de dicho país que consultará al gobierno de José Mujica con el objetivo de “seguir trabajando en una forma seria, con la negociación de un TLC” (Búsqueda, N°1.650). Ya en el cargo, la mencionada funcionaria diplomática descartó públicamente dicha posibilidad, posición que mantuvo en una entrevista personal, alegando que “ni Uruguay ni el MERCOSUR han planteado el tema”²⁹⁷.

²⁹⁵ Consultado el 25 de mayo de 2014.

En: http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2007/05/asimetrias_20070523.pdf

²⁹⁶ Consultado el 20 de abril de 2014. En: <http://www.mercosur.int/focem/>

²⁹⁷ Entrevista personal realizada a la Embajadora Julissa Reynoso el 24 de febrero, Montevideo, Uruguay.

Al respecto, el MERCOSUR parece mantener la misma posición que defendió a través de Brasil y Argentina en 2006, ya que el Alto Representante General del MERCOSUR, Samuel Pinheiro Guimarães (ex vice canciller de Brasil) volvió en 2012 a declarar públicamente que el “TLC con terceros no es solución a trabas” (El País, 2012)²⁹⁸. En el mismo sentido, el actual Alto Representante General del MERCOSUR entrevistado personalmente por el autor, Iván Ramalho, planteó su discrepancia con que algún miembro del MERCOSUR avance de forma bilateral, ya sea con el formato de negociación adelantada como independiente y tanto con EEUU como con la UE. Es un hecho que el tema sigue teniendo vigencia en Uruguay²⁹⁹, si bien las posibilidades de avanzar con EEUU bajo dicho formato no estuvieron cercanas en el gobierno de Mujica.

Cuadro 31 - Evolución de las Negociaciones entre Uruguay y EEUU

Documentos relacionados con las negociaciones	
02-Oct-08	EE.UU. y Uruguay suscriben protocolos adicionales al Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA) Protocolo sobre la Participación Pública en Comercio y Medioambiente Protocolo sobre Facilitación del Comercio
18-Ago-08	Atlanta, Georgia. Reunión de Coordinadores del TIFA
25-Ene-07	Firma de Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA)
01-Nov-06	Tratado entre Uruguay y Estados Unidos relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entra en vigor
14 setiembre 2006	Senado de EE.UU. aprueba Tratado relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones
21-Dic-05	Cámara de Senadores de Uruguay aprueba Tratado relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones
Nov-05	Nuevo Tratado entre Uruguay y Estados Unidos relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones Declaración de Uruguay: Trato de la Nación más Favorecida
04-Nov-05	Mar del Plata, Argentina. Uruguay y EE.UU. firman un nuevo tratado de Inversiones
25-Oct-04	Tratado entre Uruguay y Estados Unidos relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones
25 de octubre 2004	Estados Unidos y Uruguay firman Tratado Bilateral de Inversión
07 setiembre 2004	Washington, D.C. Estados Unidos y Uruguay concluyen tratado bilateral de inversión
11-May-04	Estados Unidos y Uruguay inician negociaciones para tratado bilateral de inversión
20-Nov-03	Miami, EE. UU. Estados Unidos y Uruguay anuncian negociación de un tratado bilateral de inversión

Fuente: elaboración propia en base a SICE de la OEA

²⁹⁸ Consultado el 18 de abril de 2014.

En: <http://historico.elpais.com.uy/120324/pecono-632385/economia/tlc-con-terceros-no-es-solucion-a-trabas/>

²⁹⁹ Los tres ex presidentes conservadores, Sanguinetti, Lacalle y Batlle plantearon públicamente la necesidad de que Uruguay vuelva a buscar un TLC con EEUU y grandes mercados (Búsqueda del 24 de mayo de 2012).

8.2.2 Acuerdo TIFA

Una vez que Uruguay descartó la posibilidad de negociar un TLC con EEUU de las características del firmado por dicho país con Perú, a partir de octubre de 2006 se continuó negociando en el marco de la Comisión Bilateral de Comercio e Inversiones para alcanzar un acuerdo Marco de Comercio e Inversiones, conocido como TIFA, que es un instrumento bastante negociado por EEUU, si bien por distintas razones y con países bien dispares. Además, es un instrumento que está presente en las relaciones de dicho país con naciones de África, Medio Oriente, Asia Central y el Sudeste Asiático, pero no es común la firma de este tipo de acuerdos con los países de AL.

Seguidamente se listan los TIFA firmados por dicho país, destacándose el número de acuerdos firmados con los países europeos y del Medio Oriente.

Africa
U.S. - Angola TIFA (English)
U.S. - Angola TIFA (Portuguese)
U.S. - Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) TIFA
U.S. - Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) TIFA (French)
U.S. - Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) TIFA (Portuguese)
U.S. East African Community TIFA
U.S.-Ghana TIFA
U.S.-Liberia TIFA
U.S.-Mauritius TIFA
U.S.-Mozambique TIFA
U.S.-Nigeria TIFA
U.S. - Rwanda TIFA
U.S.-South Africa TIFA
U.S. - West African Economic and Monetary Union (WAEMU) TIFA
U.S. - West African Economic and Monetary Union (WAEMU) TIFA (French)

Fuente: USTR

Americas
U.S. - Caricom TIFA
U.S.-Uruguay TIFA
U.S.-Uruguay TIFA Protocol on Trade and Environment
U.S.-Uruguay TIFA Protocol on Trade Facilitation

Fuente USTR

South and Central Asia
U.S. - Afghanistan TIFA
U.S. - Central Asian TIFA (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan)
U.S. - Maldives TIFA
U.S. - Nepal TIFA
U.S. - Pakistan TIFA
U.S. - Sri Lanka TIFA

Fuente USTR

Europe and the Middle East
U.S.-Algeria TIFA
U.S.-Bahrain TIFA
U.S.-Bahrain TIFA (Arabic)
U.S. - Egypt TIFA
U.S.-GCC Framework Agreement for Trade, Economic, Investment and Technical Cooperation (English)
U.S.-GCC Framework Agreement for Trade, Economic, Investment and Technical Cooperation (Arabic)
U.S. - Georgia TIFA (English)
U.S. - Georgia TIFA (Georgian)
U.S. - Iceland TIFA
U.S.-Iraq TIFA (Arabic)
U.S.-Kuwait TIFA
U.S.-Lebanon TIFA (Arabic)
U.S.-Lebanon TIFA (English)
U.S.-Libya TIFA (English)
U.S.-Libya TIFA (Arabic)
U.S. - Oman TIFA
U.S.-Qatar TIFA
U.S.-Qatar TIFA (Arabic)
U.S.-Saudi Arabia TIFA
U.S.-Saudi Arabia TIFA (Arabic)
U.S. - Switzerland TIFA
U.S.-Tunisia TIFA
U.S.-Turkey TIFA (English)
U.S.-Turkey TIFA
U.S.-Ukraine TIFA
U.S.-Ukraine TIFA (Ukrainian)
U.S.-United Arab Emirates TIFA
U.S.-United Arab Emirates TIFA (Arabic)
U.S.-Yemen TIFA
U.S.-Yemen TIFA (Arabic)

Fuente USTR

Southeast Asia and the Pacific
U.S.-ASEAN TIFA U.S.-Brunei TIFA U.S.-Burma TIFA (English) U.S.-Cambodia TIFA U.S.-Indonesia TIFA U.S. - Malaysia TIFA U.S. - New Zealand TIFA U.S. - Philippines TIFA Customs Administration and Trade Facilitation Protocol U.S.-Thailand TIFA U.S.-Vietnam TIFA

Fuente USTR

Luego de algunos meses de negociación, el acuerdo TIFA fue suscrito en enero de 2007³⁰⁰, disponiendo un programa de trabajo con el objetivo de expandir las oportunidades económicas entre las partes y promoviendo la liberalización comercial a través de las disposiciones de la OMC.

El programa de trabajo mencionado incorpora los siguientes asuntos:

- Facilitación y liberalización del comercio bilateral (incluido el sector agrícola) y las inversiones.
- Cooperación en medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Barreras técnicas al comercio.
- Propiedad intelectual.
- Aspectos regulatorios que afectan los flujos de comercio y las inversiones.
- Tecnología de la información y comunicaciones, comercio electrónico.
- Comercio de servicios.
- Compras del sector público.
- Desarrollo de capacidades.
- Otros asuntos definidos por el consejo.

Se trata de un acuerdo amplio en cuanto a los capítulos de negociación, que además coinciden con los incorporados en los TLC. Eso no quiere decir que se negocie bajo la misma modalidad ni profundidad que dichos instrumentos. Además, este tipo de acuerdos son la excepción y no la regla para EEUU que naturalmente prefiere negociar bajo otro formato como el TLC.

³⁰⁰ Consultado el 2 de mayo de 2014. En:
<http://archives.uruguay.usembassy.gov/usaweb/paginas/Pdf/TIFA.pdf>

En 2006 se realizaron dos reuniones (una en Washington y otra en Montevideo) de la Comisión Conjunta para el Desarrollo del Comercio y las Inversiones, para posteriormente dar inicio a las reuniones en el marco del Consejo sobre Comercio e Inversión (TIFA). Hasta el año 2013 se concretaron cinco reuniones.

Cuadro 32 – Reuniones Uruguay – EEUU en el marco del TIFA

Reuniones del Consejo sobre Comercio e Inversiones	
31 de octubre y 4 de noviembre de 2011	Estado de Minnesota y Filadelfia en Pennsylvania. Quinta reunión del Consejo sobre Comercio e Inversiones
19-Oct-10	Montevideo, Uruguay. Cuarta reunión del Consejo sobre Comercio e Inversiones
05-Jun-09	Washington, DC. Tercera reunión del Consejo sobre Comercio e Inversiones
01-May-08	Washington, DC. Segunda reunión del Consejo sobre Comercio e Inversiones
27-Abr-07	Washington, DC. Primera reunión del Consejo sobre Comercio e Inversiones

Fuente: SICE y Presidencia de la República (Uruguay)

En el marco de las reuniones se avanzó en asuntos como la Facilitación de Comercio, Medio Ambiente y Cooperación en Ciencia y Tecnología. Al respecto de esta última área, cabe recordar que en 2008 se suscribió el Acuerdo de Ciencia y Tecnología. De cualquier forma los avances de mayor importancia de acuerdo a lo señalado por los propios negociadores tienen que ver con el sector agrícola, en particular por las negociaciones para la apertura del mercado (protocolos sanitarios) para la carne ovina y los citrus, que eran dos reclamos históricos de Uruguay.

Como puede observarse, a diferencia de lo ocurrido en el caso de suscribir un TLC entre Uruguay y EEUU, el TIFA no negocia preferencias comerciales (rebaja de aranceles), por lo que las condiciones de acceso de Uruguay a este mercado seguirán rigiéndose por el SGP comentado en capítulos anteriores. Cabe precisar que este programa preferencial será renovado para Uruguay hasta el año 2016 a diferencia del Esquema Europeo. Este beneficio redundará en que el país posee al menos algún tipo de preferencia arancelaria en el acceso al mercado estadounidense³⁰¹.

Debido a que este tipo de acuerdos no negocia la liberalización arancelaria, los avances realizados por Uruguay bajo este formato no han generado reclamos por parte de otros miembros del MERCOSUR, por entender que no afecta la política comercial del bloque. Así como ha sido reconocido por negociadores uruguayos,

³⁰¹ Consultado el 6 de junio de 2014. En: <http://spanish.uruguay.usembassy.gov/09012014.html>

Uruguay sí puede negociar en otras áreas sin atentar contra el MERCOSUR, como de hecho lo está haciendo con otros socios de ALADI en el sector servicios. Esta posición ha sido comentada como viable por académicos de la región, caso de Isidoro Hodara o Félix Peña.

Si bien se han alejado los fantasmas generados por la firma de un TLC entre Uruguay y EEUU, las diferencias en cuanto al esquema de inserción impulsado por los dos países más pequeños del bloque siguen muy presentes. En efecto, el impulso de la Alianza del Pacífico, acuerdo lanzado en 2012, volvió a poner en la agenda la encrucijada de la política exterior tanto de Uruguay como de Paraguay, que encuentra más similitudes que diferencias con las políticas seguidas por los otros miembros. En los hechos los dos países solicitaron ser miembros observadores de dicho proceso de integración, lo que generó una reacción de Brasil que pronto solicitó que sea todo el MERCOSUR considerado bajo dicha categoría, lo que no fue aceptado por la Alianza del Pacífico (por impedimentos formales).

La importancia de la Alianza del Pacífico en el objeto de estudio (más allá del impacto mediático del proceso y de su todavía incipiente desarrollo) tiene que ver con que los países que la integran, Perú, México, Chile y Colombia (Costa Rica y Panamá serían los dos países próximos a ingresar como socios plenos) tienen acuerdos con EEUU y la UE, comparten políticas de corte liberal y apertura de mercados que encuentran algunas diferencias con las impulsadas por Brasil y Argentina, además de mostrar una política ofensiva en la apertura comercial con Asia, tanto a través de la firma de acuerdos bilaterales, como en algunos casos por la participación en los considerados como Mega Acuerdos Comerciales como el TPP o la APEC (Peña, 2013: Bartesaghi, 2013).

Respecto a la posición de Uruguay en lo que tiene que ver con la Alianza del Pacífico, el vicepresidente de Uruguay, que como se mencionó anteriormente se ha mostrado históricamente a favor de suscribir un acuerdo con EEUU (en ese caso como ministro de economía), volvió a generar polémica con su posición a favor de que Uruguay se sume como socio pleno del nuevo proceso de integración sudamericano. El canciller uruguayo, si bien no contradice dicha posición, presenta que la mejor opción es alcanzar una convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico³⁰².

³⁰² Consultado el 20 de junio de 2014. En: <http://www.elobservador.com.uy/noticia/281405/gobierno-apuesta-por-pacto-entre-mercosur-y-alianza-del-pacifico/>.

De cualquier forma, lo que sí está claro es que en Uruguay está instalada en la agenda la importancia otorgada a la estrategia de inserción externa, incluso planteándose la posibilidad de que el país siga el camino de Chile, incluso abandonando el MERCOSUR. Al respecto de esta posibilidad, el Pro Secretario de la Presidencia entiende “que comparar a Uruguay con lo que puede hacer Chile, como tantas veces se hace es un error conceptual, ya que Chile tiene el Océano Pacífico, la cordillera, y ganó dos guerras en el siglo XIX, creando un tapón con un desierto, o sea es como una isla. Es similar a Nueva Zelandia...”, “¿Qué haría Nueva Zelandia si tuviera a Australia y China como fronteras, como nosotros tenemos a Argentina y Brasil? Por eso la situación de Uruguay no se puede comparar con una isla como Chile o Nueva Zelandia. El país debe ir a una apertura económica pero estamos en medio de dos gigantes”³⁰³.

8.2.3 Las negociaciones con México

De forma independiente al avance de las negociaciones con EEUU en esta primera etapa, sí hay un antecedente que es un punto de quiebre en la política comercial común del MERCOSUR, el TLC firmado entre Uruguay y México. En los hechos, una vez que en 2002 se confirma la imposibilidad de avanzar con EEUU en el formato de TLC, Uruguay se enfoca en la posibilidad de suscribir un acuerdo con México, opción que por cierto era menos resistida por Brasil y a pedido de Uruguay había sido contemplada en la ya comentada Decisión del CMC N°32/00. En los hechos, en la Cumbre de Buenos Aires en el año 2002, se aprobó el AAP/CE N°54, otorgándole a Uruguay un marco legal que le permita -a través de la ALADI- negociar aceleradamente con México. También en 2002 se negoció el AAP/CE N°55 sobre el sector automotriz entre el MERCOSUR y México. Uruguay cuenta con un antecedente con México, ya que en 1999 firmó el AAP/CE N°5 que entró en vigencia el primero de marzo de 2001.

El compromiso entre los jefes de Estado de Uruguay y México se selló en marzo de 2002 durante la conferencia internacional de las Naciones Unidas sobre Financiamiento y Desarrollo. En julio del mismo año visitó Uruguay el presidente mexicano, Fox, asumiendo con Batlle el inicio de las negociaciones. Durante la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Financiamiento y Desarrollo

³⁰³ Consultado el 10 de enero de 2013. En: http://www.acde.org.uy/noticia.php?id_noticia=85

realizada en la Ciudad de Monterrey, México los días 18 al 22 de marzo de 2002, los presidentes de México y Uruguay asumieron el compromiso de avanzar en la profundización y ampliación del Acuerdo de Complementación Económica No. 5 (ACE-5).

En la visita oficial que el primer mandatario de México realizó a Montevideo el 5 de julio de 2002, asumió junto con Batlle el compromiso de iniciar negociaciones para la pronta suscripción de un TLC entre ambos países, negociaciones que culminaron luego de 14 meses en 2003, Cancún, paralelamente con el desarrollo de la V Conferencia Ministerial de la OMC. El acuerdo fue firmado el 15 de noviembre de 2003 en el marco de la XIII Cumbre Iberoamericana, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (Embajada de México en Uruguay)³⁰⁴.

Si bien en todo momento se manejó el pronto inicio de las negociaciones por parte de los otros tres miembros, incluso incorporando en las declaraciones del bloque que México sería un miembro asociado del MERCOSUR, las mismas no registraron avances en 2005. En los hechos, ninguno de los tres restantes países del bloque suscribió un acuerdo con México. En el caso de Argentina y Brasil, continúan vigentes los acuerdos firmados en el marco de ALADI (AAP/CE N°6 y AAP/CE N°53 respectivamente), los que poseen una menor cobertura que el tratado finalmente suscrito por Uruguay, mientras que Paraguay no cuenta con ningún instrumento preferencial vigente con el país azteca. La relación comercial entre Brasil y México es la más importante que resta por negociar en el marco de la ALADI. Además, una vez concretada la denuncia del acuerdo G3 por parte de Venezuela, dicho país tampoco posee ningún acuerdo comercial vigente con México.

Para los efectos de esta investigación, el acuerdo firmado entre Uruguay y México quiebra con la exigencia que se desprende de una unión aduanera en términos teóricos, respecto a la necesidad de negociar en conjunto. Consultado al respecto, el Director General para Asuntos de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, Álvaro Ons³⁰⁵, consideró que probablemente se trate de una excepción, si bien reflexionó que se está frente a una decisión política más que jurídica. La autoridad cuestionó si el acuerdo marco que habilitó a Uruguay a

³⁰⁴ Consultado el 19 de julio de 2014. En: <http://embamex.sre.gob.mx/uruguay/index.php/component/content/article/100>

³⁰⁵ Entrevistado por correo electrónico el 8 de agosto de 2014.

negociar con México, puede ser considerado de la misma jerarquía legal que el Tratado de Asunción.

Aunque el acuerdo sea con México y no con ninguno de los dos actores centrales de la investigación (EEUU y EU), no cabe duda que la flexibilidad permitida por el MERCOSUR estuvo influenciada por la preocupación brasileña de que algún miembro del bloque suscriba un acuerdo con EEUU, lo que era una posibilidad cierta desde que la primera potencia mundial decide avanzar de forma bilateral dado el estancamiento de las negociaciones en el marco del ALCA. Además, de forma paralela el MERCOSUR sufría los coletazos por la devaluación de Brasil de 1999, lo que tensionó las relaciones entre los socios.

Desde la perspectiva de Brasil, era conveniente permitirle a Uruguay el avance en estas negociaciones para darle dinamismo a una agenda externa tan reclamada por Uruguay, aceptando avanzar con un país que no generaba reticencias geopolíticas como el caso de EEUU.

9. La relación política y comercial entre Brasil y Argentina

Ningún estudio que refiera al MERCOSUR puede obviar la importancia que en la constitución pero principalmente en el desarrollo del bloque poseen las relaciones entre Brasil y Argentina. La evidencia histórica es demoledora, lo que hace necesario el tratamiento particular del tema, al menos desde el enfoque político y comercial.

Las relaciones entre las dos potencias regionales fueron avanzando a medida que el sistema internacional alcanzaba una estabilidad de base, que permitiera dejar de lado la confrontación nuclear que agrupaba a las naciones entre aliados o enemigos, dando ingreso de una nueva confrontación industrial o tecnológica, lo que otorgaba más importancia a los mercados y menos a la ideología (Peña y Lafer, 1973).

La firma del MERCOSUR fue la decisión de mayor envergadura tomada por Brasil y Argentina en términos de su política exterior, pero no solo. En efecto, la relación entre dichos países supera el ámbito comercial, ya que se le otorga a dicha decisión una importancia estratégica que va mucho más allá del mismo, ya que tiene que ver con la importancia en términos de seguridad y estabilidad regional otorgada a dicho acercamiento. Así como lo reconoció el ex ministro brasileño Celso Amorim, para

Brasil el MERCOSUR es una “sinónimo de paz y estabilidad política en América del Sur”, por lo que no es posible analizar la política comercial de Cono Sur sin incluir este componente (Peña: pp. 2, 2013). La visión desde Argentina también es coincidente respecto a la importancia otorgada al MERCOSUR en lo que tiene que ver con un cambio muy significativo en la política exterior, permitiendo la definitiva instalación de una nueva etapa. Para Roberto Miranda (2007), el acercamiento con Brasil supone el inicio de una nueva etapa denominada “diplomacia integracionista”, potenciando todos los instrumentos de cooperación y coordinación en la política exterior del país, lo que llevó a integrar el Grupo de Apoyo a Contadora en 1985, que luego junto con el Grupo de Contadora se transformó en el Grupo de Río como mecanismo permanente de consulta de la región latinoamericana. El hecho más destacado del acercamiento entre Brasil y Argentina tiene que ver con la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, mecanismo que incluso fue reforzado posteriormente para un mayor control conjunto de la energía nuclear, proceso que además culminó con la firma del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. De acuerdo al mencionado autor se está frente a un requisito indispensable para que las grandes potencias estimularan la integración regional entre Brasil y Argentina (Miranda: pp. 120 – 121, 2007).

Previo a regionalizar el acercamiento con el involucramiento de Paraguay y Uruguay, como es sabido, Brasil y Argentina iniciaron las negociaciones en la década del ochenta, firmando la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, la Declaración de Iguazú (1985), el Acta para la Integración Argentino – Brasileña (1986), el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) y el Tratado Bilateral de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988). En todo este proceso debe destacarse el liderazgo ejercido por los presidentes Alfonsín y Sarney. En la década del noventa, con las presidencias de Collor de Mello y Menem se firmó el Acta de Buenos Aires que es el antecedente al Tratado de Asunción que sumó al proyecto bilateral a Uruguay y Paraguay.

El proceso de acercamiento entre las dos potencias del Cono Sur cerró una etapa de desconfianza entre los dos Estados, que deciden integrarse en momentos en que EEUU lanza la Iniciativa para las Américas en 1990, fecha en que todavía no se había suscrito el MERCOSUR. Debe tenerse en cuenta que en esta época, tanto EEUU como los países europeos, tenían interés en aprovechar los cambios estructurales que se daban en el Latinoamérica, los que en un claro contexto neoliberal favorecían a la incursión de las potencias centrales en la región. La Iniciativa para las Américas pronto derivó en el ALCA y previamente todos los países del MERCOSUR suscribieron el

Acuerdo 4 + 1 con EEUU. La incursión de EEUU en la región a través de Argentina, no era bien vista por Brasil, lo que aceleró la necesidad de integrarse profundamente entre las dos economías para evitar el quiebre de la política exterior común que se estaba gestando en la región. En los hechos, la conformación de un AEC tiene el principal objetivo de evitar dicho quiebre, por lo que no necesariamente se lo puede analizar estrictamente desde punto de vista económico, sino que también es un instrumento con evidentes componentes políticos (Peña, 2013). Como fue señalado, en esa época existía un marcado interés de Argentina en avanzar en la firma de un acuerdo comercial con EEUU, incluso firmando acuerdos bilaterales con la potencia norteamericana tanto desde la cancillería a cargo de Guido Di Tella como del Ministerio de Economía, Domingo Cavallo. El interés de los dos funcionarios y del gobierno argentino en suscribir un acuerdo con EEUU fue confirmado por el ex canciller de Uruguay de la época, Sergio Abreu, considerando que era evidente la posibilidad real de que Argentina avance en ese sentido, lo que provocó una fuerte reacción de Brasil y un efecto en la aceleración del proceso de conformación de una tarifa externa común para obligar a seguir una política comercial común. Para Abreu la relación bilateral entre los dos países es central en cualquier análisis sobre el MERCOSUR, pero especialmente sobre su política exterior con EEUU y con la UE. Asimismo, el debate en los primeros años de la década del noventa sobre qué nivel de integración debería alcanzar el flamante proceso de integración, sin lugar a dudas estuvo marcado por la política seguida por EEUU en la región a través de los distintos mecanismos disponibles.³⁰⁶

El análisis de los diferentes textos que culminaron en la firma del Tratado de Asunción demuestra cuáles era los intereses de las dos potencias sudamericanas en la década del ochenta previo a la conformación del MERCOSUR. Por ejemplo, la Declaración de Foz de Iguazú le otorga mucha importancia a la conectividad física en los sectores de energía, transporte y comunicaciones, ya que la misma demuestra la atmósfera de “solidaridad y cooperación latinoamericana”. También es resaltada la cooperación científica y tecnológica. La declaración no se detiene en aspectos comerciales, ni tampoco en la definición de ningún modelo de integración, no definiendo suscribir un acuerdo como una zona de libre comercio o una unión aduanera. Sí menciona la importancia de que “concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables

³⁰⁶ Entrevista personal realizada el 4 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas”. Otro de los temas centrales destacados en la mencionada declaración tiene que ver con la “Declaración conjunta sobre energía nuclear”, considerado uno de los puntos de mayor importancia en el acercamiento político de los dos países sudamericanos³⁰⁷.

Luego de esta instancia política, la aprobación del Acta para la Integración Argentino – Brasileña sí se centra en los aspectos económicos y comerciales, pero con diferencias bastantes marcadas con lo que finalmente es aprobado en el Tratado de Asunción. Algunas de las diferencias pueden identificarse en los conceptos de flexibilidad, gradualidad, ambición, políticas de armonización y en la credibilidad pretendida por las partes en el programa³⁰⁸. Este nuevo paso fue ratificado por la posterior firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, que si bien se acerca a lo finalmente aprobado por el Tratado de Asunción, sigue presentando algunas diferencias que son centrales para el objeto de estudio.

En efecto, entre los objetivos, se definió alcanzar un “espacio económico común”, no mencionando ningún modelo de integración del tipo de los desarrollados en el marco teórico o la conformación de una tarifa externa común. El tratado que definió dos etapas, dispuso en la primera la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios de bienes y servicios, lo que en los hechos supone la conformación de una zona de libre comercio. Lo llamativo en este caso, se observa en el período de desgravación, donde se definió un plazo máximo de 10 años, lapso que el Tratado de Asunción acortó de forma significativa. También en esta primera etapa se menciona que las partes deberán alcanzar: “la armonización de políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transportes y comunicaciones, científica y tecnológica y otras que los Estados Partes acordaren, así como la coordinación de las políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales, serán realizadas, gradualmente, a través de acuerdos específicos que, en los casos correspondientes, deberán ser aprobados por el Poder Legislativo de la República Argentina y el Poder Legislativo de la República Federativa del Brasil”. En ningún caso se hace mención a

³⁰⁷ En: <http://www.abacc.org.br/?p=536&lang=es> Consultado el 29 de marzo de 2014.

³⁰⁸ Consultado el 29 de marzo de 2014.
En: http://es.wikisource.org/wiki/Acta_para_la_Integraci%C3%B3n_Argentino-Brasile%C3%B1a_%281986%29

la conformación de un AEC o de una unión aduanera, sino a la armonización, un concepto bastante menos rígido que el pretendido por el Tratado de Asunción y que en definitiva no fue alcanzado. La segunda etapa sí hace mención al cumplimiento de todos los pasos necesarios para la conformación de un mercado común a través de acuerdos específicos.

Por último, previo a la firma del Tratado de Asunción se firmó el Acta de Buenos Aires, que define al mercado común como su eje central y en este caso acelerando su conformación para el año 1994 (mismo plazo que el posteriormente definido en el Tratado de Asunción). De cualquier forma, el Acta de Buenos Aires no establece la conformación de una unión aduanera para alcanzar el mercado común, pero sí adelanta los plazos de liberalización arancelaria para esa fecha. Otro aspecto de interés tiene que ver con los acuerdos sectoriales, ya que se establece que para “aquellos sectores considerados especialmente sensibles o altamente dinámicos y provistos de tecnologías de punta, se podrán establecer acuerdos especiales que tengan en cuenta sus características particulares”³⁰⁹, lo que es reclamado por algunos actores en el caso del MERCOSUR y que vale señalar fue una práctica exitosa en la profundización de los acuerdos de la ASEAN.

En suma, todo el análisis de los antecedentes al Tratado de Asunción confirma la importancia bilateral del proceso, no solo por las evidentes asimetrías, sino también por el tipo de acuerdo pretendido y por la importancia ya no solo comercial, sino también política, que tanto Brasil como Argentina le daban al proceso. La relevancia del enfoque bilateral, flexible como sectorial, nunca dejaron de estar presentes en el MERCOSUR, lo que provocó una desilusión principalmente para las economías más pequeñas del bloque que no estaban inicialmente participadas del proceso de integración. Otro aspecto identificado analizando todos los antecedentes del Tratado de Asunción tiene que ver con la definición de qué mecanismos de integración se conformaría entre las dos partes. En los hechos, en las negociaciones previas al MERCOSUR así como a la postre en los tratados firmados entre Argentina y Brasil, la conformación de una AEC o la constitución de una unión aduanera no parecía ser un objetivo de ninguna de las partes, interés que entró en escena por la política norteamericana seguida con la región y subregión a partir de 1990 y que focalizó la

³⁰⁹ Consultado el 29 de marzo de 2014.

En: http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_%281990%29 Consultado el 29 de marzo de 2014.

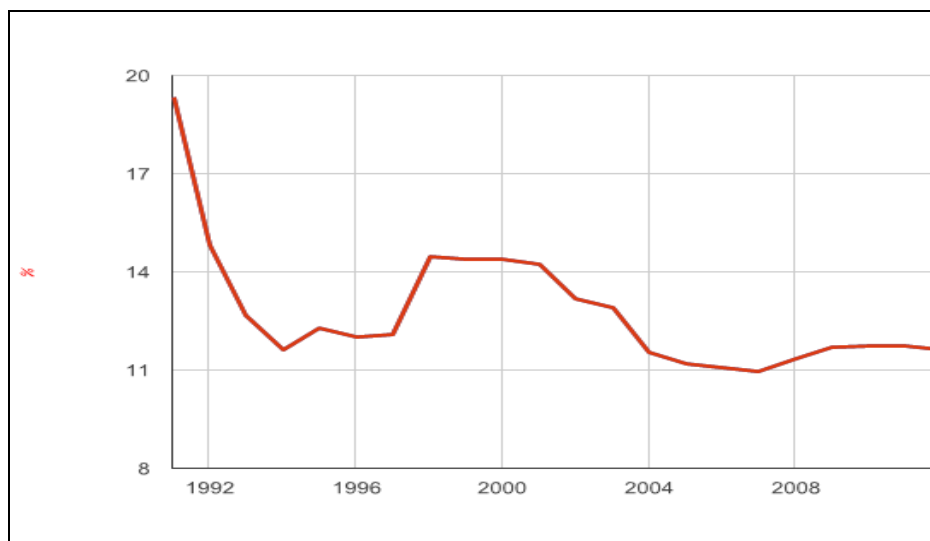
estrategia de Brasil en la constitución de un bloque que impida un quiebre estratégico de la relación bilateral.

Al respecto de lo que es esperado por un proceso de integración, Félix Peña entiende que son esenciales la “confianza recíproca, la flexibilidad metodológica y la previsibilidad”, aspectos que de cierta forma estuvieron presentes en el MERCOSUR, pero que no necesariamente favorecen los intereses de Uruguay y Paraguay, dado que por su tamaño adquiere especial importancia el fiel cumplimiento de lo acordado. En definitiva, a partir de la década del noventa se inició una nueva etapa entre los países del Cono Sur, la que no logró incluir a Chile, siendo un integrante natural de dicha zona geográfica. Cabe recordar que este país se alejó del Pacto Andino que había liderado en 1969, lo que a la postre terminó afectando el desarrollo de la Comunidad Andina, pero también acotó el margen de acción de Brasil en la región sudamericana (más allá de los acuerdos bilaterales de Chile con el MERCOSUR y de su posterior apoyo a la UNASUR).

Un primer impacto de la firma del Tratado de Asunción tiene que ver con la baja del arancel de los países del MERCOSUR, pasando de un nivel promedio de 19,34% en el año 1991 al 11,64% en 2012, lo que naturalmente es un aspecto a resaltar y positivo para las economías. La baja de los aranceles fue visto por el ex canciller Sergio Abreu como uno de los logros de mayor importancia desde la constitución del bloque, dado el esfuerzo que ese hecho supuso en todas las economías parte del proceso. De acuerdo a la opinión del destacado especialista, ninguno de los países del MERCOSUR podría haber afrontado unilateralmente semejante desafío, en momentos en que los lobbies internos eran sumamente poderosos³¹⁰. Lo negativo de este proceso, está relacionado con el nivel arancelario de la última década, donde no solo no se ha bajado el nivel promedio del arancel externo, sino que el mismo se ha visto acrecentado. En los primeros años de la apertura comercial, también ha sido notorio el crecimiento del comercio intrarregional, alcanzando esta subregión los flujos intrarregionales más importantes de América del Sur, superando en intensidad las relaciones entre los países andinos. Además, uno de los puntos centrales en la relación comercial de Brasil y Argentina tiene que ver con la composición del comercio y con la conformación de cadenas productivas, las que más allá de las dificultades han alcanzado una densidad interesante.

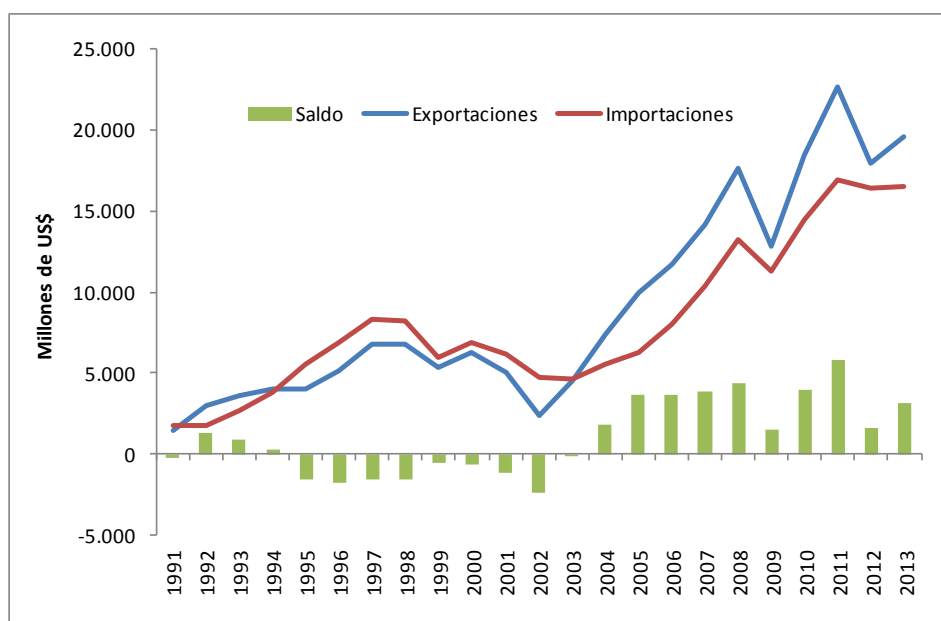
³¹⁰ Entrevista personal realizada el 4 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

Gráfico 30 - Evolución del arancel promedio del MERCOSUR
(1991 – 2012)



Fuente: Observatorio América Latina – Asia Pacífico

Gráfico 31 - Evolución del comercio bilateral entre Brasil y Argentina
(1991 – 2013, informado por Brasil)



Fuente: elaboración propia en base a WITS

Si se atiende al comercio bilateral, en 2013 superó los US\$ 35.000 millones alcanzando el segundo record histórico (el pico máximo fue el del año 2011), lo que derivó en un saldo comercial que fue favorable a Brasil en más de US\$ 3.100 millones, lo que ha generado ciertas tensiones comerciales entre las dos partes, contexto que por cierto no favorece las negociaciones con terceros países. Si se analizan las

exportaciones de Brasil a la Argentina en 2013, de los primeros cinco productos exportados, cuatro son manufacturas de alto proceso, vehículos y sus partes (explicando el 45% del total colocado), máquinas y herramientas (9,5%) y máquinas y aparatos eléctricos (4,4%) y plásticos y sus manufacturas (4,3%). En efecto, considerando la clasificación de productos no agrícolas de la OMC, los primeros 17 productos exportados corresponden a esta categoría, siendo el cacao y sus manufacturas el primer bien agrícola exportado por Brasil a Argentina. En algunos de los bienes, Brasil tiene gran dependencia con Argentina, caso de los vehículos y sus partes, ya que su socio sudamericano explicó el 64% del total colocado por Brasil en el mundo de ese bien. Cabe precisar que éste, es el principal producto comercializado entre Argentina y Brasil, siendo además el que ha ganado mayor participación en el comercio intrarregional, ya que a diferencia de otros bienes industriales como las máquinas ya sean eléctricas o mecánicas, la vestimenta o textiles, la penetración de China en este sector ha sido menor (los productos mencionados pierden participación entre los años 2001 – 2013). Además de los vehículos y sus partes, con elevada concentración de las ventas en Argentina se destacaron: corcho y sus manufacturas (78%), alfombras y demás revestimientos para el suelo de materias textiles (54%), filamentos sintéticos o artificiales (50%), vidrio y manufacturas de vidrio (44%).

Cuadro 33 – Exportaciones de Brasil a Argentina por producto

Capítulo del S.A.	Descripción abreviada	Brasil exporta hacia Argentina, en miles de US\$		Participación		Brasil exporta hacia el mundo, en miles de US\$	Participación en importaciones totales
		2001	2013	2001	2013	2013	2013
87	Vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres, sus partes	766.166	9.003.599	15,3%	45,9%	14.089.285	64%
84	Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	658.611	1.854.468	13,1%	9,5%	12.890.246	14%
26	Minerales, escorias y cenizas	109.126	967.364	2,2%	4,9%	35.082.728	3%
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	426.429	865.302	8,5%	4,4%	4.747.898	18%
39	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	274.487	852.414	5,5%	4,3%	3.537.026	24%
72	Fundición, hierro y acero	154.714	630.764	3,1%	3,2%	8.372.284	8%
40	Caucho y manufacturas de caucho	111.537	529.457	2,2%	2,7%	2.067.774	26%
27	Combustibles minerales, aceites minerales y prod.de su destilación	119.820	506.033	2,4%	2,6%	17.822.167	3%
29	Productos químicos orgánicos	158.677	420.998	3,2%	2,1%	3.393.849	12%
48	Papel, cartón, manufacturas de pasta de celulosa, de papel/de cartón	259.524	406.635	5,2%	2,1%	1.970.195	21%
28	Prod. químicos inorgánicos, compuestos inorgánicos/orgánicos de los metales	118.011	300.225	2,4%	1,5%	2.791.812	11%
38	Productos diversos de la industria química	92.073	271.615	1,8%	1,4%	1.002.818	27%
73	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	144.703	179.825	2,9%	0,9%	1.786.633	10%
74	Cobre y manufacturas de cobre	22.560	179.800	0,5%	0,9%	1.042.986	17%
90	Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida, control	52.034	177.964	1,0%	0,9%	904.840	20%
64	Calzado, polainas, botines y artículos análogos y sus partes	133.931	163.547	2,7%	0,8%	1.263.257	13%
30	Productos farmacéuticos	78.798	146.195	1,6%	0,7%	1.516.023	10%
18	Cacao y sus preparaciones	59.230	134.238	1,2%	0,7%	307.027	44%
Sub total		3.740.431	17.590.443	75%	90%	114.588.848	
Resto		1.269.379	2.024.971	25%	10%	127.589.801	
Total		5.009.810	19.615.414	100%	100%	242.178.649	8%

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Respecto a las importaciones, si bien la importancia de los productos manufacturados proveídos por Argentina también es notoria, la participación es bastante menor que en el caso de las exportaciones brasileñas. De todas formas, el 50% de lo importado por Brasil desde Argentina son vehículos y sus partes, seguido por los cereales, en particular el trigo que ha sido un producto históricamente proveído por Argentina a Brasil (7,2%), los combustibles minerales (6,2%), las máquinas y aparatos mecánicos (4,5%), plástico y sus manufacturas (4,1%). En cuanto al nivel de concentración, en el caso de las importaciones se destacan: las preparaciones de legumbres, hortalizas, frutos o de otras partes de plantas (52%), leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural (46%), los productos de la molinería, malta; almidón y fécula, inulina, gluten de trigo (44%), preparaciones en base de cereales, harina, fécula o leche; pastelería (43%). La principal dependencia con Argentina se encuentra en productos alimenticios preparados, frutos comestibles; cortezas de agrios o de melones (38%) y cereales (38%).

Cuadro 34 – Importaciones de Brasil a Argentina por producto

Capítulo	Descripción abreviada	Brasil importa desde Argentina		Participación		Brasil importa desde el mundo	Participación en importaciones totales
		2001	2013	2001	2013	2013	2013
87	Vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehic. terrestres, sus partes	1.499.329	8.078.968	24,2%	49,1%	22.418.615	36%
10	Cereales	962.424	1.177.238	15,5%	7,2%	3.112.254	38%
27	Combustibles minerales, aceites minerales y prod. de su destilación	1.096.381	1.026.610	17,7%	6,2%	45.693.755	2%
84	Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos	289.531	735.522	4,7%	4,5%	35.757.538	2%
39	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	331.246	682.838	5,3%	4,1%	8.848.574	8%
20	Prep. de legumbres, hortalizas, frutos o de otras partes de plantas	63.128	337.445	1,0%	2,0%	655.098	52%
38	Productos diversos de la industria química	63.467	324.674	1,0%	2,0%	4.971.036	7%
11	Productos de la molinería, malta, almidón y fécula, inulina, gluten de trigo	89.769	313.122	1,4%	1,9%	718.845	44%
08	Frutos comestibles, cortezas de agrios o de melones	85.746	299.314	1,4%	1,8%	789.578	38%
04	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural	102.392	278.342	1,6%	1,7%	605.772	46%
33	Aceites esenciales y resinoides, preparaciones de perfumería, de tocador	35.900	275.069	0,6%	1,7%	1.047.963	26%
07	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	134.790	271.241	2,2%	1,6%	797.557	34%
40	Caucho y manufacturas de caucho	74.454	255.134	1,2%	1,5%	4.750.868	5%
76	Aluminio y manufacturas de aluminio	20.215	233.809	0,3%	1,4%	1.315.205	18%
72	Fundición, hierro y acero	67.649	179.361	1,1%	1,1%	3.248.328	6%
29	Productos químicos orgánicos	125.932	157.255	2,0%	1,0%	10.735.824	1%
30	Productos farmacéuticos	75.045	156.122	1,2%	0,9%	7.420.068	2%
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes, aparatos de grabación	161.340	139.420	2,6%	0,8%	28.274.446	0%
Sub total		5.278.738	14.921.484	85%	90,6%	181.161.324	
Resto		927.799	1.541.445	15%	9,4%	58.459.581	
Total		6.206.537	16.462.929	100%	100%	239.620.905	7%

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

En los últimos años, la agenda política de Brasil tiene por objetivo transformarse en un indiscutido líder regional, vital necesario para dar cumplimiento a su agenda internacional, en especial en su meta de ocupar un sitio permanente en el Consejo de Naciones Unidas (Bernal Meza, 2004). La creación de la UNASUR así como la constitución de la CELAC, son instrumentos que favorecen la consecución de las metas de Brasil en su política internacional. Además, Brasil sería el interlocutor de

EEUU en América del Sur, si bien esta aseveración habitualmente mencionada en el plano académico, fue tajantemente negada en el ámbito diplomático³¹¹. Por su parte, la obtención de cargos internacionales de la talla de la dirección general de la OMC, así como la importancia geopolítica que se desprendió de su inclusión en la sigla BRIC, confirman la importancia del país sudamericano en el escenario político internacional. Los primeros pasos del MERCOSUR favorecieron la estrategia de Brasil en cuanto a transformarse en el interlocutor de Sudamérica en la región, lo que favorecería su posición en el escenario internacional. (Porzecanski, 2014). Además, como fue mencionado anteriormente, la constitución del bloque impidió que EEUU incursione con la firma de acuerdos comerciales en la zona de influencia de Brasil, además contar con mayor respaldo y mitigar los costos de la negativa al ALCA. En definitiva, Brasil busca transformarse en el interlocutor de EEUU en la región, en competencia con México en Latinoamérica.

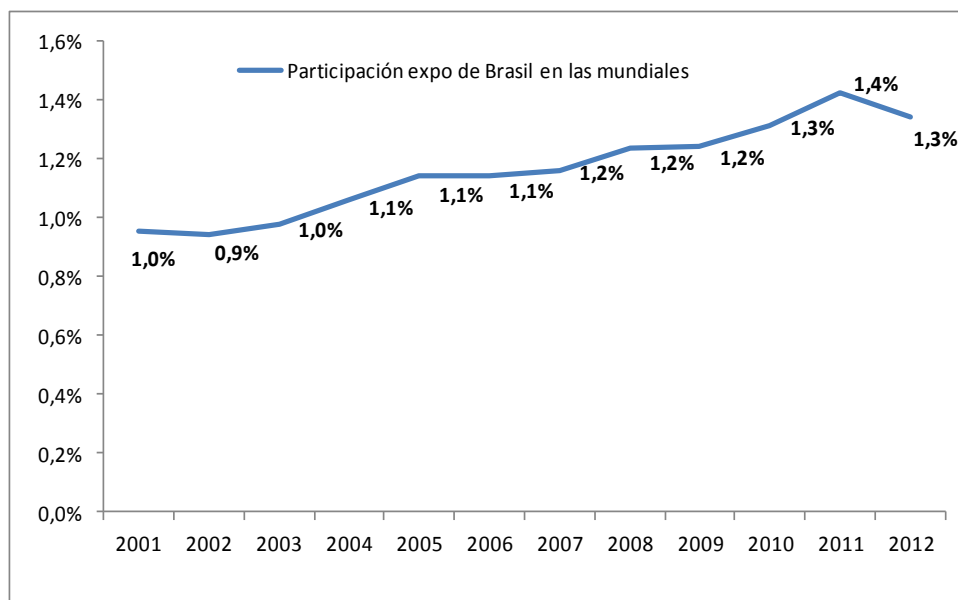
Cabe recordar que no es la primera vez que se le adjudica a Brasil esta posición, por lo que correspondería preguntarse si el país está preparado para finalmente ocupar el rol de *global player*. Juan G. Tokatlian (2013) plantea que parecen ahora sí estar dadas las condiciones para el ascenso de Brasil, con respecto a la década del sesenta, ya que han desaparecido algunas restricciones que le impedían dicho posicionamiento, tales como la Guerra Fría que limitaba su capacidad de acción, la desconfianza en términos de defensa que tenía con Argentina (con una hipótesis de conflicto que estaba muy presente en los dos Estados), el cambio en la situación económica (en la década del setenta se estaba dando un deterioro permanente de los términos de intercambio), el hecho de que las empresas brasileñas no estaba internacionalizadas (solo se enfocaban en el mercado interno) y por último los temas de la agenda interna (como por ejemplo el tratamiento de la pobreza). De acuerdo al mencionado autor, estos factores que impidieron el ascenso de Brasil como potencia en décadas anteriores, son restricciones que ya no están en la actualidad (Tokatlian: pp.25 - 26, 2013).

La importancia en el plano político de Brasil también puede visualizarse en el económico, al menos en términos de PIB, ya que el país ocupa un lugar de privilegio en el ranking internacional (fue la octava economía en 2012)³¹². En el plano comercial,

³¹¹ Entrevista personal realizada a la Embajadora de Estados Unidos en Uruguay, concretada el día 24 de febrero de 2014 en Montevideo, Uruguay.

dicho país muestra una importancia menor a la que presenta en términos económicos o políticos. Para confirmarlo, solo basta con observar su participación en las exportaciones mundiales, lo que tiene que ver con las características de su política comercial.

Gráfico 32 – Participación de Brasil en las importaciones mundiales



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Como es sabido, Brasil optó por una integración regional a través del MERCOSUR, especialmente con Argentina, socio que como fue señalado anteriormente tiene una importancia estratégica para este país. Además, en la década del noventa imperaba en la potencia sudamericana la lógica desarrollista y proteccionista con un enfoque de sustitución de importaciones, modelo que fue posible mantener debido al tamaño del mercado interno y al progresivo encadenamiento productivo alcanzado con Argentina, que hoy sigue siendo uno de sus principales socios comerciales y el primer destino de los productos industriales con mayor proceso.

En consecuencia, su estrategia de inserción estuvo acotada a la región, definiendo un AEC que estipuló niveles arancelarios muy elevados en comparación con la media internacional, más allá de que los mismos bajaron si se los compara con el nivel previo a integrarse en lo que es considerado un esfuerzo de apertura de consideración para el país y toda la subregión, si bien es cierto que la baja de los aranceles no fue una constante debido al escaso dinamismo de la agenda externa del MERCOSUR como

³¹² De acuerdo a datos de CIA Factbook. Consultado el 22 de marzo de 2014. En: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>

también por las sucesivas subas del AEC del bloque desde el año 1997 en adelante. En los hechos, el MERCOSUR solo se integró a través de la suscripción de zonas de libre comercio con los países de la ALADI, pero con algunas limitantes ya que con México cuenta con un acuerdo poco profundo, lo que es reclamado por el sector empresarial brasileño (FIESP, 2013).

Desde la óptica brasileña, en particular desde el sector privado, la situación de Brasil en el comercio internacional es considerada preocupante, ya que los acuerdos comerciales que ha suscrito Brasil (y por tanto el MERCOSUR), no incluyen economías desarrolladas, representando las mismas una baja proporción del total de las exportaciones. Este es quizás una de las observaciones más reiteradas por el sector privado brasileño en los últimos años, ya que entiende está perdiendo oportunidades comerciales en los destinos de extrazona por no contar con acuerdos comerciales, como progresivamente sí los tienen sus competidores. En particular, un reciente estudio del *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial* identifica a dichos competidores, que en la región serían Chile, Colombia, Perú y México, que vienen negociando acuerdos con terceros mercados que los posicionan de forma ventajosa frente a Brasil (Thorstensen, *et. al*, 2013).

Otros estudios académicos coinciden con la visión de preocupación en lo que tiene que ver con la situación de Brasil en la economía internacional, donde las ambiciones de la potencia regional en su estrategia internacional estarían por encima de las posibilidades reales de alcanzar una posición dominante a nivel global, incluso reconociendo la importancia que presenta el país en algunos indicadores como población, PIB, territorio etc. Entre otros aspectos, el desempeño económico registrado por Brasil en el largo plazo es una de las debilidades, especialmente si se lo compara con el de otras potencias emergentes, ya que el país representa una escasa porción de la producción y el comercio mundial, registrando magros resultados en términos comparados (tanto en su evolución de PIB como de PIB per cápita), lo que en parte tiene que ver con la estrategia de inserción seguida por el país, siendo una economía relativamente cerrada. En efecto, en otras economías como Canadá, México y Rusia el comercio exterior de bienes y servicios explica el 30% del PIB, mientras que en Brasil es menos del 13% (Porzecanski, 2014). Sobre a lo cerrado de su economía, algunas de las políticas públicas seguidas por los gobiernos del Lula Da Silva y Dilma Rousseff indicarían incluso un retroceso en el proceso de apertura de la economía, con un importante apoyo de leyes de corte re industrialistas, como la *Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior, Política de Desenvolvimento*

Productivo, Plan Brasil Maior, además de la financiación del BNDES (Porzecanski: pp. 12- 14, 2014), complementadas por algunas de corte proteccionistas como la suba del AEC o la aplicación de medidas de defensa comercial, siendo Brasil el país de la OMC que aplicó un mayor número de medidas antidumping en 2013³¹³.

Adicionalmente al pobre desempeño y los porcentajes del indicador de apertura comercial comentados, el país no muestra resultados auspiciosos en su matriz exportadora, ya que en los últimos años han perdido relevancia las colocaciones de bienes con niveles de contenido tecnológico, lo que demuestra una reprimarización de las exportaciones o, visto desde otro enfoque, una pérdida de competitividad internacional de las manufacturas, cada vez más concentradas en la región. Asimismo, la intensidad entre exportaciones e importaciones es muy baja, debido a que el país no se encuentra integrado en las cadenas globales de valor. Este resultado tiene que ver la estrategia seguida por Brasil, donde potenció su mercado interno con importantes necesidades y relativamente protegido, el que además extendió a otros mercados vecinos a través de la firma del MERCOSUR, si bien como ya fue señalado con notorias dificultades. Por su parte, el país ha captado un considerable nivel de inversiones, pero también en términos internacionales se trata de una muy baja porción de los flujos globales (Porzecanski, 2014).

De acuerdo a la opinión del ex canciller Sergio Abreu, a partir de los cambios registrados en el comercio internacional a partir de la incursión de China y en particular por los efectos de este fenómeno en la industria brasileña, dicho país cambió su estrategia de inserción internacional. La misma asume la pérdida progresiva de la competitividad internacional del sector industrial, la que quedará abocada al mercado interno y regional, pero con una integración progresiva a las cadenas globales a partir de la inversión extranjera directa. Por otra parte, se define como estratégico a los siguientes sectores: agroindustrial, energético y servicios, lo que tendrán apoyos directos del gobierno y con una agresiva política de inversión en el exterior. Abreu también identifica cambios en la cancillería brasileña que perdió poder de definición en la política exterior en comparación con épocas pasadas, ya que desde el gobierno de Lula que el papel cumplido por el asesor en política internacional Marco Aurelio García así como la participación progresiva de otros ministerios en la política exterior, instaló un nuevo escenario en Brasil³¹⁴. La mencionada definición que en definitiva tiene que

³¹³ Consultado el 10 de mayo de 2014. En: <http://www.globaltradealert.org/>

³¹⁴ Entrevista personal realizada el 4 de agosto de 2014 en Montevideo, Uruguay.

ver con la visión del desarrollo brasileño en un nuevo escenario global, naturalmente afectará su estrategia de inserción, lo que fue evidenciado en la posición seguida por el gobierno brasileño tanto en las negociaciones en el marco de la Ronda Doha de la OMC como en las llevadas adelante entre el MERCOSUR y la UE. También en este lógica tiene importancia la relación bilateral entre Brasil y Argentina, porque este último país no ha seguido el proceso brasileño, por lo que siguen desplegando una política re industrialista con un claro patrón proteccionista, lo que dificulta el posicionamiento común respecto a las políticas de inserción internacional del bloque.

Al respecto de la política exterior seguida por el MERCOSUR, es interesante observar el debate que se ha generado tanto en el ámbito académico como en el político, a partir de la constitución de la Alianza del Pacífico, dado que el bloque representa una opción distinta a la del MERCOSUR en lo que tiene que ver con la estrategia de inserción internacional. En efecto, todos los socios de la Alianza del Pacífico tienen acuerdos vigentes con EEUU y con la UE, pero algunos de ellos integran los denominados Mega Acuerdos Comerciales como la APEC o el TPP, que pueden transformarse en un vehículo para el ingreso a Asia Pacífico, una de las regiones más dinámicas del planeta en los últimos años (Bartesaghi, 2013). La importancia de la Alianza del Pacífico se potencia a partir del interés de dos socios del MERCOSUR en el proceso, ya que Uruguay y Paraguay solicitaron ser observadores, lo que motivó la aprobación de la Decisión del Consejo del Mercado Común N°64/12 para integrar dicho bloque de forma conjunta como observador, lo que es considerado una nueva reacción de Brasil³¹⁵.

A modo de síntesis, las preocupaciones del sector privado brasileño y en parte de algunos funcionarios gubernamentales de Brasil, tiene que ver con la posibilidad de quedar aislados en el comercio internacional. En la región, se ha alcanzado un nivel de integración adecuado, pero existen falencias en cuanto a las barreras no arancelarias, a la cobertura en algunos casos y a que se trata principalmente de acuerdos de bienes. Mientras tanto, el mundo negocia acuerdos OMC +, emergieron los denominados Mega Acuerdos y la integración ha alcanzado niveles máximos en los últimos años, lo que tiene repercusión en la conformación de cadenas globales de valor, que en parte están asociadas a dichos acuerdos comerciales. Paralelamente, algunos países de Sudamérica e incluso algunos socios del MERCOSUR (salvo Argentina en donde la presente discusión no está presente), comienzan a observar

³¹⁵ Consultado el 1 de junio de 2014. En: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/1/secretaria/2012>

con sumo interés la estrategia de inserción seguida por otros países latinoamericanos, caso de los miembros de la Alianza del Pacífico. Como resultado, el sector privado brasileño liderado por la FIESP demanda una apertura comercial con los principales socios comerciales del país, especialmente con la UE y con EEUU, si bien también se menciona el caso de México (FIESP, 2013). Los modelos de equilibrio general que dimensionan los posibles impactos de la apertura comercial, indicarían que un acuerdo con EEUU sería el más conveniente en términos de impactos para Brasil, seguido por un acuerdo con la UE y en último lugar un acuerdo con China. El estudio también indica que existen potencialidades de aumentar el comercio con la propia AL (Thorstensen, *et. al.* pp.37, 2013).

En cuanto a cómo llevar a cabo las negociaciones, en un mensaje claro a su principal socio en la región, el sector privado brasileño entiende que el MERCOSUR debe coordinar su política exterior con todos sus socios, si bien por las sensibilidades de cada miembro podrán analizarse la posibilidad de negociar los acuerdos en niveles o velocidades diferentes, atendiendo a las necesidades de cada país. Esta opción, que se maneja al menos informalmente en las negociaciones en curso con la UE, podría generar un antecedente que quebraría ya definitivamente la política exterior del MERCOSUR, ya que las desviaciones anteriores concretadas por Uruguay no son de la importancia económica, pero principalmente políticas, como la que puede presentarse en el caso de Brasil y Argentina. La forma en que el sector privado brasileño plantea esta posibilidad y la cautela de los negociadores brasileños a la hora de manejar esta opción, ratifican la seriedad con la que se enfrenta una decisión que si bien a priori parece menor, podría generar un quiebre en una relación estratégica para el desarrollo del MERCOSUR.

En suma, si bien siguen estando muy presentes los elementos que configuran una relación estratégica entre Brasil y Argentina, las presiones del sector privado brasileño, fenómeno también acompañado por parte de la academia y algunos negociadores y funcionarios de alto rango brasileños, podrían adelantar la necesidad de un cambio en la política exterior de Brasil en lo que tiene que ver con su política comercial, en especial en la necesidad de abrirse con las economías más desarrolladas como la UE y EEUU, lo que re direccionaría su estrategia enfocada desde el gobierno de Lula en Sudamérica y lo que podría generar cambios en la relación con Argentina, salvo que ese último país acompañe las propuestas de Brasil en lo que tiene que ver con la agenda externa del MERCOSUR.

10. Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE

10.1 Aspectos introductorios

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE siguen los lineamientos del Acuerdo Marco de Cooperación firmado entre los dos bloques en 1995 y que se encuentra vigente desde el año 1999. El acuerdo birregional incluía la liberalización del comercio de bienes y servicios en concordancia con las reglas de la OMC, apostando a su vez a fortalecer la cooperación y el dialogo político entre las dos regiones. Contaba con tres capítulos que cubrían el aspecto político, económico - comercial y de cooperación (a este tipo de acuerdos se les denomina de asociación, lo que supone una nueva de tipología de acuerdos que implica la incorporación de capítulos vinculados fundamentalmente con la cooperación). La inclusión del pilar político sería una de las diferencias que habitualmente son resaltadas en lo que tiene que ver con la comparación del ALCA, que si bien se trataba de un acuerdo amplio, tenía un enfoque más económico y comercial.

Los Acuerdos de Asociación buscan contemplar las importantes asimetrías que existen entre los países europeos y los latinoamericanos, donde existen aún graves déficits económicos, políticos y sociales. Este tipo de acuerdos fomentan una integración más profunda, no solo limitada al libre comercio que en algunos casos podría profundizar aún más dichas asimetrías. Las negociaciones entre partes tan dispares deben buscar el interés común en base a profundos acuerdos políticos y económicos que contemplen las diferencias entre países y regiones con la incorporación de instrumentos de cooperación que fomenten el desarrollo. Los acuerdos de estas características deben contemplar la no reciprocidad en la apertura comercial, ya que en caso contrario es difícil imaginar una negociación entre dos regiones con una matriz productiva tan distinta. De no contemplarse excepciones, cronogramas de desgravación más extensos, el impacto de la apertura comercial sería muy negativo para las industrias de mayor porte del MERCOSUR (Padrón, 2010).

Al menos hasta el momento, las negociaciones están definidas en un formato regional, lo que supone una negociación de todos los países del MERCOSUR en conjunto con la UE, lo que fue establecido en 1995 con la firma del acuerdo Marco Interregional³¹⁶. Este tema adquiere especial importancia si se tiene en cuenta el antecedente de la

³¹⁶ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Interregional_agreement_s.asp

negociación entre la UE y la CAN. Cabe recordar que las negociaciones entre dichos actores internacionales comenzaron en base a un formato regional, lo que supuso considerar a la CAN como un solo bloque (en definitiva es la exigencia de una unión aduanera), lo que implica la presentación de ofertas comunes entre las partes. Como fue señalado, a medida que avanzó la negociación y de forma paralela a la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela, este país junto a Bolivia y Ecuador, no continuaron negociando con la UE (al menos en ese momento, ya que luego reactivaron las mismas siendo Ecuador el próximo en alcanzar un acuerdo con la UE), que aceptó cerrar lo que se denominó como un acuerdo plurilateral, avanzando con Perú y con Colombia, reconociéndose la necesidad de reformular en algunos casos los objetivos originales, aceptando flexibilidades y diferenciaciones que hagan posible el avance en las negociaciones, tratándose de uno de los cambios más importantes en la forma de percibir las negociaciones por parte de la Comisión Europea (Peña, 2013).

Los objetivos y el alcance pretendido por el acuerdo entre el MERCOSUR y la UE fueron definidos en la primera ronda de negociaciones lanzada a partir del año 2000 y que fue profundizada a partir del año 2002. El repaso de las fechas impone algunos comentarios. A esa altura y más concretamente desde el año 2000, las negociaciones entre AL y EEUU a través del ALCA ya mostraban serias dificultades, especialmente por la visión de Brasil sobre el acuerdo, no solo en términos económicos (Brasil no estaba preparado para semejante apertura), sino también en términos geopolíticos, ya que Brasil competía con la primera potencia mundial por el liderazgo en Sudamérica, lo que diferencia claramente la política seguida por la potencia sudamericana con Europa y EEUU.

Por otra parte, el contexto internacional estuvo marcado por la crisis asiática y rusa y por los ataques del 11 de setiembre de 2001, lo que en parte modificó la estructura de poder mundial. En la región, la devaluación de Brasil de 1999 y la posterior crisis económica y política (esta última especialmente en Argentina), postergaron las agendas externas de los miembros del bloque e impusieron agendas internas de corte proteccionista que dificultarían cualquier conversación con la UE. A su vez, no hay que olvidar que en el momento en que se lanzaron las negociaciones entre los dos bloques, la UE estaba conformada por 15 miembros y no por 28 como en la actualidad. Cabe precisar que los países que ingresaron, especialmente los que se incorporaron en 2004 son países principalmente agrícolas, lo que potenció aún más los intereses defensivos de la UE en este sector.

El principal mecanismo de negociación es el Comité Birregional de Negociaciones, que es acompañado por el Subcomité sobre Cooperación, tres sub-grupos sobre áreas de cooperación específicas y tres grupos técnicos relacionados con temas comerciales.

En lo que refiere a los avances de la negociación, es necesario dividir al menos en dos etapas los logros alcanzados. Desde el año 1995 hasta el año 2004, fecha en la cual se decide congelar las reuniones y desde el año 2010 hasta el 2013, período en que se relanzaron. Uno de los temas centrales tiene que ver con los intereses, a los que se atenderá más adelante. Igualmente, cabe resaltar que los mismos son muy cambiantes, siendo el caso de las negociaciones entre los dos bloques en las etapas señaladas. Las variables por las cuales dichos intereses se han visto modificados son complejas y de diversa naturaleza, ya que abarcan la política interna como lobbies, cambios de gobierno, o internacionales, como nuevas negociaciones, cambios en el comercio internacional y patrones de producción, las que como se demostró en el marco teórico son cada vez más cambiantes e impredecibles.

10.2 Breve reseña histórica y estado actual de las negociaciones

Las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR comenzaron en la década del noventa con la suscripción de acuerdos bilaterales de cooperación, impulso que cronológicamente coincide con el acercamiento de EEUU con esta región a través del lanzamiento del Acuerdo 4 + 1 propuesto por este último país al MERCOSUR. El interés de la UE en el MERCOSUR y otros países de AL, tiene que ver con un nuevo marco histórico surgido por el fin del período de la Guerra Fría, en especial por los esfuerzos realizados tanto por Europa como por EEUU por posicionarse adecuadamente en el nuevo sistema internacional. Este hecho es más importante para la UE que para EEUU, ya que en dicho contexto se percibía a la potencia del norte como la única potencia mundial, por lo que el papel de la UE es posicionarse y evitar la consolidación de un sistema unipolar que lo excluya del papel pretendido por algunos países europeos (Guerra, 2012).

El impulso inicial de la UE con el bloque regional se fue debilitando, debido fundamentalmente al cambio registrado en las prioridades de ambos bloques en lo que refiere, tanto a su agenda externa como interna. En efecto, mientras la UE desplegó todas sus energías en la firma del Tratado de Maastricht (suscrito en 1992), el MERCOSUR se focalizó en las negociaciones internas, en búsqueda de renegociar y/o

postergar las ambiciosas disposiciones que sus miembros habían aprobado en el marco del Tratado de Asunción y que se visualizaba no podrían implementarse en el período inicialmente previsto (1991 – 1994).

En cuanto a la agenda externa, los esfuerzos negociadores de ambos bloques estaban centrados en cerrar un acuerdo en el marco de la Ronda Uruguay del GATT (finalmente alcanzado en 1994 con la constitución de la OMC). De todas formas, luego del lanzamiento del ALCA por parte de EEUU (1994), la UE suscribió con el MERCOSUR el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación³¹⁷, en diciembre de 1995, que hizo extensivos a todos los países firmantes del Tratado de Asunción los acuerdos bilaterales suscritos inicialmente por la CEE y los países miembros del MERCOSUR. El rápido acercamiento de EEUU con los países de AL y con los de América del Sur en particular, generó honda preocupación en la UE, que entendió la necesidad de aprovechar los impulsos del regionalismo abierto que los países impulsaban, pero defendiendo un acuerdo con la UE que sería distinto al planteado por EEUU a través del ALCA. La UE presentaba sus negociaciones con una aproximación política, económica, social y cultural, donde se pretendía alcanzar una “asociación estratégica” que crearía un espacio basado en valores comunes a las dos regiones, un espacio de prosperidad y seguridad que se contraponía al modelo liderado por EEUU. Ahora bien, en la década del noventa las negociaciones no lograron introducir otros intereses que no sean los estrictamente económicos y comerciales, lo que en los hechos, impidió a los negociadores alcanzar una diferenciación respecto a las del ALCA y así como éstas, terminaron fracasando por los cambios suscitados en la región, en lo que fue denominado “crisis de neoliberalismo” (Guerra: pp. 53 - 54, 2012).

En 1999, se desarrolló la primera cumbre entre la UE y ALC, que contó con la participación de 47 Jefes de Estado y de Gobierno. Dentro del marco de la cumbre, ambos bloques suscribieron un documento de intención para negociar una zona de libre comercio abierta a todos los sectores, sin exclusión, estableciendo que en noviembre de 1999 se daría comienzo a las reuniones técnicas. Si bien el ALCA se había lanzado en 1994, dicho mecanismo de integración definió un período denominado preparatorio que se extendió hasta el año 1998 cuando se lanzaron formalmente las negociaciones. En los hechos, el primer borrador del texto del ALCA fue lanzado en 2001, incluso haciéndose público los documentos, justo en el mismo

³¹⁷ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Interregional_agreement_s.asp

período en que la UE iniciaba las negociaciones para su primer y a la postre único intercambio de listas.

La negociación comercial propiamente dicha, recién tomó cuerpo con el intercambio de listas de bienes entre los dos bloques durante el segundo semestre de 2001, dando inicio a las reuniones del Comité de Negociaciones Birregionales (durante el período de estudio definido se concretaron XXV rondas de negociación, la última desarrollada en Brasilia). Desde el año 2001, las negociaciones se focalizaron en el tradicional debate sobre los bienes agrícolas e industriales, demandando los países en desarrollo una apertura de los primeros sumado a la eliminación o baja de los subsidios aplicados por los países desarrollados en dicho sector, versus el reclamo de mayor apertura por parte de los países desarrollados en el sector industrial y de servicios de los países en desarrollo. El tema que ha adquirido cada vez mayor trascendencia en las negociaciones tiene que ver con la propiedad intelectual, que algunos negociadores identifican como la moneda de cambio (Braun, 2012).

En definitiva, se trata de una discusión que no es muy distinta a la registrada en otros escenarios de negociación en curso como la Ronda Doha de la OMC. Es más, al respecto, debe reconocerse que las reuniones se hicieron más complejas dado que las mismas se dieron en paralelo, no solo con el ALCA ya comentado, sino también con el lanzamiento de la Ronda Doha (lanzada en Doha – Qatar en el año 2001), que terminó provocando un interrelacionamiento entre todos los procesos de negociación que estancó las posibilidades de avanzar en los temas considerados sensibles. En las negociaciones internacionales es conocido que las posiciones de los gobiernos no solo consideran el denominado patrimonio histórico (lo que han concedido o recibido en otras negociaciones), sino especialmente las nuevas ofertas presentadas en aquellos casos donde existen más de un ámbito de negociación abierto. Es por esto que la importancia que adquiere un acuerdo entre EEUU y Europa en el ya desarrollado acuerdo transatlántico, hace que los incentivos para negociar con otros bloques sean menores, especialmente cuando se presentan dificultades que en algunos casos van más allá de las intrínsecas a este tipo de negociaciones (falta de interés político en la negociación por ejemplo).

En efecto, las ofertas presentadas por los países desarrollados tomaron en cuenta - desde ese momento- las posiciones negociadoras de los otros países desarrollados, tanto en los procesos paralelos de negociación (ALCA), como las presentadas en el ámbito multilateral. A esa altura, con el paso del tiempo, los intercambios entre la UE y

el MERCOSUR se fueron estancando, así como ocurrió con las del ALCA (formato de negociación descartado en 2005³¹⁸), hasta que finalmente quedaron paralizados con la aprobación de la Declaración de Lisboa de octubre de 2004³¹⁹. Es a partir de ese momento que los dos bloques comerciales intentaron sin éxito proseguir con las negociaciones en reuniones ministeriales desarrolladas en 2005, tanto en Luxemburgo como en Bruselas, así como en la Cuarta Cumbre entre la UE y ALC desarrollada en Viena en mayo de 2006³²⁰.

En la reunión ministerial desarrollada en Lisboa en octubre de 2004, los negociadores del MERCOSUR y de la UE, si bien reiteraron el carácter prioritario del cerrar el Acuerdo de Asociación, se vieron obligados a reconocer el estancamiento del mismo que quedó postergado hasta el año 2010, cuando se da el denominado “relanzamiento de las negociaciones”³²¹. En 2005, se realizaron dos reuniones ministeriales que no lograron destrabar la situación planteada en Lisboa y que por tanto, ratificaron la pausa en las negociaciones entre los dos bloques comerciales. Cabe recordar que a esta altura era claro el fracaso del ALCA, que termina de concretarse con la firma de la Declaración de Mar del Plata en 2005. Paralelamente, los avances de la Ronda Doha impedían visualizar claros avances, por lo que el escenario negociador internacional apuntaba a un nuevo impulso de la firma de acuerdos bilaterales, lo que en los hechos se terminó confirmando.

En el siguiente cuadro, se presentan los principales hitos alcanzados en la primera etapa de las negociaciones, que cuenta como logro más trascendental el intercambio de listas del año 2004, oferta que hasta la fecha sigue siendo el principal avance alcanzado en el marco de las negociaciones, o expresado en términos más coloquiales, fue el momento más cercano al cierre de las mismas (Bartesaghi, 2005). Los principales avances se alcanzaron en los pilares de diálogo político y la cooperación, que en líneas generales ya acuerdo enfrentándose las mayores dificultades en el pilar comercial, en especial en lo que respecta a la oferta de acceso en bienes y servicios, donde el MERCOSUR es ofensivo en los productos agrícolas,

³¹⁸ Declaración de Mar del Plata.

³¹⁹ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_s.asp

³²⁰ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: http://eeas.europa.eu/lac/vienna/declaration_es.pdf

³²¹ Consultado el 10 de febrero de 2014. En: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/EU_relaunch_052010_e.pdf

mientras que la UE lo es en los industriales, pero mayormente servicios, compras públicas e inversiones (Bartesaghi, 2013).

Cuadro 35 – Evolución de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE 1995 - 2004

Fecha	Acuerdo
1995 (diciembre)	Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra.
1999 (junio)	Primera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno.
2000 (abril)	Primera reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2000 (junio)	Segunda reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2000 (noviembre)	Tercera reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2001 (marzo)	Cuarta reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2001 (julio)	Quinta reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2001 (octubre)	Sexta reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2002 (abril)	Séptima reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2002 (mayo)	Segunda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno.
2002 (noviembre)	Octava reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2003 (marzo)	Novena reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2003 (junio)	Décima reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2003 (diciembre)	Décimo primera reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2004 (marzo)	Décimo segunda reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2004 (mayo)	Décimo tercera reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2004 (octubre)	Reunión de negociadores.

Fuente: elaboración propia en base al SICE de la OEA

De cualquier forma, no sería hasta el año 2010 cuando la Comisión Europea toma la iniciativa de relanzar el acuerdo con el MERCOSUR, contando con el apoyo de Brasil que toma un rol fundamental en el acercamiento estratégico con Europa (como se comentó anteriormente, la UE firmó un acuerdo estratégico bilateral con Brasil en el año 2007). El inicio formal de las negociaciones se concretó en la VI Cumbre entre Europa y ALC desarrollada en mayo de 2010 en Madrid³²², que contó con el fuerte impulso de la Presidencia Pro Témpore de la UE en manos de España³²³. España es vista y reconocida como el país que naturalmente debe ser junto con Portugal el nexo

³²² Consultado el 15 de marzo de 2014. En: http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/lac/declaration_es.pdf

³²³ La pérdida en la relevancia de este país en el escenario internacional podría haber motivado dicho impulso.

entre Europa y América Latina, hecho que está además formalizado por ámbitos como la Secretaría General Iberoamericana. Las dos regiones realizan Cumbres Iberoamericanas de periodicidad anual desde el año 1991. La última Cumbre fue en Panamá en octubre de 2013³²⁴. Seguidamente se presenta la evolución de las negociaciones desde el año 2005 hasta el 2013.

Cuadro 36 – Evolución de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE 2005 – 2013

Fecha	Acuerdo
2005 (mayo)	Reunión ministerial (desarrollada en Luxemburgo).
2005 (setiembre)	Reunión ministerial (desarrollada en Bélgica).
2006 (mayo)	Reunión (comunicado conjunto).
2010 (febrero)	Reunión Ministerial de Diálogo Político UE - Brasil.
2010 (mayo)	La UE a través de la Comisión Europea propone el reinicio de las negociaciones.
2010 (junio - julio)	Primera ronda de negociaciones.
2010 (octubre)	Segunda ronda de negociaciones.
2010 (diciembre)	Tercera ronda de negociaciones.
2011 (marzo)	Cuarta ronda de negociaciones.
2011 (mayo)	Quinta ronda de negociaciones.
2011 (julio)	Sexta ronda de negociaciones - Vigésima segunda reunión del Comité Birregional.
2011 (noviembre)	Séptima ronda de negociaciones comerciales - Vigésima tercera reunión del Comité Birregional.
2012 (marzo)	Vigésima cuarta reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2012 (marzo)	Declaración MERCOSUR-Unión Europea tras la conclusión de la octava reunión de negociaciones para un acuerdo de asociación.
2012 (octubre)	Novena ronda de negociaciones Vigésima quinta reunión del Comité Birregional de Negociaciones.
2013 (enero)	Comunicado conjunto - Reunión Ministerial.

Fuente: elaboración propia en base al SICE de la OEA

En los hechos, la definición de avanzar en un acuerdo entre la UE y el MERCOSUR era uno de los resultados de mayor importancia esperados en el marco de la cumbre entre la CELAC y UE, en el entendido de que este acuerdo, así como el finalmente

³²⁴ Por más información sobre la SEGIP y las Cumbres Iberoamericanas se recomienda acceder al siguiente link: <http://segib.org/pt/cumbres-portugues>

firmado con algunos de los miembros de la CAN, son vistos como acuerdos estratégicos por ir más allá de lo económico, incorporando las dimensiones políticas y económicas.

Más allá del último impulso otorgado por España a las negociaciones, que culminaron con el relanzamiento de las mismas, podría decirse que en las sucesivas Cumbres Iberoamericanas ha sido tímido el apoyo al acuerdo entre el MERCOSUR y la UE. En efecto, los documentos emanados de la última Cumbre Iberoamericana desarrollada en Cádiz, no hacen mención expresa a las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, limitándose a hacer una declaración general sobre las negociaciones ya suscritas: “impulsar medidas que favorezcan el comercio internacional equitativo y promover la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas. En particular, nos comprometemos a realizar los esfuerzos necesarios para avanzar en la conclusión de la Ronda de Doha, conforme a su mandato, y para conseguir que los acuerdos comerciales, de asociación y de desarrollo firmados entre los países de América Latina y la Unión Europea entren en vigor lo antes posible y para concluir las negociaciones pendientes” (SEGIB: pp. 3 - 4, 2013).

Los avances en la etapa de relanzamiento

A partir del año 2010, se marca una nueva etapa en las negociaciones, inicialmente por la declaración conjunta entre la UE y Brasil de febrero de ese año³²⁵ y luego por la decisión expresa de la UE de reiniciar las negociaciones con el MERCOSUR en mayo del mismo año relanzando formalmente las negociaciones³²⁶. La declaración entre Brasil y la UE fue una primera señal de la importancia que el bloque europeo le da a la potencia sudamericana en este acuerdo, declarando Catherine Ashton que: “la Asociación Estratégica UE - Brasil constituye una de las relaciones más importantes y dinámicas que mantiene la UE”³²⁷.

Si bien en esta nueva etapa se sigue la misma dinámica en el formato negociador, se decide implementar las denominadas rondas, que en algunos casos coinciden con las

³²⁵ Consultado el 10 de febrero de 2014. En:
http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Signature_May2010_s.pdf

³²⁶ Consultado el 10 de febrero de 2014. En:
http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/EU_relaunch_052010_e.pdf

³²⁷ Consultado el 10 de febrero de 2014. En:
http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Signature_May2010_s.pdf

reuniones del Comité de Negociaciones Birregionales ya comentadas. Una vez que la Comisión Europea decidió reanudar las negociaciones comerciales con el MERCOSUR, se concretó la primera ronda de negociaciones (2010), que coincidió con XVII Ronda del Comité Birregional de Negociaciones. En el marco de dicha reunión se definieron los grupos de trabajo en el pilar de comercio, destacándose los listados seguidamente: acceso a los mercados en bienes, reglas de origen, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, indicaciones geográficas y vinos, defensa de la competencia, aduanas, compras públicas, servicios, política de la competencia y solución de diferencias. Esta definición indica que en el relanzamiento de las negociaciones se sigue con un alto nivel de ambición en cuanto a la profundidad del acuerdo. Respecto a la oferta de acceso, uno de los temas de mayor sensibilidad, se definió avanzar sobre la única oferta intercambiada por el bloque en el período de estudio (2004), pero en este caso todavía no se indicó la fecha en que se debe presentar la nueva oferta, solo atendiendo a algunas definiciones técnicas sobre los plazos de las estadísticas y otras definiciones metodológicas³²⁸.

Respecto a las rondas sucesivas (de la segunda a la quinta) la información disponible es escasa, presentándose declaraciones que solo se detienen en resaltar la importancia económica del acuerdo comercial³²⁹ pero sin avanzar en detalles técnicos de la negociación y sin reconocer avances concretos o fechas para el cierre del acuerdo o intercambio de ofertas. No fue hasta la XXII reunión del Comité Birregional de Negociaciones que se hace mención expresa a los avances de la negociación: *“with regard to the Political and Cooperation Pillars, progress was achieved in a number of areas and there was fruitful exchange of views on many issues, which contributed to a better understanding of each others’ positions. With regard to the Trade Pillar eleven Working Groups held meetings during the XXII BNC and achieved considerable progress in the regulatory texts of the Bi-Regional Agreement, notably in the areas of Services-Investment and Dispute Settlement. All chapters were also reviewed at the level of chief negotiators with directions being given on the relevant pending issues. The issue of Sustainable Development was also discusse”*³³⁰.

³²⁸ Consultado el 10 de febrero de 2014. En: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/BuenosAires2010_e.pdf

³²⁹ Consultado el 10 de febrero de 2014. En: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Brussels2010_s.pdf

³³⁰ Consultado el 11 de febrero de 2014. En: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXII_BNC_e.pdf

La XXIII reunión del Comité Birregional coincidió con la séptima ronda de negociaciones. En este caso la declaración señala avances en áreas concretas: *“with regard to the Trade Pillar, eleven Working Groups held meetings during the XXIII BNC and achieved progress in the regulatory texts of the Bi-Regional Agreement, notably with the finalization of the text on general principles for antidumping and countervailing measures and global safeguard; Services and Investment; Rules of Origin; and Customs and related matters. A fruitful exchange of information also took place in areas such as Public Procurement. The state of advancement of each Working Group was reviewed and discussed at the level of Chief Negotiators, recognizing the need to progress in all key pending areas. On the issue of Sustainable Development MERCOSUR presented a written contribution as announced during the last BNC”*³³¹.

Sobre la XXIV reunión del Comité Birregional desarrollada en Argentina, en un breve comunicado de la cancillería Argentina se hizo mención a que se concretaron reuniones en los grupos de acceso a mercados, reglas de origen, compras públicas y servicios. En el marco de dicho encuentro se desarrolló la octava reunión de negociaciones³³². Para los objetivos de la investigación, la XXV reunión del Comité Birregional es la de mayor importancia y también la más precisa desde que se relanzaron las negociaciones en 2010. La misma, que fue la última desarrollada en el período de estudio definido, se realizó en Brasilia (debe tenerse en cuenta que el énfasis de las negociaciones tiene que ver también con quién ejerce las presidencias pro t  pore en el MERCOSUR y la UE), en octubre de 2012, donde como había ocurrido en Bruselas unos meses antes, no se llegó a resultados palpables. De cualquier forma, debe reconocerse que en su marco se llevaron adelante conversaciones en 11 grupos, que tratan temas como las compras públicas, servicios, inversiones, reglas de origen, disposiciones aduaneras y facilitación de comercio, defensa de la competencia, solución de diferencias, propiedad intelectual e indicaciones geográficas, entre otros. De acuerdo a los documentos³³³ de la última

³³¹ Consultado el 11 de febrero de 2014. En:
http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXIII_BCN_e.pdf

³³² Consultado el 11 de febrero de 2014. En:
http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXIV_BCN_s.pdf
http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Statement_8_round_e.pdf

³³³ Consultado el 13 de febrero de 2013:
http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXV_BCN_e.pdf

reunión birregional desarrollada en octubre de 2012, los grupos en los cuales se registraron intercambios a nivel de textos fueron:

- Servicios.
- Compras públicas.
- Disposiciones aduaneras y facilitación de comercio.
- Propiedad intelectual e indicaciones geográficas.
- Reglas de origen.

En el caso particular de los servicios, se avanzó en telecomunicaciones y transparencia, mientras que se continúa negociando en el ingreso temporal de personas y servicios postales. La UE mostró interés ofensivo en servicios de transporte marítimo y en servicios informáticos para lo cual presentó una propuesta que está siendo evaluada por el MERCOSUR. En cuanto a las compras públicas, se continúa negociando un texto que viene incorporando los avances que en esta área se han registrado en las últimas reuniones. El MERCOSUR propuso un nuevo texto que contempla los métodos de compras públicas aplicadas por dicho bloque.

Por otra parte, en las negociaciones en disposiciones aduaneras y facilitación de comercio, la UE presentó una propuesta en requisitos y formalidades y en normas internacionales, mientras que el MERCOSUR le dirigió a la UE su propuesta en tránsito y transparencia. En esta temática, los textos fueron revisados íntegramente y se llegó a un acuerdo en algunos temas como la Gestión de Riesgos, Valoración Aduanera, Operadores Económicos Autorizados, Comité Especial de Aduana, Facilitación de Comercio, Reglas de Origen, Tránsito y Resoluciones Vinculantes. En este grupo, el MERCOSUR ha insistido en la importancia que le otorga al fortalecimiento de capacidades y a la cooperación aduanera, punto en el cual la UE coincidió y demostró interés en marcar una posición específica. Las dos partes se comprometieron a presentar nuevas propuestas para superar las diferencias que aún existen en algunos artículos.

En lo que tiene que ver con las indicaciones geográficas, la UE centró su interés en las patentes e indicaciones geográficas y priorizó avanzar en vinos. Los intercambios en este grupo fueron poco profundos y en más de una ocasión se planteó la necesidad de seguir negociando, lo que evidencia un nivel de diferencia mayor a la presentada en los otros capítulos recién comentados. En lo que refiere a las Reglas de Origen, se presentaron algunas distancias, particularmente en pesca y en productos agrícolas

(azúcar y jugos de frutas). Paralelamente a los intercambios en el Pilar de Comercio de la negociación, las partes avanzaron en el texto del Pilar Político y de Cooperación, capítulo de suma importancia para la UE. En efecto, probablemente los mayores avances se han registrado en el Diálogo Político y en el Pilar de Cooperación, donde naturalmente existen un mayor número de coincidencias.

Independientemente de los avances recién relatados, como puede observarse, las partes no han avanzado en el Pilar de Acceso al Mercado, en particular en la oferta de comercio de bienes, que es donde se centra el principal escollo en las negociaciones. Para progresar en este campo, es necesario que las dos partes logren acuerdos entre sus miembros, ya que tanto el MERCOSUR como la UE, no han consensuado al interior del bloque una nueva oferta para presentar a la contraparte. Respecto a este pilar, uno de los temas centrales para destrabar la negociación tiene que ver con concretar un nuevo intercambio de ofertas, el que por primera vez fue definido para febrero de 2013, aprovechando la realización de la Cumbre de la CELAC – UE a realizarse en Santiago de Chile.

Las dificultades se hicieron evidentes, especialmente en la definición de la oferta del MERCOSUR, por las diferencias de cobertura y alcance de la oferta argentina. En ese marco es que Brasil habría acordado con la UE una postergación de la oferta para ganar tiempo en la negociación intrabloque y evitar un nuevo fracaso además de evitar tensiones comerciales con Argentina, posición que coincide con la visión diplomática de la UE³³⁴. Más allá de que se carga al MERCOSUR la responsabilidad de no haber cumplido con el nuevo intercambio de ofertas, debe tenerse en cuenta que tampoco la UE ha logrado posicionar adecuadamente las negociaciones con Sudamérica en su agenda interna, la que estuvo mayormente ocupada por la profunda crisis que atraviesa desde 2008 (crisis económica y del Euro).

Como consecuencia, las declaraciones y documentos publicados luego de las sucesivas rondas de negociación tienen poco interés desde el punto de vista negociador, limitándose a resaltar la importancia de las reuniones y mostrando un persistente interés político en seguir avanzando, pero con escollos técnicos que no han podido ser superados. En definitiva, si bien se ha optado por seguir con las reuniones para no volver a reconocer un nuevo fracaso, especialmente luego del

³³⁴ Entrevista realizada al Jefe del Sector Asuntos Políticos, Comerciales y Comunicación de la Delegación de la UE frente a Uruguay y Paraguay, Francois Roudié el 10 de diciembre de 2013. Montevideo, Uruguay.

relanzamiento del año 2010, los logros alcanzados desde esa fecha ameritarían una nueva pausa y el reconocimiento de que nuevamente no están dadas las condiciones para avanzar.

Las presiones por alcanzar un acuerdo son cada vez más notorias en el empresariado brasileño, pero existe la duda del real convencimiento del gobierno brasileño, dado el esfuerzo que dicho país debe realizar en algunos capítulos especialmente sensibles para Brasil como la propiedad intelectual, las compras públicas o las inversiones, entre otros. Los negociadores continúan anunciando una entrega de ofertas, que sería el hito que rompería con el estancamiento que en ese sentido existe desde el último intercambio concretado en el año 2004. Este compromiso que como se mencionó estipuló como fecha límite el año 2013, se volvió a incumplir y fue nuevamente postergado. Así como lo plantea el actual Jefe de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE por Uruguay, Álvaro Ons³³⁵, expresó que el intercambio de ofertas es la instancia fundamental esperada en las negociaciones y considerada definitiva para el cierre de las mismas. El negociador entiende que de alcanzarse un acuerdo en la oferta de acceso en bienes, no existirían mayores dificultades en los otros capítulos de negociación.

Un repaso de los últimos documentos sobre las sucesivas reuniones entre las delegaciones del MERCOSUR y la UE en el período de estudio, evidencian escasos avances en las negociaciones. Al respecto de los mismos, Félix Peña se llega incluso a plantear la interrogante sobre qué negociación fue lanzada en la Cumbre de Madrid, en términos de si cuando se dio el relanzamiento de las negociaciones se contaba con el suficiente “oxígeno proveniente del más alto nivel político”. Para el mencionado experto, del lado europeo las negociaciones han quedado en manos de funcionarios “con aparente voluntad pero sin el suficiente peso político” (Peña: pp.3 – 4, 2011).

10.2.1 Las motivaciones para cerrar un acuerdo

Uno de los temas centrales en las negociaciones internacionales es la motivación de los países para justificar en su contexto político interno el impulso otorgado a una negociación internacional. En el caso de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE este tema adquiere una importancia vital.

³³⁵ Entrevistado por correo electrónico el 8 de agosto de 2014.

- *Las negociaciones internacionales y las motivaciones de la UE*

En términos de negociaciones internacionales, el desmantelamiento del ALCA, la determinación de que los subsidios internos se negocian exclusivamente en el ámbito multilateral y el estancamiento de la Ronda Doha más allá de Bali, ha restado interés en un acuerdo entre la UE y el MERCOSUR. Más recientemente, el lanzamiento de un acuerdo transatlántico con EEUU podría modificar el interés de la UE en las negociaciones comerciales multilaterales y con regiones como el MERCOSUR. A su vez, el escenario internacional se ha visto afectado por la crisis desatada desde 2008, la que impactó especialmente a los países desarrollados, desviando la atención de las potencias hacia asuntos de la agenda interna relegando a un segundo plano la agenda externa. La mencionada crisis continúa hasta el presente, tanto en Europa como en EEUU, provocando la desaceleración de China, lo que a su vez termina perjudicando el desempeño económico de AL, fenómeno que impactó a México inicialmente, pero hoy también a Brasil.

El punto mencionado tuvo especial importancia en la UE, donde la crisis económica se transformó en una crisis monetaria y de confianza (Euro), que afectó las instituciones europeas y terminó en una crisis política y de liderazgo que no ocurría desde la década del setenta, más allá de que la crisis puede ser vista como una oportunidad. Esta generó la implementación de políticas que otorgó a los gobiernos un menor margen de acción frente a la sociedad civil, eventualmente afectada por la política exterior seguida por la UE. En este contexto, los gobiernos nacionales tienen cada vez menor peso para enfrentar los lobbies internos, especialmente importantes en el caso de las negociaciones internacionales. (Eurodiputados expresaron temor en los impactos que un acuerdo entre la UE y MERCOSUR puede traer aparejado en el sector agrícola, en particular carne y azúcar³³⁶). Otra variable que debe tenerse en cuenta en un análisis sobre los intereses de la UE en el acuerdo, es el nivel asimétrico del acuerdo en lo que tiene que ver con los beneficios esperados. Para la política interna europea, el interés de suscribir un acuerdo es menor al del MERCOSUR, lo que puede quitar sustento al proyecto político. Además, al tratarse de dos actores con patrones de ventajas comparativas muy marcadas, es probable que los intereses sectoriales se vean exacerbados y eso aumente la presión de los lobbies empresariales a favor o en contra del acuerdo, caso del sector agrícola europeo

³³⁶ En el sitio web del la Unión Europea se pueden seguir las actas de los representantes del Parlamento Europeo. http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_es.htm

(Terra, 2002). De cualquier forma, parte de los hechos mencionados también obligan a la UE a jugar otro papel en la economía internacional. Así como le ha ocurrido a EEUU, los países europeos han perdido presencia en toda AL y los países del MERCOSUR no fueron la excepción, en un fenómeno que algunos autores definen como “desoccidentalización” (Barrios: pp. 25, 2012).

A nivel interno, la UE también enfrenta un proceso de reforma que tiene incidencia directa en las relaciones internacionales comerciales, como lo es la reforma de la PAC. En claves diplomáticas, se está frente a una negociación de suma importancia al interior de la UE, ya que el histórico instrumento ha sido uno de los pilares de la política proteccionista europea en el sector agrícola (INTAL, 2009). Actualmente se está negociando una nueva PAC para el período 2015 – 2020, lo que naturalmente tiene relación con las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE, dado que dicha política comunitaria favorece la producción y protege al sector en el que Sudamérica posee mayores niveles de competitividad. De cualquier forma, es notorio que la importancia otorgada por la UE a dicho instrumento se ha visto modificada en los últimos años, si bien eso no quiere decir que el apoyo al sector sea desmantelado. Además, la incorporación de nuevos miembros de peso en la agricultura hará más difícil la desarticulación interna de dichos apoyos internos.

Durante el extenso período de negociaciones, la importancia otorgada por la UE a los alimentos no es igual en el presente que en el momento en que se iniciaron las mismas, pero tampoco la importancia de la UE como destino de los alimentos proveídos por el MERCOSUR. En definitiva, si bien se le otorga a las negociaciones agrícolas suma importancia a la hora de identificar las trabas de suscribir un acuerdo, la realidad indica que los mayores escollos ya no solo se identifican en este capítulo de negociación, especialmente por los cambios registrados en el comercio internacional. Desde la óptica de las motivaciones, debe incorporarse la preferencia que ha mostrado la comisión respecto al acuerdo. En efecto, es este órgano comunitario el que impulsó las negociaciones, iniciativa que no es acompañada por todos los gobiernos (salvo Alemania) y tampoco se identifica un involucramiento del sector empresarial. Por su parte, algunos Comisarios han indicado la necesidad de potenciar las relaciones comerciales con los países emergentes (India) y no con bloques comerciales.

Por tanto, parece claro que el interés de la UE en el MERCOSUR está fundamentalmente en Brasil³³⁷, lo que dificulta la posibilidad de que se migre hacia una negociación en clave plurilateral sin la incorporación de este último país³³⁸. Cabe recordar que Brasil es el único país del MERCOSUR que ha firmado un acuerdo de Asociación Estratégica con la UE³³⁹, firmado en 2007 justo en momentos en que las negociaciones se encontraban estancadas. Al respecto de Brasil, el Comisario Europeo de Comercio, Karel De Gucht, cree “que el acuerdo entre la UE y el MERCOSUR creará miles de puestos de trabajo con beneficios concretos para las dos partes. Entiende que las empresas brasileñas tienen un rol especial que cumplir, siendo la UE una contraparte perfecta debido a la complementariedad de las economías, entendiendo que no es Europa una amenaza para las manufacturas brasileñas como otras economías asiáticas. La UE puede ser un socio en avanzar en las cadenas de valor basado en la innovación y avances tecnológicos” (EU – Brazil Business Summit: pp. 1 – 3, 2011).

En los últimos meses se han escuchado voces desde las dos partes sobre la posibilidad de negociar de forma diferenciada, planteo que ha sido reclamado por el sector privado brasileño que exige un avance de las negociaciones. Debido a la posición de Argentina respecto al acuerdo, de avanzar de forma diferenciada sería excluyendo solo a este país, lo que también presentaría diferencias respecto al caso andino. Como se demostró a través de los diferentes documentos de la Comisión Europea analizados, así como del accionar en la estrategia comercial seguida por la UE con la CAN, la Comisión Europea estaría dispuesta a seguir dicho formato más allá que sigue presente el mandato original de negociar en conjunto (definido en 1995 y ratificado en reuniones preparatorias de la negociación). Cuando se le consulta a funcionarios europeos sobre dicha posibilidad, así como ocurrió en el caso de la CAN, se responde que es el MERCOSUR el que debe tomar dicha definición y no la UE³⁴⁰.

³³⁷ Brasil como *global player* hace que el MERCOSUR pierda importancia como bloque comercial, al menos en lo estratégico.

³³⁸ En Uruguay se ha planteado esta posibilidad.

³³⁹ Consultado el 16 de marzo de 2014. En: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14021_es.htm

³⁴⁰ Entrevista realizada al Jefe del Sector Asuntos Políticos, Comerciales y Comunicación de la Delegación de la UE frente a Uruguay y Paraguay, Francois Roudié el 10 de diciembre de 2013. Montevideo, Uruguay,

En términos comerciales, es evidente que el comercio entre la UE y el MERCOSUR es complementario, lo que implica que está basado en las ventajas comparativas de las dos regiones, que hace que los países de la unión sean competitivos en la producción de manufacturas con mayor proceso y tecnología (bienes de capital), mientras que los países del MERCOSUR poseen elevados índices de competitividad en la producción de bienes agrícolas y agroindustriales (industria alimenticia). De cualquier forma, esto no supone que igualmente persistan las trabas, ya que algunos países europeos entienden que la pérdida en el sector agrícola es significativa, frente a ventajas en el sector industrial de menor cuantía para los intereses europeos. Un ejemplo puede ser el de Francia, país que le otorga gran importancia a la agricultura no solo sustentada en su importancia económica, sino también social. Al respecto de la posición defensiva en cuanto al sector agrícola, desde el Grupo de Agricultura del Parlamento Europeo, ministros de agricultura de países como Francia, Irlanda, Grecia, Hungría, Austria, Polonia, Luxemburgo, Finlandia, Rumania y Chipre, así como de organizaciones del sector como el Comité de Organizaciones de los Profesionales de la Agricultura, han expresado la preocupación por el acuerdo y la necesaria dimensión de los impactos en el sector agrícola por la elevada competitividad internacional de los países del MERCOSUR en dicho sector (Guerra: pp. 60 – 61, 2012).

En definitiva, esta realidad tiene que ver con las asimetrías que existen entre las dos regiones, pero donde las expectativas de la UE en el acuerdo encuentran tres claros pilares, la ya mencionada complementariedad comercial, el posible beneficio en las inversiones y la potencialidad en la cooperación. Debe tenerse en cuenta que el MERCOSUR es el destino del gran porcentaje de las inversiones de la UE en América del Sur y de la Cooperación (Arenas, 2002).

- Las motivaciones del MERCOSUR

En el caso del MERCOSUR, también han cambiado las motivaciones respecto a años anteriores, debido entre otros aspectos a la importancia adquirida por el comercio Sur – Sur y el buen desempeño de los precios internacionales de los productos agrícolas, más allá del enlentecimiento de los últimos años por la baja en el crecimiento chino. De cualquier manera, las proyecciones internacionales sobre la evolución de los precios internacionales (FAO y OCDE, 2011) permiten adelantar que la buena performance de los mismos (si bien con fluctuaciones) seguirá presente en los próximos años, justamente en los productos que mayormente se verían beneficiados por la suscripción de un acuerdo comercial con la UE (productos primarios y

agroindustriales). Este contexto hace que las motivaciones para mejorar las condiciones de acceso en el continente europeo sean menores que en el pasado, ya que los países del MERCOSUR han diversificado sus corrientes de exportación de los productos agrícolas hacia otros mercados. Cabe precisar que las posiciones ofensivas del MERCOSUR se centran casi exclusivamente en un aumento de las cuotas para algunos productos agrícolas y en las mejoras de acceso, si bien en el caso de Brasil existen algunas oportunidades en el sector industrial y en el capítulo de inversiones³⁴¹, capítulos en que también están concentradas gran parte de las amenazas de la potencia sudamericana.

Respecto a la negociación en el sector agrícola, adquiere especial importancia la negociación del capítulo de normas sanitarias y fitosanitarias, asunto reconocido como especialmente sensible para la UE. Este, así como ocurre con las normas técnicas en los productos industriales, sería uno de los mayores escollos que enfrentan los países del MERCOSUR para ingresar al mercado europeo.

Otro aspecto que desalienta las negociaciones con la UE, más allá de que debe reconocerse un cambio reciente en Brasil, tiene que ver con las políticas seguidas por tanto por el primer país como por Argentina en términos de su política industrial, lo que podría llevar a pensar que todavía no están dadas las condiciones para una apertura industrial de la magnitud exigida por la UE, dado por ejemplo el importante número de medidas impulsadas por Brasil a través del *Plan Brasil Maior*³⁴² y otros incentivos fiscales sectoriales como por ejemplo los del sector automotriz. Respecto a este sector, también se hacen visibles las dificultades, ya que se trata de un capítulo de suma importancia en las negociaciones y uno de los centrales en la discusión de la cobertura arancelaria que tendría el acuerdo, particularmente en la confección de la oferta argentina³⁴³. En ese sentido, las diferencias de los últimos tiempos entre Brasil y Argentina con México por los acuerdos bilaterales del sector automotriz adelantan las dificultades que pueden presentarse en ese capítulo, que es de especial importancia para la UE y que fue uno de los mayores escollos para suscribir el acuerdo con la República de Corea.

³⁴¹ Las inversiones de Europa en Brasil superan las de esta región en China, India y Rusia medidas en conjunto.

³⁴² Consultado el 10 de febrero de 2014. En: www.brasilmaior.mdic.gov.br

³⁴³ Debate que va más allá de las negociaciones MERCOSUR – UE, ya que tienen que ver con la todavía pendiente conformación de la Política Automotriz Común del MERCOSUR.

Por otra parte, la política de reindustrialización de Argentina, iniciada desde la crisis de 2001, llevó a la aplicación de un sin número de medidas proteccionistas que incluso derivó en que la UE lidere, junto a otros miembros de la OMC, un reclamo sobre la postura Argentina, tema también tratado por los miembros en el Comité de Licencias de Importación³⁴⁴. A la posición proteccionista seguida por Argentina, hay que sumarle el impacto que en las relaciones políticas tuvo la expropiación de YPF.

La lógica re-industrialista que ha imperado en el MERCOSUR en los últimos años tiene importancia en los resultados de la negociación, especialmente porque las presiones contra los efectos de la reprimarización de las exportaciones están cada vez más presentes en la academia, en algunos sectores empresariales y en algunos funcionarios gubernamentales. En definitiva, tampoco el MERCOSUR pretende seguir las negociaciones con la UE con la simplificación que conlleva el comercio complementario, donde algunos países del bloque, en especial Brasil y Argentina tienen que ceder en la apertura de sectores que consideran estratégicos en su visión de naciones industrializadas, los que además explican la mayor parte del comercio intrarregional. En este sentido, las expresiones del ex Alto Representante General del MERCOSUR, Samuel Pinheiro Guimarães reflejan la importancia que aún se le otorga a este tema: “Brasil y el MERCOSUR no pueden limitarse a ser exportadores agrícolas, sino que deberían invertir en bienes intensivos en capital. Desde este punto de vista, un acuerdo UE – MERCOSUR sería nocivo al desarrollo de las industrias del MERCOSUR” (Guerra: pp.60, 2012).

Complementariamente, la reciente incorporación de Venezuela (bajo un procedimiento alejado de las normas vigentes), puede incorporar nuevos desafíos en la negociación entre la UE y el MERCOSUR, no tanto desde el punto de vista económico – comercial (Venezuela³⁴⁵ no es un productor competitivo en productos industriales, por lo que los demanda, y tampoco es un productor agrícola que pueda impactar a la UE), sino más bien en claves políticas debido a la impronta del gobierno chavista ahora a cargo de Nicolás Maduro y en el medio de una crisis política que incomoda y preocupa tanto a propios como extraños.

³⁴⁴ Consultado el 10 de febrero de 2014.

En: http://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/impl_27apr12_s.htm

³⁴⁵ Debe tenerse en cuenta que Venezuela aplica un gran número de medidas proteccionistas que deberían desmantelarse de avanzar en una negociación con la UE e incluso para su plena incorporación al MERCOSUR.

La agenda interna del MERCOSUR tampoco favorece una negociación con la UE, ya que en los últimos tiempos las sucesivas propuestas para subir el AEC del bloque han marcado la agenda, incluso aceptando nuevas excepciones en ese sentido (a impulso de Brasil y de Argentina). A su vez, los logros de la Cumbre de San Juan desarrollada en 2010, en particular la firma del código aduanero y los avances para la eliminación del doble cobro del AEC, siguen sin registrar avances y fueron algunas de las condiciones impuestas por la UE para avanzar en un acuerdo, si bien como será desarrollado seguidamente, la UE ha flexibilizado gran parte de sus demandas respecto a la necesidad de que el MERCOSUR perfeccione sus instrumentos de política comercial.

El estado actual del MERCOSUR que atraviesa por serias dificultades, atenta contra la posibilidad de negociar conjuntamente, potenciando los incentivos de replicar la experiencia de la CAN, si bien este escenario es visto como riesgoso debido a la importancia que todavía se le adjudica al proceso de integración sudamericano como garante de la paz y estabilidad política de la región. En cuanto a la posibilidad de avanzar de forma diferenciada, el presidente del Foro de EUBrasil que nuclea a empresarios y especialistas de Brasil y la UE, con motivo de la visita del Comisario de Industria de la UE destaca: *"there is a widespread expectation that there is no possibility of arriving, in the foreseeable future, at an EU-MERCOSUR agreement; negotiations are stuck since 2004. But in order to foster a new more competitive growth model, Brazil needs more access to foreign markets (and the EU is its most important customer market) and needs to open up much more its own market if it wants to enhance its firm's competitiveness. There are two possible parallel paths to unlock the current situation. The first is to go ahead with a set of bilateral EU-Brazil agreements on "anything but trade": rules, standards, SPS, investment, taxation, regulations, business facilitation, the whole arsenal of technical barriers to trade and non-tariff barriers to trade. This can be done without endangering MERCOSUR and would strengthen the Brazilian hand in promoting the second path: the sequencing of the bi-regional talks. MERCOSUR would be kept as a negotiating umbrella under which each member country could adopt faster or much slower liberalization commitments and schedules. The EU has already experienced this kind of solution in its negotiations with the Andean Community"* (EUBrasil, 2013)³⁴⁶.

³⁴⁶ Consultado el 10 de febrero de 2014. En: <http://www.eubrasil.eu/2013/10/07/eubrasil-letter-to-vice-president-antonio-tajani-european-union-mission-to-brazil-october-1011-2013/>

Sobre este punto, Félix Peña plantea que la nota no hace mención al impacto asumido por la CAN tras las negociaciones de dos sus miembros con la UE (Perú y Colombia), llevando al proceso de integración a una “fase de significativa irrelevancia”. Para el mencionado autor, esta realidad debe servir como ejemplo para el MERCOSUR, “ya que el alcance bilateral que se le pueda dar a las negociaciones en curso con la UE, aunque no incluyan preferencias arancelarias, puede terminar afectando la razón de ser profunda de los acuerdos logrados por Argentina y Brasil, primero en 1985 – 86 y luego en 1990 – 91, que penetra hondo en cuestiones estratégicas y sensibles cuál es, entre otras, la nuclear” (Peña: pp.6, 2013). El mismo autor entiende que una de las consecuencias sería la perforación del AEC “instrumento que no tiene solo un fin económico, sino también político en lo que refiere a la garantía mutua de la lealtad, la que más allá de haber disipado los niveles de desconfianza regional del pasado, no es conveniente ignorar los posibles riesgos de arrinconar a la Argentina lo que podría afectar la gobernabilidad regional por la conformación de un nuevo escenario de fragmentación y conflicto” (Peña: pp. 2, 2013). En la misma línea otros autores entienden el riesgo que existe de “tentar” la fragmentación del espacio sudamericano, ya que el componente político es de suma importancia no solo para los socios regionales, sino también para las relaciones de Europa con AL (Bonilla y Ortiz: pp.7, 2013).

Respecto a los incentivos, el hecho de mayor importancia en el MERCOSUR pero también para el objeto de estudio tiene que ver con el cambio presentado por Brasil en los últimos tiempos, asumiendo un papel más activo en las negociaciones y apostando a suscribir el acuerdo. Dicha posición que también la mostró en el ámbito multilateral³⁴⁷, parece responder al reclamo ya comentado del sector empresarial brasileño (FIESP, 2013). En efecto, el propio canciller de Brasil generó polémica con sus declaraciones al *Financial Times* donde expresaba la posibilidad de negociar de forma individual con la UE haciendo alusión a las dificultades para consensuar posiciones en el MERCOSUR respecto al acuerdo (*Financial Times*, 2013)³⁴⁸. Las declaraciones del ministro pronto causaron polémica tanto en Argentina como en Brasil. Sobre este punto, el Jefe de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE por Uruguay, Álvaro Ons³⁴⁹, coincidió en que se ha dado un cambio en la posición de

³⁴⁷ Si bien en este caso hay intereses políticos más allá de los económicos comerciales.

³⁴⁸ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ca912164-0291-11e3-a9e2-00144feab7de.html#axzz39M8UdNRq>

³⁴⁹ Entrevistado por correo electrónico el 8 de agosto de 2014.

Brasil especialmente a impulso del sector privado, pero cuestiona si la misma ha permeado en el sector político de dicho país.

En un encuentro de empresarios del MERCOSUR realizado días después de realizadas las declaraciones, el Vice Director de la Asociación de Comercio Exterior de Brasil, Mauro Laviola decía: “los medios dicen que Brasil y Uruguay pueden hacer acuerdos por separado con la UE y eso no es así. Por la decisión 32/00, los países del Mercosur no pueden negociar de forma individual. Esa hipótesis no es viable mientras esté esa resolución, a menos que un buen día se reformulara. Lo que hoy es posible es hacer un acuerdo marco al que suscriban todos los países, y luego cada uno avanza con velocidades distintas” (La Nación, 2013)³⁵⁰. En la misma reunión, tanto Paraguay como Uruguay se muestran favorables a avanzar bajo este formato de negociación, quedando Argentina algo aislada en su posición frente al acuerdo, lo que se hizo público por el canciller de Brasil en más de una oportunidad, incluso en la última postergación de entrega de ofertas prevista para diciembre de 2013 (La Tercera, 2013)³⁵¹. Sobre las declaraciones mencionadas, finalmente se dijo de parte del gobierno brasileño que las mismas habían sido mal interpretadas, si bien es evidente que desde el gobierno brasileño se viene conversando desde hace tiempo sobre dicha posibilidad, la que además ha sido ratificada por declaraciones de otros funcionarios gubernamentales. Este es el caso de las realizadas por la Secretaria del Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que expresó: “o ideal seria que a posição do Mercosul naturalmente fosse única e que não houvesse listas individuais” (...), “se for necessária a adoção de uma abordagem flexível para nos permitir avançar, estaremos prontos para adotar uma nova maneira de negociar com os europeus”³⁵².

Por su parte, el Jefe de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE por Uruguay, Álvaro Ons³⁵³, confirmó que la posibilidad de negociar de forma diferencial no fue planteada oficialmente en las negociaciones. El negociador no ve como factible este

³⁵⁰ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: <http://www.lanacion.com.ar/1611732-mercosur-brasil-uruguay-y-la-teoria-de-las-dos-velocidades>

³⁵¹ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/10/655-548111-9-canciller-brasileño-dice-que-mercosur-entregara-oferta-a-la-ue-para-destrabar.shtml>

³⁵² Consultado el 29 de marzo de 2014. En: <http://www.fiesp.com.br/noticias/brasil-esta-pronto-para-ser-mais-flexivel-ao-negociar-com-ue-diz-secretaria-do-mdic/>

³⁵³ Entrevistado por correo electrónico el 8 de agosto de 2014.

camino, ya que si bien el gobierno argentino no tiene interés en avanzar, misma posición que el sector privado, el escenario es bien distinto si Brasil logra cerrar un acuerdo, lo que sería el peor resultado para Argentina. Sobre la posición de la UE en cuanto a aceptar este formato, considera que de plantearse esta opción por parte de Brasil, dicho bloque no tendría inconveniente en avanzar en ese sentido.

10.2.2 Perspectivas de cerrar un acuerdo

A partir del año 2011, las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE ingresaron nuevamente en un estancamiento, que concomitantemente coincidió con un nuevo impulso otorgado a la Ronda de Doha de la OMC, si bien pronto perdió fuerza más allá de los avances de la Cumbre Ministerial de Bali (se alcanzó un acuerdo sobre facilitación de comercio) y muestra notorios signos de agotamiento. Al respecto de la Ronda de Doha y de la OMC parece relevante la visión del Consejero Político y Económico de la Embajada de EEUU en Uruguay, planteando su visión poco optimista no solo sobre la Ronda Doha en particular sino sobre la propia OMC, refiriéndose al desafío que dicha organización tiene por delante en la actualización de las normas multilaterales³⁵⁴.

Con la información disponible, parece muy difícil proyectar el cierre de un acuerdo entre el MERCOSUR y la UE en el corto plazo (si bien probablemente se logre un intercambio de ofertas lo que no quiere decir que se cierre el acuerdo). De alcanzarse, se estaría frente a un acuerdo muy limitado (sin negociar todo el universo y excluyendo algunos capítulos centrales en este tipo de negociaciones³⁵⁵) que probablemente queden sujetos a negociaciones posteriores. Al respecto de alcanzar un acuerdo con características especiales o denominado *light*, cada vez son más las voces que bogan por negociaciones internacionales que incorporen dosis de flexibilidad de acuerdo a los intereses de las partes, como opción previa a aceptar el fracaso de las iniciativas. En efecto, se plantea que un acuerdo entre la UE necesite de tres componentes: “voluntad política, visión estratégica y creatividad técnica”. Los acuerdos podrían incorporar una visión menos dogmática que impide la negociación - o el planteo - de cláusulas evolutivas, mecanismos de salvaguardia, extensos cronogramas de desgravación, cobertura gradual o incluso capítulos de negociación

³⁵⁴ Entrevista personal realizada a William Owen en la Embajada de Estados Unidos en Montevideo, el 8 de abril de 2014.

³⁵⁵ Como por ejemplo compras gubernamentales o propiedad Intelectual.

exceptuados, todos instrumentos que no coliden con una adecuada lectura del artículo XXIV del GATT (Bonilla y Ortiz: pp.6 - 8, 2013). De acuerdo a la opinión del Jefe de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE por Uruguay, Álvaro Ons, es difícil que la UE acepte la exclusión de algunos capítulos de la negociación, si bien el alcance de los mismos puede variar según el grado de liberalización en bienes.

En los hechos, los últimos resultados indicarían que nuevamente se está cerca del fracaso de las negociaciones, ya que desde la UE se ha reconocido que existen dudas sobre la posibilidad de que el MERCOSUR esté en condiciones de presentar una oferta lo suficientemente ambiciosa como para re dinamizarlas, de acuerdo a las expresiones realizadas por el Director General para las Américas del Servicio Europeo de Acción Exterior, Christin Leffer (Mercopress, 2014)³⁵⁶. De todas formas, parece poco probable que la UE apruebe un acuerdo de mínima, sencillamente porque eso supone la pérdida de argumentos para defender la firma del acuerdo al interior de la UE y marcaría un antecedente en las negociaciones, ya que esa posibilidad no fue incorporada en el tratado firmado con Corea del Sur, ni tampoco está planteada en las negociaciones con India o con los países de la ASEAN. Al respecto de la profundidad de los acuerdos, en 2012, cabe recordar que la comisión planteó su agenda comercial para la próxima década, donde definió que: “si se continúa con la agenda de Europa Global, el objetivo será suscribir ALC exhaustivos y seguir teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de los socios de la UE, ofreciendo planteamientos flexibles adaptados a sus necesidades y a las capacidades de cada país” (Comisión Europea: pp.14, 2012). La posición de la UE que incorpora el término flexibilidad, podría adelantar la posibilidad de que el bloque acepte una negociación diferenciada, replicando el modelo seguido con la CAN, pero negociando todos los capítulos.

Más allá de dichas implicancias, sí parece necesario reconocer que los cambios en el escenario internacional llevan a la necesidad de adaptar las negociaciones de acuerdo a las características de los integrantes, lo que podría traer aparejado algunos riesgos, especialmente al interior de los que aceptan dicha flexibilidad, como puede ser el caso de las relaciones entre Brasil y Argentina, que como fue tratado en capítulos anteriores tiene componentes económicos y comerciales, pero también geoestratégicos. Las flexibilidades no necesariamente deben incorporar la negociación en diferentes velocidades, sino que podrían tratarse de capítulos excluidos, menores niveles de

³⁵⁶ Consultado el 6 junio de 2014. En: <http://es.mercopress.com/2014/03/19/europa-esperanzada-con-un-intercambio-de-ofertas-con-mercosur>

cobertura arancelaria (lo que implica no llegar al 90% como supuestamente es exigido por el GATT³⁵⁷), plazos extensos de liberalización arancelaria, cláusulas de salvaguardias que garanticen la protección en sectores sensibles, entre otro gran número de instrumentos. Las dificultades para avanzar en este sentido tienen que ver con los antecedentes, lo que podría afectar las otras negociaciones en curso por parte de los actores o, lo que es peor, las que se inicien en el futuro.

Otro aspecto que adquiere relevancia en las negociaciones tiene que ver con la caída del SGP esquema europeo, que en definitiva se trataba del único esquema preferencial que contaba el MERCOSUR para el ingreso de sus productos con algún tipo de preferencia al mercado europeo. Cabe recordar que dicho esquema fue desmantelado por Argentina, Brasil y Uruguay, pero no para Paraguay debido a que este país mantiene niveles de PIB per cápita en los rangos permitidos por el esquema europeo de SGP. Si bien los productos incluidos en la lista de bienes beneficiados varían según cada país del MERCOSUR, en algunos casos como en el de Uruguay, se trata de un impacto adicional que genera mayor presión para la firma del acuerdo. Tanto en Argentina como en Brasil, este no ha sido un argumento esgrimido por el sector empresarial.

De cualquier forma, en este tipo de negociaciones hay que reconocer que muchas veces la voluntad política de los gobiernos o líderes políticos logran avances que inicialmente uno no visualizaba como probables o incluso terminan derribando lo permitido por las normas disponibles³⁵⁸, si bien el espacio que en los últimos años han ocupado las agendas internas parecen dificultar la toma de decisiones que podrían traer beneficios en el mediano y largo plazo. Por último, ante la eventualidad de un nuevo fracaso de las negociaciones, sería conveniente que ambas partes cuenten con un plan b, que al menos disipe los impactos políticos que puede traer aparejado una nueva postergación de las mismas. Las voluntades políticas y el necesario plan b comentado, termina siendo de suma importancia para las agendas internas de los presidentes que inician o heredan negociaciones inconclusas de esta magnitud. La UE

³⁵⁷ Algunos autores hacen una interpretación del Artículo XXIV del GATT que permitiría aplicar flexibilidades en la cobertura arancelaria, innovación que podría destrabar algunas de las negociaciones en curso como la del MERCOSUR – UE. Consultado el 8 de enero de 2014. En: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2011-04-negociaciones-doha-mercosur-ue>

³⁵⁸ La propuesta para aceptar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR aprovechando la suspensión de Paraguay en el bloque, es un claro ejemplo de la importancia de la voluntad política de los gobernantes a la hora de negociar.

ya adelanta que el responsable de no cerrar el acuerdo sería el MERCOSUR, especialmente Argentina. Incluso Brasil está de cierta forma permitiendo que dicha idea permee entre los negociadores, prensa especializada y algunos actores muy activos en esta negociación como es el caso del sector privado brasileña.

En definitiva, más allá de las estrategias seguidas por cada una de las partes, de no suscribirse un acuerdo los costos políticos serían notorios en las dos partes (lógicamente en mayor medida para los países que han liderado las negociaciones). Tomando en cuenta los avances de la agenda externa del MERCOSUR comparativamente con la de la UE, el desarrollo de la estructura productiva, los niveles de competitividad internacional tanto en bienes como en servicios, los niveles de encadenamientos productivos alcanzados por las dos partes, así como el desarrollo normativo de los denominados nuevos temas del comercio internacional, quedaría la sensación de que es el MERCOSUR el que sufriría los mayores costos en claves comerciales, mientras que la UE podría sufrir los mayores costos en términos geopolíticos en un mundo que de cierta forma lo excluye progresivamente de la toma de decisiones globales (G2 entre EEUU y China). Además, el hecho de que el MERCOSUR logre suscribir un acuerdo con la UE generará un interés de otras economías en acercarse comercialmente al bloque.

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE también dependerán de cómo vayan evolucionando los dos bloques comerciales, que a su vez están enfrentando ciertas transformaciones que podrían afectar las negociaciones. El curso de los acontecimientos, así como los cambios políticos (elecciones en algunos países del MERCOSUR, la primera suspensión de Paraguay y el actual alejamiento del bloque, el ingreso de Venezuela, el nombramiento de nuevas autoridades en la Comisión Europea), llevaron a que Brasil descarte la posibilidad de suscribir el acuerdo comercial al menos en el corto plazo³⁵⁹.

En suma, en coincidencia con la opinión del Jefe de las negociaciones entre MERCOSUR y la UE, Álvaro Ons³⁶⁰, la principal restricción para avanzar en las negociaciones tiene que ver con una falta de liderazgo en las dos partes.

³⁵⁹ Consultado el 1 de julio de 2014. En: <http://www.eubrasil.eu/en/2014/06/27/agreement-between-mercosur-and-the-eu-probably-not-this-year/>

³⁶⁰ Entrevistado por correo electrónico el 8 de agosto de 2014.

10.3 Intereses desde el punto de vista comercial

El comercio entre la UE y el MERCOSUR presenta ciertas características que podrían adelantar las mayores dificultades que se presentaron en los intercambios de las ofertas. En primer lugar cabe resaltar la asimetría, ya ejemplificada en capítulos anteriores así como la importancia que en los dos casos le otorgan al comercio agrícola.

En efecto, mientras que la UE es el principal socio del MERCOSUR explicando el 16% de las importaciones totales y el 20% de las exportaciones en 2012, la importancia que presenta el MERCOSUR para la UE fue del 1,3% frente a las importaciones totales y 1,4% para las exportaciones el mismo año. Como resultado, una primera característica a tener en cuenta en la relación entre los dos actores es la asimetría. Algunos autores también resaltan la intensidad y el claro patrón de comercio norte – sur. La intensidad tiene que ver con el buen comportamiento de los flujos de comercio, pero también de las inversiones, registrando tasas que demuestran un muy buen desempeño en los últimos 20 años (Puerto Sanz, 2004). Considerando el período 2001 – 2012, las importaciones de la UE desde el MERCOSUR aumentaron a una tasa anualizada del 10%, frente al 8% de las totales, mientras que en el caso de las exportaciones el porcentaje es del 11% frente al 8%.

En cuanto al tipo de producto exportado, que explica la marcada relación norte – sur, como se comentó anteriormente el MERCOSUR exporta productos agrícolas, especialmente alimentos e importa productos industriales como bienes de capital. Computando los flujos comerciales entre la UE y el MERCOSUR a través de distintas clasificaciones más allá del Sistema Armonizado, se observa que el 90% del total importado desde este último bloque fueron bienes intermedios, de consumo y combustibles. Otras clasificaciones indican que solo el 26% del total importado por la UE desde la región sudamericana son Manufacturas de Origen Industrial. Si se atiende al contenido tecnológico de dichas adquisiciones, cerca del 80% de los bienes fueron productos primarios o manufacturas de origen agropecuario. Solo el 16% del total adquirido por la UE desde el MERCOSUR tiene algún tipo de contenido tecnológico (ya sea bajo, medio o alto).

Cuadro 37 – Importaciones de la UE desde el MERCOSUR por Uso Económico

Descripción	En miles de dólares US\$, 2012	Participación
Bienes intermedios	45.083.939	61,8%
Bienes de consumo	10.544.112	14,4%
Combustibles	10.043.619	13,8%
Bienes de capital	2.759.931	3,8%
Piezas y accesorios para bienes de capital	2.538.086	3,5%
Sin categoría	1.906.446	2,6%
Sin clasificar	45.569	0,1%
Resto	38.575	0,1%
Vehículos automotores para pasajeros	16.644	0,0%
Total general	72.976.921	100%

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map y CNCE

Respecto a las exportaciones de la UE hacia el MERCOSUR se observa un panorama bien distinto, ya que más del 45% del total colocado fueron bienes de capital, piezas y accesorios para bienes de capital y vehículos automotores para pasajeros. Replicando el análisis realizado en el caso de las exportaciones, en este caso el 81% del total fueron Manufacturas de Origen Industrial y el 72% de las colocaciones de la UE en el MERCOSUR poseen algún tipo de contenido tecnológico (ya sea bajo, medio o alto).

Cuadro 38 – Exportaciones de la UE hacia el MERCOSUR por Uso Económico

Descripción	En miles de dólares US\$, 2012	Participación
Bienes intermedios	21.574.638	28,1%
Bienes de capital	17.316.293	22,5%
Piezas y accesorios para bienes de capital	15.826.881	20,6%
Bienes de consumo	8.883.600	11,6%
Sin categoría	7.231.697	9,4%
Combustibles	4.012.475	5,2%
Vehículos automotores para pasajeros	1.868.916	2,4%
Sin clasificar	59.736	0,1%
Resto	34.777	0,0%
Total general	76.809.013	100%

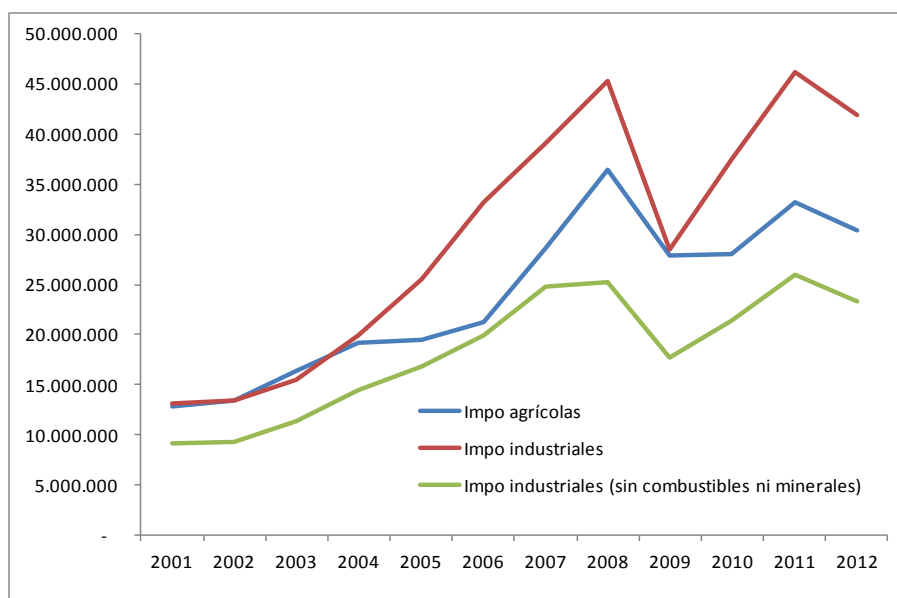
Fuente: elaboración propia en base a Trade Map y CNCE

En lo que tiene que ver con la evolución del comercio exterior por las categorías mayormente utilizadas por la OMC, bienes agrícolas y no agrícolas (estos últimos también llamados industriales), se observa que la UE importa más productos industriales que agrícolas, cerca de US\$ 42 mil millones en 2012 frente a US\$ 30 mil millones en el caso de los productos agrícolas y que incluso dicha categoría ha

ganado participación entre los años 2001 – 2012. Ahora bien, la situación cambia sustancialmente si se descuentan los combustibles, ya que el 50% del total importado en la categoría industrial (capítulos 25 al 99) fueron combustibles minerales (Capítulo 27 del Sistema Armonizado). Por el contrario, bajo esa medición las importaciones de bienes industriales de la UE originarias desde el MERCOSUR han disminuido (del 35% al 32%).

La situación anteriormente presentada lleva a que la evolución de las importaciones industriales ha sido mejor que las agrícolas, lo que al igual que en caso de la participación, no ocurre si se descuentan los combustibles. Además de los combustibles, cabe destacar la importancia de los minerales que ocupan la segunda posición en las importaciones de esta categoría. En suma, descontando los bienes industriales de base primaria, es notoria la concentración de las importaciones de la UE desde el MERCOSUR en bienes primarios o en manufacturas con poco proceso, las que están asociadas con un bajo contenido tecnológico. En los últimos años, la participación de estos bienes ha aumentado, lo que potencia aún más el patrón de comercio que presentan los flujos comerciales entre los dos actores.

Gráfico 33 – Evolución de las importaciones de la UE desde el MERCOSUR

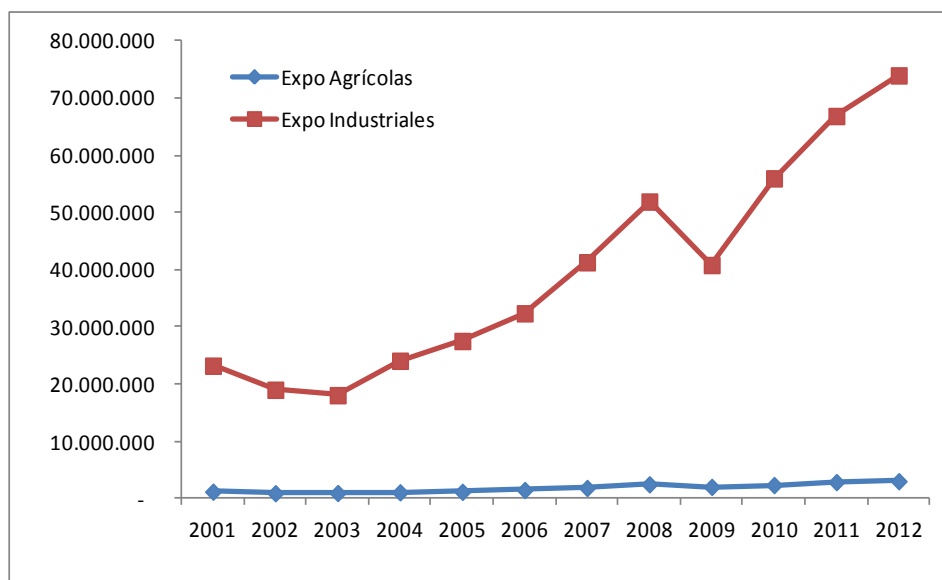


Fuente: elaboración propia en base Trade Map

Como puede observarse en el gráfico presentado a continuación, en el caso de las exportaciones de la UE al MERCOSUR, la importancia de los productos agrícolas es prácticamente marginal, no solo en la participación (4% en 2012, lo que supuso un punto porcentual menos que el registrado en 2001), sino también en la evolución. Por

el contrario, los bienes industriales explicaron el 95% de las exportaciones de la UE hacia el MERCOSUR, aumentando un punto porcentual en la participación y pasando de los US\$ 23 mil millones en 2001 a los US\$ 74 mil millones en 2012.

Gráfico 34 – Evolución de las exportaciones de la UE al MERCOSUR



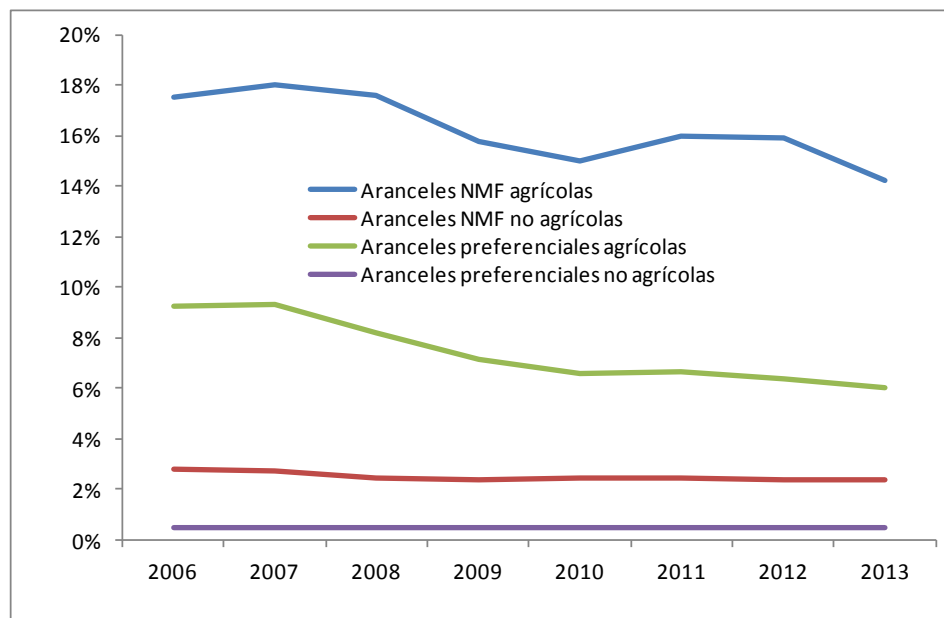
Fuente: elaboración propia en base Trade Map

Los flujos comerciales bilaterales presentados indican entonces los intereses más marcados entre las dos partes. Si bien a priori podría pensarse que el comercio complementario facilitaría el cierre de las negociaciones, un análisis complementario sobre las protecciones arancelarias indicaría lo contrario. Atendiendo al caso de la UE, existe una importante brecha entre los promedios arancelarios en bienes agrícolas respecto a los no agrícolas, comúnmente llamados industriales. En efecto, el arancel promedio de la UE de bienes agrícolas fue del 14,2% en 2013, frente al 2,3% de los bienes industriales. Además, cabe precisar que los bienes agrícolas de la UE tienen definidos contingentes arancelarios y en su gran mayoría se trata de aranceles específicos, los que son menos transparentes que los ad valorem (Terra, 2002). A su vez, las normas sanitarias y fitosanitarias aplicadas a este sector son complejas y en algunos casos se consideran medidas proteccionistas. Los niveles de protección entre las dos categorías también se hace evidente en los aranceles preferenciales, alcanzando en el caso de los agrícolas un nivel del 6,01%, mientras que el preferencias no agrícola el 0,48%. En definitiva, los elevados índices de competitividad agrícola del MERCOSUR, sumado al nivel de protección europeo (no solo arancelario) adelantan la imposibilidad de negociar un acuerdo comercial que no integre de forma íntegra el acceso a dichos productos, si bien podrían existir diferencias entre los

miembros, ya que no todos los socios tanto del MERCOSUR como de la UE tienen los mismos intereses agrícolas. En el caso del primer bloque, existen niveles de concentración en los bienes con mayor proceso, siendo los mayormente protegidos por la unión. Por otra parte, en la UE no todos los países son defensivos en este sector, incluso existiendo algunos miembros que cuestionan hasta la propia PAC, caso de Gran Bretaña.

Por su parte, los bajos niveles arancelarios definidos por la UE a los bienes industriales y las preferencias que por años fueron definidas para el MERCOSUR a través del SGP, adelantan la razonable duda de que este último bloque se vea beneficiado por la apertura en este sector (Molle, 2008). Respecto al acceso de los productos industriales las mayores dificultades se presentan en el cumplimiento de las normas técnicas y otras certificaciones exigidas por la UE, las que no son cumplidas por muchas de las empresas del MERCOSUR. Un sector que suele ponerse como ejemplo en lo que refiere al cumplimiento de las exigencias europeas es el sector químico, lo que en algunos casos ha sido considerado un modo de proteccionismo por parte de la UE.

Gráfico 35 – Evolución de los aranceles promedio de la UE



Fuente: elaboración propia en base a Market Access

En ese sentido, por secciones del Sistema Armonizado, los niveles arancelarios más elevados de la UE coinciden con los bienes en que el MERCOSUR posee mayores niveles de competitividad (animales vivos, alimentos, productos vegetales, textiles

entre otros). Cabe mencionar que la UE también importa desde el MERCOSUR bienes primarios que no enfrentan niveles de protección tan elevados como el de algunas manufacturas agrícolas con mayor proceso.

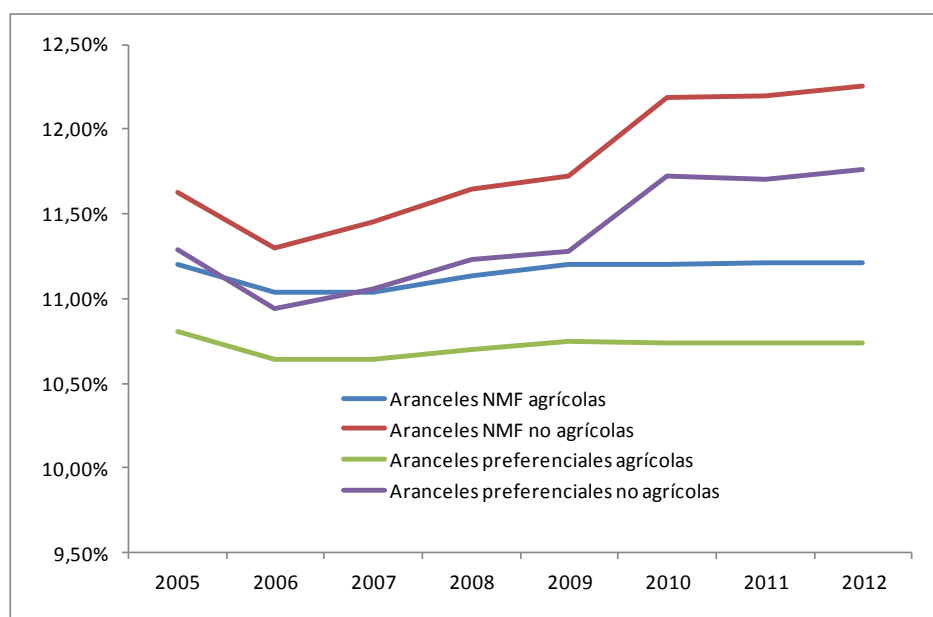
Cuadro 39 – Aranceles promedio aplicados por la UE por Secciones del S.A

Sección S.A	Descripción abreviada	Promedio NMF
1	Live animals; animal products	10,9%
2	Vegetable products	2,9%
3	Animal or vegetable fats and oils and their cleavage products	3,1%
4	Prepared foodstuffs; beverages, spirits and vinegar	4,5%
5	Mineral products	0,0%
6	Products of the chemical or allied industries	0,3%
7	Plastics and articles thereof; rubber and articles	0,6%
8	Raw hides and skins, leather, furskins and articles thereof	0,6%
9	Wood and articles of wood; wood charcoal; cork and articles of cork	0,4%
10	Pulp of wood or of other fibrous cellulosic material; recovered	0,0%
11	Textiles and textile articles	2,6%
12	Footwear, headgear, umbrellas, sun umbrellas	2,2%
13	ceramic products; glass and glassware	0,6%
14	Natural or cultured pearls, precious or semi-precious stones, precious metals	0,0%
15	Base metals and articles of base metal	0,3%
16	Machinery and mechanical appliances; electrical equipment; parts thereof	0,2%
17	Vehicles, aircraft, vessels and associated transport equipment	1,4%
18	Optical, photographic, cinematographic, measuring, checking, precision	0,1%
19	Arms and ammunition; parts and accessories thereof	1,5%
20	Miscellaneous manufactured articles	0,2%
21	Works of art, collectors' pieces and antiques	0,0%

Fuente: elaboración propia en base a Market Access

Por el contrario, tanto en los bienes agrícolas como no agrícolas, los niveles arancelarios del MERCOSUR superan ampliamente a los de la UE, 11,21% en los agrícolas y 12,26% en los no agrícolas en 2012. En el caso del MERCOSUR y a diferencia del caso europeo, los aranceles preferenciales no varían sustancialmente con los NMF aplicados. Otro de los resultados del análisis en este caso tiene que ver con la evolución, donde a diferencia del caso europeo los aranceles promedio aplicados por el MERCOSUR están aumentando y no disminuyendo, mientras que la evolución de los aranceles preferenciales de las dos categorías se mantiene constante sin modificaciones, lo que tiene que ver con el estancamiento de la agenda externa del bloque en los últimos años.

Gráfico 36 – Evolución de los aranceles promedio del MERCOSUR



Fuente: elaboración propia en base a Market Access

Los aranceles promedio aplicados por el MERCOSUR por sección del Sistema Armonizado indicarían que la protección del bloque está focalizada en las pieles, cueros y manufacturas de estas materias, textiles y vestimentas, calzado, material de transporte, manufacturas diversas y armas y municiones.

Cuadro 40 – Aranceles promedio aplicados por el MERCOSUR por Secciones del S.A

Sección S.A	Descripción abreviada	Promedio
1	Live animals; animal products	10,0%
2	Vegetable products	6,9%
3	Animal or vegetable fats and oils and their cleavage products	9,6%
4	Prepared foodstuffs; beverages, spirits and vinegar	14,8%
5	Mineral products	0,4%
6	Products of the chemical or allied industries	8,1%
7	Plastics and articles thereof; rubber and articles thereof	12,4%
8	Raw hides and skins, leather, furskins and articles thereof; saddlery and harness	20,5%
9	of straw	9,0%
10	Pulp of wood or of other fibrous cellulosic material; recovered (waste and scrap)	10,3%
11	Textiles and textile articles	26,2%
12	Footwear, headgear, umbrellas, sun umbrellas, walking-sticks, seat-sticks, whips	30,5%
13	Articles of stone, plaster, cement, asbestos, mica or similar materials	11,2%
14	Natural or cultured pearls, precious or semi-precious stones, precious metals	8,4%
15	Base metals and articles of base metal	11,7%
16	Machinery and mechanical appliances; electrical equipment; parts thereof	10,9%
17	Vehicles, aircraft, vessels and associated transport equipment	24,2%
18	Optical, photographic, cinematographic, measuring, checking, precision	10,6%
19	Arms and ammunition; parts and accessories thereof	19,1%
20	Miscellaneous manufactured articles	19,4%
21	Works of art, collectors' pieces and antiques	3,8%

Fuente: elaboración propia en base a Market Access

Más allá de los cambios que se han registrado en los últimos años en cuanto a los capítulos que se negocian en los acuerdos internacionales, queda claro que en el caso de las negociaciones del MERCOSUR todavía se identifican claras tensiones en el clásico dilema agrícola e industrial. Si se atiende a los impactos que dicho acuerdo puede tener en la denominada erosión de preferencias, especialmente en el comercio entre Brasil y Argentina, la ponderación que debe hacerse de la negociación de acceso a los mercados es sin lugar a dudas más importante que en otros acuerdos, especialmente los que se desarrollan entre potencias desarrolladas. En síntesis, para la UE seguiría siendo importante el esfuerzo negociador en el sector agrícola, como se sabe ampliamente protegido por no poseer ventajas comparativas clásicas para la producción de dicho bien, mientras que a la inversa, el impacto en el MERCOSUR sería muy fuerte en bienes industriales, en particular los de mayor tecnología y proceso como el sector automotriz y los bienes de capital.

Ahora bien, las negociaciones de características profundas negociadas por la UE y pretendidas en el caso del MERCOSUR, implican un esfuerzo negociador que va mucho más allá de los bienes y de los capítulos vinculados al acceso de los mismos, como las normas sanitarias o fitosanitarias, normas técnicas, normas aduaneras y origen, entre otros. Los capítulos negociados implican dar concesiones recíprocas en servicios, compras gubernamentales, inversiones, derechos de propiedad intelectual, indicaciones geográficas, política de la competencia, entre otros. Es quizás en estos capítulos donde el MERCOSUR tiene por delante los mayores desafíos. En servicios, existe una importante asimetría, ya que la UE goza de la competitividad internacional más elevada en este sector, donde además, el bloque ha avanzado en la firma de un importante número de acuerdos que incorporan los servicios, contando con un equipo de expertos y suma experiencia comparada. En contrapartida, el MERCOSUR ha avanzado muy parcialmente en las negociaciones de este capítulo (firma del Protocolo de Montevideo), pero tampoco ha negociado el acceso a los servicios en sus acuerdos internacionales, los que están limitados al acceso de bienes. Solo a nivel bilateral en el marco de la ALADI algunos países del MERCOSUR como es el caso de Uruguay, han avanzado en las negociaciones de este capítulo. Las negociaciones intrabloque tampoco avanzaron en ninguna de las otras áreas de negociación comentadas, como políticas de competencia, propiedad intelectual, compras públicas etc. Si bien hay tratados y protocolos y algunas normas de menor rango, lo cierto es que las mismas carecen de contenidos concretos, por lo que en la mayoría de los casos se aplica la legislación nacional y existe escasa coordinación intrabloque, lo que naturalmente atenta contra la posibilidad alcanzar posiciones comunes (Barrios, 2012).

En cuanto a los capítulos de negociación, una de las críticas que desde la academia suele realizarse tiene que ver con una visión reduccionistas del acuerdo, limitándolo a un determinado universo de temas, que si bien son importantes terminan obstaculizando el cierre de un acuerdo con una clara importancia en términos geopolíticos. Si bien ya ha sido resaltada la importancia que los países europeos le otorgan al pilar político y a la cooperación en sus acuerdos, que denominan de asociación, hecho además que marca cierta diferencia con los acuerdos de corte más mercantilista impulsados por EEUU, lo cierto es que en la negociación terminan ponderándose los asuntos económicos y comerciales clásicos, los mismos que han generado un congelamiento de las negociaciones multilaterales.

10.4 Análisis de la presentación de ofertas

Uno de los aspectos que siempre es señalado por los trabajos de investigación que analizan el único intercambio de ofertas realizado en el período de estudio definido, tiene que ver la relación entre estas negociaciones y las multilaterales, proceso que como ya fue señalado también afectó al ALCA. Es más, el propio mandato de la Comisión Europea de 1999 indicaba que el cierre de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE debería ser posterior al cierre de la Ronda Doha (Molle, 2008).

De forma similar a lo ocurrido en el proceso del ALCA, la UE y el MERCOSUR no comenzaron concretamente la negociación hasta el año 2000 (se realizó la primera reunión del Comité de Negociaciones Birregionales), si bien el acuerdo se firmó en el año 1995. Ocurre que la comisión no contaba con la aprobación del consejo para el inicio de las negociaciones, aprobación que recién se alcanzó en el año 1999. No hay que desestimar la importancia de este período, ya que en 4 o 5 años los contextos tanto internos como externos de los dos actores involucrados en las negociaciones pueden verse modificados.

La primera diferencia que surgió entre las partes tuvo que ver con los “requisitos técnicos para la negociación arancelaria” según la UE y por los “métodos y modalidades de la negociación arancelaria”, de acuerdo al MERCOSUR (Molle: pp. 102, 2008). En los hechos las dos partes no lograron coincidir en el punto de partida de las negociaciones lo que avizoró las dificultades que se enfrentarían en la negociación. Mientras que el MERCOSUR buscó desde sus inicios la contemplación de las asimetrías entre las dos partes, la UE mostró la dificultad de cambiar su matriz

de negociación, rigidez que suele ser criticada al interior del proceso europeo, ya que podría estar relegando el avance en dichas negociaciones. Como se demostró anteriormente, esta posición ha cambiado en los últimos años.

Llamativamente y sin llegar a un acuerdo en las bases de la negociación, la UE presentó su primera oferta arancelaria en el año 2002, junto con textos en bienes, servicios y compras gubernamentales. La oferta presentada por la UE si bien cumplía con la cobertura arancelaria exigida por la OMC (acuerdo XXIV del GATT), más allá de que como es sabido dicha regla no se encuentra formalizada, permitía a la UE la protección de aquellos bienes de mayor importancia para sus intereses defensivos, en particular los agrícolas que son los de mayor cuantía en las colocaciones del MERCOSUR en los países europeos. De cualquier forma, tal cual era imaginado como estrategia negociadora, la presentación unilateral de la oferta por parte de la UE presionó al bloque sudamericano a la presentación de una oferta, si bien la misma fue presentada considerando lo que entendió una oferta insuficiente por parte de la UE. Las reuniones posteriores a la presentación de la oferta mostraron cierto estancamiento en las negociaciones y pusieron arriba de la mesa la importancia de haber alcanzado a su tiempo un acuerdo en las modalidades, ya que luego de presentadas las ofertas se volvió a negociar sobre aspectos técnicos (como la cobertura, cronogramas, contingentes, tipo de aranceles, ofertas condicionadas a Doha, entre otros), sumado a la contemplación de las asimetrías demandada por el MERCOSUR. En lo que tiene que ver con las modalidades, la falta de definición en dichos temas afectaba en mayor medida al MERCOSUR, ya que la falta de precisiones en las negociaciones agrícolas impedían una cierta valoración del acceso real que estaba planteando la UE. Además del tema no menor de la importancia de los aranceles específicos sobre los ad valorem.

Entre los años 2002 y 2003 se avanzó en pequeñas mejoras en las ofertas de acceso, pero todo avance en otros temas, como por ejemplo compras públicas, quedó supeditado a los acuerdos en el pilar de acceso, donde existían algunas diferencias insalvables para las partes. Mientras que el MERCOSUR solicitaba un mayor esfuerzo en el acceso agrícola, el que era tildado de “desequilibrado” por parte de la UE, este último exigía cambios en los cronogramas y cobertura de la oferta, reclamando la presentación de ofertas en otros temas, además de que el bloque asegure la acumulación birregional de origen o elimine el uso de regímenes de importación suspensivos como el Draw Back o la Admisión Temporal. En definitiva, la UE presionaba al MERCOSUR a que se consolide como una unión aduanera, eliminando

las importantes excepciones al AEC ya indicadas, los regímenes especiales, la exclusión del sector automotriz, la eliminación del doble cobro del arancel, la firma de un código aduanero común, entre otras exigencias que impone una unión aduanera y que sí están disponibles en el caso la UE.

Las últimas ofertas fueron presentadas en julio de 2004, con el último intento de cerrar las negociaciones en octubre de ese mismo año, meta que finalmente no se cumplió. A partir de ese momento y hasta el año 2010 se estancaron las negociaciones, las que siguieron con dificultades hasta el presente. Cuando se relanzaron las conversaciones en 2010, se definió que en 2013 se alcanzaría un nuevo intercambio de ofertas, objetivo que nuevamente volvió a incumplirse.

Tomando como referencia el análisis realizado de la oferta exportable por Graciela Molle (2008), las dificultades para el MERCOSUR de la oferta presentada por la UE tienen que ver con el sector agrícola, donde la UE la dividió en productos agrícolas, productos agrícolas procesados, productos de pesca e industriales. La oferta de la UE tiene además preferencias fijas, cuotas y un importante grupo de bienes sensibles sujetos a los avances en las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha de la OMC. Las condiciones presentadas por parte de la UE fueron muy importantes en términos de los costos para el MERCOSUR, porque entre otras, se exigía la libre circulación (eliminación del doble cobro), avance en otros capítulos de negociación en especial servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras públicas, denominación de origen, armonización de otras normas vinculadas con el acceso al mercado como las normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, entre otras exigencias. El documento elaborado por la Comisión Europea en 2002 denominado “MERCOSUR – EUROPEAN COMMUNITY, REGIONAL STRATEGY PAPER – 2002 – 2006”, identificaba los desafíos que tenía el MERCOSUR por delante y que de acuerdo a la UE necesitan de una solución comunitaria. En particular se menciona la necesidad de completar el mercado único, debiendo perfeccionar la unión aduanera, incluyendo la remoción de las barreras no arancelarias. A su vez, se hacía mención a que el bloque no cuenta con un código aduanero común, ni logró armonizar los procedimientos aduaneros, además de no contar con un mecanismo de la distribución de la renta aduanera. También se menciona la necesidad de coordinar otras políticas comerciales y macroeconómicas, para lo cual la UE puede ser un modelo dado la experiencia de este bloque en los temas comentados. Otras debilidades identificadas por el documento refieren a la calidad de la infraestructura lo que afecta el aprovechamiento del mercado ampliado, así como la necesidad de profundizar la institucionalización,

como por ejemplo el sistema de solución de controversias. Para todas estas debilidades la UE plantea un programa de cooperación con apoyos precisos. (Comisión Europea, 2002).

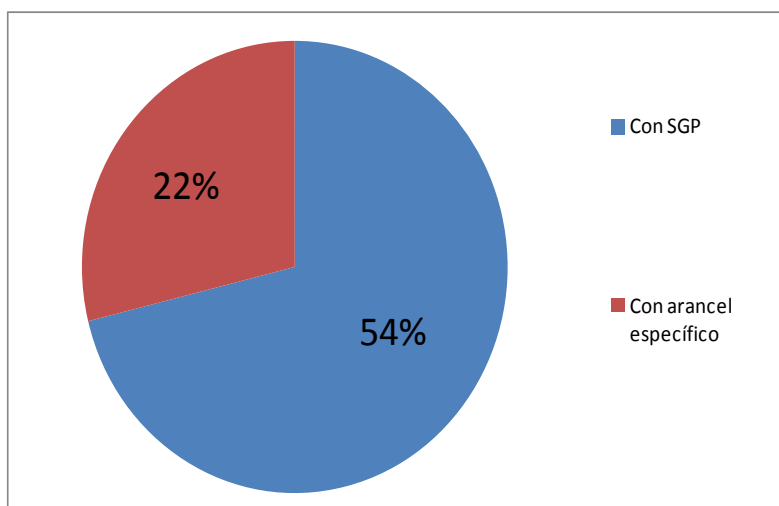
Debe tenerse en cuenta que si bien la estructura arancelaria de la UE es baja para la gran mayoría del universo arancelario, existen para un determinado grupo de productos niveles de protección muy elevados, que coinciden con los de mayor interés para el MERCOSUR. En términos de importancia en las importaciones, los productos mayormente protegidos tienen escasa participación en el total, siendo los productos no agrícolas los mayormente demandados por la UE, los que en su gran mayoría tienen aranceles nulos o muy bajos. Para el caso del bloque sudamericano, las dificultades para el avance de las negociaciones son evidentes en los productos agrícolas, dado el nivel de concentración de las colocaciones de este tipo de bienes en los países europeos. Debido a que no todos los países del MERCOSUR tienen el mismo grado de especialización agrícola en el comercio con la UE, los intereses en la conformación de la oferta final implican desafíos en ese sentido. Un ejemplo es el caso de Uruguay, ya que se trata del país del bloque que tiene una mayor concentración de sus exportaciones en bienes agrícolas, lo que coincide con los bienes mayormente protegidos por la UE, caso de la rama industrial alimentos, bebidas y tabaco, la principal en las exportaciones de Uruguay hacia la UE y la mayormente protegida por los países miembros. Otras ramas muy protegidas por la UE e importantes en las colocaciones del MERCOSUR, son la producción de productos agrícolas primarios, los productos de pesca y los textiles (Terra, 2002).

Cabe precisar que el uso del SGP en el caso europeo, actualmente suspendido en el caso de Brasil, Argentina y Uruguay (por ser considerados países de desarrollo medio - alto de acuerdo al Banco Mundial), solo activo para el de Paraguay, no garantizaba igualmente el ingreso con preferencias arancelarias de los productos de mayor importancia para el caso de los países del MERCOSUR, por lo que no es identificado como un esquema de especial importancia para el bloque, si bien en algunos casos la pérdida de este esquema puede ser un aliciente para acelerar las negociaciones con la UE. Al respecto del impacto de la caída del SGP, seguidamente se presenta una medición de los efectos de su desmantelamiento para el caso de Uruguay, considerando inicialmente las condiciones de acceso enfrentadas por este país. Cabe precisar que Uruguay es el país del MERCOSUR que hacía un uso más intensivo del mencionado esquema preferencial, por lo que al menos en este caso existe una presión adicional por avanzar en un acuerdo con la UE.

Impactos de la caída del SGP, el caso de Uruguay

Considerando el 98% de las exportaciones en base al año 2012 ordenadas por valor (ventas superiores a los US\$ 500 mil), lo que implica un total de 69 subpartidas y cerca de US\$ 970 millones, el arancel promedio que abona Uruguay para ingresar a la UE es del 11%³⁶¹. Como puede observarse en el gráfico adjunto, de dicho universo, el 54% de las subpartidas ingresan beneficiándose del SGP y un 22% enfrenta aranceles específicos, que como se mencionó es una política arancelaria bastante aplicada en el caso de la UE.

Gráfico 37 – Condiciones de acceso de Uruguay a la UE



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Del universo considerado (69 subpartidas que explicaron el 98% del total colocado por Uruguay con destino a la UE y superaron ventas por US\$ 500 mil en base al año 2012), un total de 37 se verían afectadas por la caída del SGP (las aperturas alcanzan 261 líneas arancelarias), implicando cerca de US\$ 300 millones en 2012, lo que supuso el 30% de las colocaciones totales con destino a la UE en el mismo año.

³⁶¹ Considerando el arancel más elevado de la apertura arancelaria de la UE.

De esos mismos productos, Uruguay exportó al mundo aproximadamente US\$ 745 millones, lo que implica un nivel de concentración bastante elevado. El arancel promedio de los productos identificados como afectados es del 10% (considerando el más elevado de todas las aperturas), de los cuales solo 5 productos tienen definidos aranceles específicos o mixtos³⁶². Por su parte, el arancel promedio preferencial de los productos del eventual universo afectado alcanza el 3% (considerando las mejores preferencias de la apertura), lo que indica una brecha elevada entre el nivel preferencial y el arancel NMF³⁶³.

A nivel de producto, en términos de montos de exportación, el bien más afectado sería el de sillas y asientos de madera, partes y piezas (Subpartida 940190), filetes congelados de Merluzas (030474), trozos, hojas o placas de cueros preparados después del curtido o del secado y cueros y pieles (410792), cueros plena flor sin dividir o divididos con la flor, en estado seco crust, de cueros y pieles (410441), mandarinas, clementinas, wilkings e híbridos similares, frescos o seco (080520).

Por su parte, atendiendo a los niveles de concentración entre los más afectados se destacan la carne congelada, incluso picada, de peces de las familias Bregmacerotidae, Euclichthyidae (030495), las demás albuminas, albuminatos y demás derivados de las albuminas (350290), filetes congelados de merluzas (030474) y las demás partes de máquinas y aparatos p. agricultura, horticultura (843699).

³⁶² Son en base a Ad Valorem lo que es favorable para la exportación.

³⁶³ Se parte del supuesto que hay un aprovechamiento del 100% de la preferencia, no excluyendo el porcentaje de exportaciones que por distintos motivos no aprovecha la preferencia arancelaria otorgada en el marco del SGP.

En el cuadro presentado seguidamente se listan todas las subpartidas exportadas por Uruguay a la UE (se computaron las colocaciones con destino a los 28 países que actualmente conforman la unión), indicando el monto exportado a dicho bloque en el último año cerrado, la participación en el total exportado hacia dicho destino, los montos de exportación globales, su nivel de concentración, los aranceles preferenciales aún vigentes en el marco del SGP y los niveles NMF aplicados por la UE para cada subpartida seleccionada, que serían los que deberían enfrentar las empresas exportadoras de dichos bienes a partir del 1 de enero de 2014 (al menos hasta que no se cierre un acuerdo entre el MERCOSUR y la UE o que en el marco de las negociaciones se acepte una prórroga de la eliminación estudiada³⁶⁴)

Cuadro 41 – Universo impactado por la caída del SGP esquema europeo

(En miles de US\$, caso Uruguay)

Subpartida	Descripción abreviada	Uruguay exporta hacia la UE, 2012	Participación en expo a la UE, 2012	Uruguay exporta hacia el mundo, 2012	Indicador de concentración en la UE, 2012	Aranceles preferenciales	Arancel NMF*
'940190	sillas y asientos de madera, partes y piezas	59.397	6,0%	106.707	56%	0%	2,7%
'030474	filetes congelados de Merluzas	31.082	3,2%	34.162	91%	2,6% y 4%	7,5%
'410792	trozos, hojas o placas de cueros preparados después del curtido	27.484	2,8%	55.978	49%	2% y 3%	6,5%
'410441	plena flor sin dividir o divididos con la flor, en estado seco crust, de cueros y pieles	25.271	2,6%	61.845	41%	2% y 3%	6,5%
'080520	mandarinas, clementinas, wilkings e híbridos similares, frescos o seco	16.074	1,6%	28.419	57%	12,5%	16%
'441232	madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar, las demás maderas	14.684	1,5%	32.344	45%	3,5%	7%
'150210	sebo	14.107	1,4%	66.278	21%	0%	3,2%
'020500	carne de animales de las especies caballar, asnal o mular, fresca	13.527	1,4%	29.708	46%	1,6%	5,1%
'440799	las demás madera tropicales aserradas o desbastadas longitudinalmente	11.549	1,2%	31.855	36%	0%	2,5%
'410712	cueros preparados después del curtido o del secado y cueros y pieles apergamizados	11.444	1,2%	66.432	17%	2% y 3%	6,5%
'081040	arándanos o murtonos y demás frutos del genero vaccinium frescos	9.606	1,0%	15.723	61%	0% y 6,1%	9,6%
'350610	productos de cualquier clase utilizados como colas o adhesivos acondicionados	6.953	0,7%	13.341	52%	0%	6,5%
'080550	limones Citrus limón, Citrus limonum y limas Citrus aurantifolia, Citrus latifolia, fresco	6.916	0,7%	9.835	70%	8,9%	12,8%
'890190	los demás barcos para el transporte de mercancías y los demás barcos	6.791	0,7%	16.130	42%	0%	1,7%
'441239	madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar : Las demás maderas	5.358	0,5%	35.034	15%	3,5%	7%
'410419	cueros y pieles, de bovino, incl. el búfalo, o de equino, en estado húmedo	5.240	0,5%	22.132	24%	2%	5,5%
'160420	las demás preparaciones y conservas de pescados	3.183	0,3%	6.387	50%	2% al 21,5%	25%
'150500	grasa de lana y sustancias grasas derivadas, incl. la lanolina	2.950	0,3%	15.855	19%	0%	3,2%
'430219	las demás pieles enteras, curtidas o adobadas, sin ensamblar	2.670	0,3%	13.997	19%	0%	2,2%
'410411	cueros plena flor sin dividir o divididos con la flor, en estado húmedo	2.559	0,3%	22.719	11%	2%	5,5%
'030366	merluzas, congelados	2.281	0,2%	15.501	15%	11,5%	15%
'160431	caviar	1.988	0,2%	3.338	60%	7%	20%
'410799	trozos, hojas o placas de cueros preparados después del curtido o del secado y cueros	1.979	0,2%	9.932	20%	3%	6,5%
'350290	las demás albuminas, albuminatos y demás derivados de las albuminas	1.797	0,2%	1.804	100%	0%	7,7%
'430310	prendas y complementos de vestir, de peletería	1.698	0,2%	3.499	49%	0%	3,7%
'200911	jugo de naranja, congelado, sin fermentar y sin alcohol	1.636	0,2%	2.800	58%	11,7% a 40,2%	43,7%
'030614	cangrejos de mar, congelados	1.514	0,2%	3.535	43%	2,6% y 2,8%	6%
'200939	jugo de agrios cítricos, sin fermentar y sin adición de alcohol, incl. con adición de azúcar	1.275	0,1%	4.039	32%	10,9% al 41,5%	45%
'030495	carne congelada, incluso picada, de peces de las familias Bregmacerotidae, Euclichthyidae	1.199	0,1%	1.199	100%	2,6% al 10,7%	14,2%
'321410	mástiques; plastes (enduidos) de relleno utilizados en pintura	1.145	0,1%	2.920	39%	0%	5%
'080830	peras	1.044	0,1%	2.474	42%	0%	2,5%
'120929	semillas de forrajeras	766	0,1%	2.719	28%	0% y 4,8%	8,3%
'691390	estatuitas y demás objetos de adorno de cerámica	688	0,1%	1.614	36%	0% y 2,5%	6%
'843699	las demás partes de máquinas y aparatos p. agricultura, horticultura	656	0,1%	757	87%	0%	1,7%
'081190	otras frutas congeladas	555	0,1%	773	72%	0% al 26%	29,5%
'580710	etiquetas, escudos y artículos similares, de materias textiles, en pie	513	0,1%	2.334	22%	4,9%	6,2%
'382319	los demás ácidos grasos monocarboxílicos industriales	502	0,1%	811	62%	0%	2,9%
Sub total		298.081	30,2%	745.130			

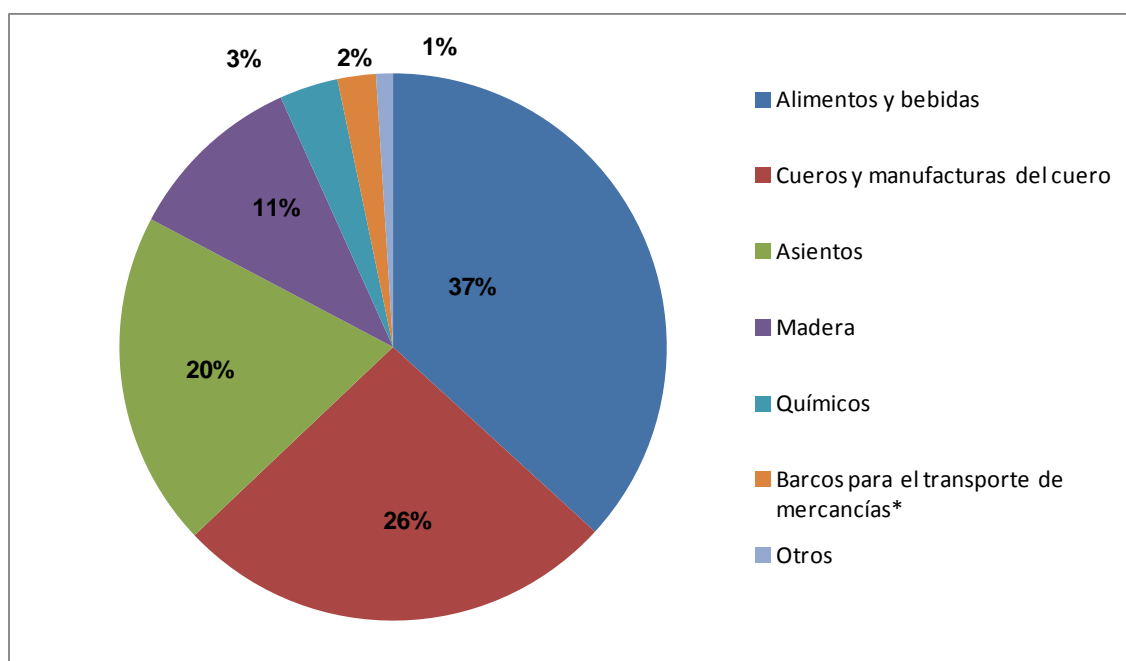
* Considerando el arancel más elevado de todas las aperturas.

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map, Mac Map y Sitio oficial de la UE

³⁶⁴ Posibilidad que puede todavía concretarse en el intercambio de ofertas.

A nivel de sectores, los más afectados por la caída de las preferencias son los alimentos y bebidas, los cueros y los asientos, que en conjunto explicaron el 83% del total del universo impactado.

Gráfico 38 – Impacto de la caída del SGP por sectores, caso de Uruguay



*Operaciones de relacionadas con una empresa particular.

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

En el caso del MERCOSUR, quizás una de las mayores restricciones identificadas en su oferta (además del avance en los otros capítulos de negociación) en el cupo definido en el sector automotriz, además de una desgravación total a 17 años, lo que superaba en 7 años el período máximo definido por la UE. Si bien el sector automotriz es de suma importancia en las negociaciones, otros bienes clave para la UE son los químicos, los productos metálicos y maquinaria y equipo, que son muy protegidos por el MERCOSUR, por su tarifa externa común. Ahora bien, la protección difiere según de qué país se trate ya que como se vio en capítulos anteriores, la existencia de algunos de los regímenes suspensivos del AEC del MERCOSUR, tales como el régimen de bienes de capital, tecnología de información, excepciones al arancel o también los programas especiales como la admisión temporaria o el *drawback* (Terra, 2002).

En base a las ofertas presentadas, Molle (2008) indica que la oferta de 2004 era favorable a la UE. La base del argumento tiene que ver con que el acceso real de la

UE era mínimo con relación al MERCOSUR, especialmente porque un porcentaje importante de líneas arancelarias incluidas en el 90% ya poseían arancel cero o poseían algún tipo de preferencia comercial en el marco del SGP, mientras que el MERCOSUR debía hacer un esfuerzo de consideración en su apertura industrial con el importante efecto en la erosión de preferencias regionales y también en la negociación en otras áreas de negociación donde posee poca experiencia internacional y un avance normativo que no es comparado a la de los países europeos. El *trade off* de dicha considerable apertura estaría en las ganancias por el acceso de su sector agrícola (en definitiva los modelos de equilibrio general computable concluyen que en esos términos el acuerdo sería beneficioso para el MERCOSUR), justo el que la UE está protegiendo.

11. Impactos de las estrategias de inserción de EEUU y de la UE en el MERCOSUR

En este capítulo previo a las conclusiones, se responden las preguntas de investigación definidas y finalmente se confirma la hipótesis formulada. Asimismo, se harán comentarios sobre la hipótesis propositiva planteada.

La primera pregunta de investigación planteó si en el período de estudio, **¿se ha visto modificada la estrategia de inserción internacional seguida por EEUU y por la UE con los países de AL en el plano comercial?**

Sin lugar a dudas que la definición de la política comercial definida tanto por EEUU como por la UE respecto a AL, no puede analizarse de forma aislada a los cambios registrados en el sistema internacional, especialmente si se tiene en cuenta la notoria incursión de nuevos actores en las relaciones internacionales, lo que entre otros fenómenos, provocó un reordenamiento de los poderes relativos. En el período de estudio definido, 1991 – 2013, este hecho es de fundamental importancia, ya que China, pero también otras economías emergentes, han ocupado lugares de privilegio en el escenario internacional. Además de los actores, los que permitieron a AL la posibilidad de diversificar su política exterior, la complejidad de los temas negociados ha llevado a la consolidación de algunos cambios en las relaciones económicas comerciales, donde los avances en el ámbito multilateral pierden fuerza frente a otras modalidades de integración, tales como los denominados TLC (los que han crecido exponencialmente desde la década del noventa en adelante) o más recientemente los

acuerdos plurilaterales, así como los ahora denominados Mega Acuerdos Comerciales. A través de esta modalidad, las potencias pretenden asegurar sus intereses en aquellas normas vinculadas con el comercio que reglarán las disciplinas multilaterales en el comercio internacional de los próximos años, tales como las medioambientales, las laborales, la propiedad intelectual, entre otras.

En definitiva, la política seguida por EEUU y por la UE ha acompañado los cambios en el escenario internacional, los que si bien en gran parte fueron impulsados por los mismos actores, en otros se trata de fenómenos más amplios donde los países deben desplegar políticas comerciales cada vez más flexibles para no perder terreno frente a los competidores y nuevos escenarios. A su vez, en el correr de la investigación, queda demostrado el alineamiento de sus políticas comerciales con AL, lo que implica que las acciones desplegadas por una parte serán seguidas en el corto plazo por la otra, lo que también es extrapolable a las estrategias específicas de negociación, como por ejemplo la decisión de negociar individualmente cuando se trata de procesos de integración, más allá del consabido efecto en la profundización del acuerdo.

Una de las flexibilidades más claras mostradas tanto por EEUU como por la UE respecto a las negociaciones comerciales refiere a cómo negociar con los procesos de integración. Inicialmente, EEUU propuso al MERCOSUR un formato 4 + 1, luego apostó a la negociación de un acuerdo continental que respetaría los diferentes esquemas subregionales como el MCCA/SICA, CAN y el MERCOSUR. Por otra parte, la UE también propuso la negociación de acuerdos de asociación primero con el MERCOSUR y luego con la CAN y el MCCA/SICA, respetando entonces la negociación con todos los miembros del proceso de integración. Por los motivos desarrollados en la investigación, tanto EEUU como la UE cambiaron su estrategia de inserción externa con los países de AL y especialmente con los diferentes esquemas, caso de la CAN, pero también con el MERCOSUR dado el antecedente de Uruguay y la opción ya manejada, pero finalmente no implementada, en las negociaciones en curso entre la UE y el bloque recién mencionado.

Respecto a la segunda pregunta de investigación, **¿qué fenómenos internacionales, regionales y nacionales afectan el problema de investigación?**, sin pretender abarcar todos los fenómenos, sí fueron identificados los de mayor importancia, algunos de los cuales ya fueron adelantados en la respuesta a la primera pregunta. Los cambios en el concepto de integración a nivel internacional en los últimos años han naturalmente afectado el despliegue de las políticas comerciales de todos los

actores analizados, pero especialmente de EEUU y de la UE que por su peso económico y comercial a nivel internacional arrastran al resto de los Estados. Entre los cambios internacionales de mayor impacto se ubican la deslocalización de inversiones, las transformaciones productivas a impulso de los saltos tecnológicos y científicos, el nivel máximo de integración alcanzado a nivel mundial y el estancamiento de las negociaciones multilaterales. En todos estos fenómenos existe un punto de quiebre que es el ingreso de China a la OMC concretado en 2001 y su efectos globales en el comercio internacional.

En relación a los fenómenos regionales, el hecho de mayor relevancia para los intereses de la presente investigación tiene que ver con el éxito de los procesos en AL en términos del cumplimiento de los objetivos originarios así como en colmar las expectativas de los socios. Debe reconocerse que todos los acuerdos han visto interrumpida la consecución de sus objetivos originarios, no logrando la cohesión necesaria que permite el perfeccionamiento de los procesos de integración. Esta realidad es notoria en la CAN, pero también lo es en el MERCOSUR. Naturalmente que parte de las dificultades para dar cumplimiento a las expectativas generadas por los miembros tuvo que ver con la ambición de las metas propuestas, tratándose en todos los casos de acuerdos de integración profundos, como uniones aduaneras o mercados comunes, que como fue demostrado en la investigación fueron en la teoría más allá de lo deseado inicialmente por los socios fundadores. En consecuencia, ninguno de los mecanismos subregionales de integración alcanzó un nivel de cohesión mínimo que asegure la consolidación del interés regional por sobre el interés nacional. Este traspaso, que entre otras cosas implica cierta pérdida de soberanía, jamás fue alcanzado por los procesos de integración de AL y en particular por el MERCOSUR lo que llevó a consolidar un escenario incómodo entre los miembros. Incluso más, la realidad indica que el nivel de ambición de los objetivos planteados en el Tratado de Asunción superaba ampliamente el interés nacional y la voluntad política de los Estados que terminaron formando parte del proceso.

En definitiva, los procesos de integración regional no se crearon a partir de esta filosofía, lo que hizo que el espíritu integracionista esté ausente y en todos los casos se reconozca una sumatoria de intereses nacionales que no necesariamente tienen un objetivo en común. Esta realidad regional, es de especial importancia para el objeto de estudio, ya que al menos en la definición de la política exterior, los países siguen priorizando sus intereses nacionales, por sobre los regionales, incluso yendo más allá de las limitantes que ejercen los propios tratados (como por ejemplo el hecho de

conformar una unión aduanera), las que en definitiva no son respetadas por considerar que no están alineadas a los intereses nacionales, los que en los hechos terminan primando.

En cuanto a si **¿es el MERCOSUR una unión aduanera?** se trata de una pregunta fundamental desde el momento que dicha categorización es utilizada para impedir que algunos miembros del bloque negocien con países de extrazona de forma adelantada o independientemente del resto de los socios del bloque. Imposibilidad que se desprende de la definición misma de la unión aduanera y que en el caso del MERCOSUR ha sido reforzada por la Decisión del Consejo del Mercado Común N°32/00.

El tema merece algunas precisiones. La definición de conformar una tarifa externa común o AEC se tomó por todos los Estados miembros del MERCOSUR a través del artículo primero del Tratado de Asunción. Si bien no se hace referencia en ningún momento a la conformación de una unión aduanera, las definiciones más aceptadas consideran que cumplir con ese hito (conformar un AEC) es esencial para alcanzar una unión aduanera. Ahora bien, no es el único. La implementación de una unión aduanera debe estar acompañada por una armonización de normas aduaneras, tributarias, cambiarias y comerciales, además de la aprobación de legislación complementaria, lo que no ocurrió en el caso del MERCOSUR. El bloque sí logró confeccionar una tarifa común, si bien con un número importante de excepciones, algunas de ellas se sumo impacto económico (se calcula que cerca del 30% de la tarifa externa no coincide, además de la existencia de un gran número de regímenes excepcionales como por ejemplo las zonas francas). Cabe resaltar que la mayoría de ellas tienen una fecha de vencimiento, aunque ha sido costumbre la permanente renovación de los regímenes especiales, lo que termina transformando la excepción en regla.

Es por eso que en la literatura económica regional es habitual encontrar la denominación de “unión aduanera imperfecta” para referirse al MERCOSUR, lo que de cierta forma evidencia que el bloque sí es considerado por los autores como una unión aduanera más allá de las excepciones. Además, también debe tenerse en cuenta que como ocurre en todo proceso de integración, existe un período de perfeccionamiento, que si bien en este caso incumplió largamente los plazos originales previstos en su legislación comunitaria, en diferentes períodos se ha intentado aprobar normas o

iniciar procesos que indicaban un interés en perfeccionar este instrumento, caso de la aprobación de un código aduanero entre otras normas identificadas.

Como fue demostrado en el desarrollo de los capítulos de la investigación, algunos autores entienden que tal desvío desnaturaliza la unión aduanera del bloque y que las voluntades de perfeccionarla son meros discursos políticos sin un interés real de avanzar en ese sentido. Otros expertos consultados confirman que no solo no se ha constituido una unión aduanera entre los miembros, sino que son prácticamente nulas las posibilidades de alcanzarlas, incluso aseverando que el bloque confundió el instrumento de integración definido.

Este escenario habilitaría entonces a que algunos países del MERCOSUR negocien acuerdos comerciales con países de extrazona sin necesidad de acordar con sus miembros. Por el contrario, como fue demostrado, otros autores, algunos socios del bloque y las propias autoridades del MERCOSUR, entienden que dicha posibilidad es inexistente porque el bloque debe negociar en conjunto como lo establece no solo el hecho de ser una unión aduanera, sino también la Decisión del Consejo del Mercado Común N°32/00 ya referenciada, impedimento comúnmente resaltado en los debates sobre la inserción externa del MERCOSUR. Respecto a esta decisión, debe tenerse en cuenta que en las negociaciones actuales en curso entre el MERCOSUR y la UE no se dará cumplimiento a lo dispuesto en la mencionada norma, ya que Venezuela no integra las negociaciones y es considerado un miembro pleno. Otras autoridades consideran que la Decisión N°32/00 no tiene mayor validez jurídica, por tratarse de una norma vaga que reafirma un compromiso anterior (plasmado en el Tratado de Asunción) y que no ha sido incorporada por ningún Estado miembro del bloque.

Si bien parece claro que el bloque no cumple con las formalidades impuestas para alcanzar una unión aduanera, no menos cierto es que sí posee una tarifa externa común más allá de las imperfecciones y pretende aprobar normas que indicarían que se apuesta a la profundización del instrumento.

Otro aspecto que no suele considerarse cuando se defiende la necesidad de negociar acuerdos de extrazona en conjunto con todos los miembros, es lo establecido en el artículo primero del Tratado de Asunción, donde cabe recordar se definió, **“el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y**

la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”³⁶⁵.

De cualquier forma, más allá de los tecnicismos sobre la definición de lo que es considerado una unión aduanera por la OMC o por la teoría clásica más extendida tomada como marco teórico, algunos de los que defienden la necesidad de negociar de forma conjunta utilizan otros argumentos que no son solo jurídicos, sino políticos y económicos, indicando que los beneficios de negociar en conjunto son mucho mayores para todos los socios y para el bloque en su conjunto. El debate es profundo y existen elementos suficientes para defender cualquiera de las dos posiciones. Para los objetivos de la presente investigación se entendió que de acuerdo a lo establecido en el Tratado de Asunción como en las normas complementarias, el bloque apostó a la conformación de una unión aduanera, objetivo que al menos en el período de estudio definido no ha sido descartado. En efecto, de acuerdo a la teoría clásica de la integración, en particular la referida a los diferentes niveles, el bloque no puede ser considerado una zona de libre comercio, porque ha aprobado normas que van más allá de dicha instancia de integración (con muchas dificultades), pero lo que es más importante sigue apostando y aprobando normas en pos de alcanzar la meta de perfeccionar dicho instrumento. Además, el artículo primero del Tratado de Asunción establece la obligación de que los Estados miembros negocien en conjunto con países de extrazona o grupo de países, lo que fue complementado con la aprobación de la Decisión N°32/00. Hasta que el bloque no aprueba normas en contrario o desestime finalmente el objetivo de alcanzar una unión aduanera, todo acuerdo comercial suscrito por algún miembro del MERCOSUR de forma independiente al resto de los miembros constituiría un quiebre en la política comercial común.

Con respecto a los efectos en el MERCOSUR y ya dando respuesta a la pregunta sobre **¿cuáles y de qué dimensión son los efectos de los cambios en la política de inserción comercial seguida por EEUU y la UE en el MERCOSUR?**, debe inicialmente asumirse que el bloque sudamericano no ha cumplido de forma plena con sus objetivos, especialmente en lo que tiene que ver con la conformación de un mercado común, pero tampoco implementando de forma plena una unión aduanera como fue demostrado a través de los distintos capítulos. En los hechos, se trata de un acuerdo comercial con una fuerte bilateralización de los intereses nacionales de dos de sus integrantes, que a partir de una notoria asimetría imponen sus intereses al

³⁶⁵ Consultado el 10 de marzo de 2014. En: http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria

resto de los socios del bloque. En definitiva, un primer impacto tiene que ver con el proceso de conformación del MERCOSUR, el que estuvo muy influenciado por la política norteamericana seguida desde el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas en 1990. Si bien allí todavía no se identificó el cambio de política de EEUU y de la UE en cómo relacionarse con la región, el solo hecho de contar con un frente negociador abierto (acuerdo 4 + 1 y luego el ALCA) marcó el desarrollo del proceso de integración. En los hechos, existe una relación entre el posible acercamiento entre Argentina y EEUU en los primeros años de la década del noventa y la conformación del MERCOSUR en los términos negociados en el Tratado de Asunción, especialmente en cuanto a la conformación de una tarifa externa común, aspecto que no se había manejado en las negociaciones bilaterales entre Brasil y Argentina anteriores al Tratado de Asunción.

Por encima de las reacciones que ha provocado la posibilidad de que alguno de los miembros negocie con terceras economías rompiendo con la política comercial común del bloque, dicho impedimento parece tener un interés político y no práctico, especialmente por las pujas geopolíticas de Brasil con EEUU. En efecto, como fue señalado en la investigación, Uruguay ya rompió con la exigencia de negociar de forma conjunta con los miembros del bloque cuando suscribió un TLC con México, por más que para habilitar esta opción se haya aprobado un acuerdo marco que permitió dicha operativa. Es bueno recordar que el acercamiento comercial de Uruguay con México es el resultado de un intento fallido del gobierno uruguayo de acercarse comercialmente con los EEUU de forma bilateral, en momentos en que el ALCA mostraba sus primeras fatigas, opción que encontró reparos en Brasil como ocurrió nuevamente años después en el segundo intento de un gobierno uruguayo por firmar un TLC con la potencia norteamericana.

En definitiva, uno de los cambios en la estrategia comercial seguida por EEUU tuvo que ver con la posibilidad de negociar bilateralmente con algún país del MERCOSUR, lo que generó el inmediato interés de Uruguay, pero también de Paraguay, los dos países del bloque que tienen una visión más negativa sobre los beneficios del proceso de integración del cual forman parte, la que mantienen hasta el presente si se atiende a las acciones y posicionamientos seguidos por los dos países respecto a la Alianza del Pacífico. Al menos con EEUU, la posibilidad de avanzar bilateralmente comenzó a ser cierta desde el momento en que el ALCA se descartó como formato negociador, lo que informalmente ocurrió años antes de la firma de la Declaración de Mar del Plata en 2005 (algunos identifican la Cumbre de Quebec como el punto de quiebre) y este

país inició el cierre de acuerdos bilaterales, primero con Chile, luego con Perú y finalmente con Colombia (además de intentarlo con Uruguay, es importante resaltar que también se manejó dicha opción con Argentina).

Además de la ya comentada firma del TLC entre Uruguay con México (primer quiebre de la política comercial común), el primer país se acercó comercialmente con EEUU con la firma de un TIFA (considerado el segundo quiebre de la política comercial común del MERCOSUR), que así como ocurrió en el caso de México fue el resultado de un nuevo intento para firmar un TLC con EEUU, que provocó una fuerte reacción de Brasil, incluso más firme que la de años anteriores. La posibilidad siempre latente de que Argentina se vea tentada a avanzar en una negociación con EEUU, sin lugar a dudas potencia los efectos derivados de los sucesivos acercamientos de Uruguay con dicho país, los que por el peso tanto económico como geopolítico serían de menor importancia para Brasil.

Independientemente de que en el marco del TIFA no se negocia la liberalización arancelaria de forma clásica como ocurre en los TLC (y por tanto no afectaría el AEC del MERCOSUR), sí es considerado como un quiebre a la política comercial común por dos razones. En primer lugar porque mantiene un espacio de negociación permanente que posiciona adecuadamente a Uruguay para avanzar hacia la negociación de un TLC. En segundo lugar, porque en el marco de dicho acuerdo se han negociado y firmado protocolos sanitarios que habilitaron la exportación de nuevos productos al mercado estadounidense. El caso del TLC con México si bien encuentra similitudes en las negociaciones seguidas por el bloque con la CAN y Perú (Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica N°59 y 58 respectivamente), donde se negociaron diferentes cronogramas de desgravación, el caso no puede ser comparado con el de México, donde Uruguay negoció bilateralmente un acuerdo comercial donde se incluyó todo el universo arancelario, siguiendo Brasil y Argentina sin negociar la profundización de sus acuerdos en el marco de ALADI y Paraguay sin tener ninguna relación comercial con dicho país (Venezuela denunció el denominado G3, por lo que hasta la fecha tampoco posee ninguna relación comercial con México).

Así como ocurrió en el caso de EEUU, la UE también modificó su estrategia de inserción internacional en los últimos años, flexibilizando la exigencia de negociar conjuntamente cuando se trataba de bloques comerciales. En el caso del MERCOSUR, las negociaciones en curso entre el dicho bloque y la UE siguen dando cumplimiento al mandato de la Comisión Europea de negociar conjuntamente y no a

través de un acuerdo a distintas velocidades. Ahora bien, dadas las dificultades que están presentando las negociaciones, en particular en la conformación de una oferta común entre los miembros del MERCOSUR (especialmente con Argentina) y en la negociación de los otros capítulos de negociación, cabe la posibilidad de que se replique lo ocurrido con la CAN, decisión que para la UE no parece ser un problema y de acuerdo a las declaraciones y documentos revisados estaría dispuesta a tomar. Sin embargo para el MERCOSUR, en particular para Brasil, sí se trata de una decisión de impacto político, que puede tensionar la relación con Argentina, que como se vio es un socio estratégico para los intereses de Brasil. Este es un tema de especial importancia para las futuras negociaciones del bloque, ya que asumiendo que Brasil ha cambiado recientemente su estrategia de desarrollo, es esperable que también modifique la de inserción externa, mostrándose mucho más activo en la firma de acuerdos comerciales y en sus posiciones en la Ronda Doha de la OMC. Este nuevo contexto lleva a preguntarse cómo gestionará el MERCOSUR las tensiones que se generarían entre Brasil y Argentina por las diferencias en la política exterior, ya que el segundo país sigue todavía aplicando un sin número de políticas proteccionistas que indicarían la falta de interés en aplicar políticas aperturistas y menos aún, que el que las aplique sea Brasil, mercado de especial importancia para el comercio exterior de Argentina.

En cuanto a si los miembros del MERCOSUR, **¿quebrarán su política comercial común (exigida teóricamente por una unión aduanera) en las negociaciones que actualmente se llevan adelante entre dicho bloque y la UE?**

Como fue señalado anteriormente, dicha opción todavía no fue incorporada a las negociaciones que cabe aclarar se encuentran en curso. De todas formas, como fue señalado la misma si ha sido manejada por jerarcas y negociadores europeos y del MERCOSUR, en particular de Brasil. Por su parte, el sector privado brasileño también ha realizado declaraciones públicas en este sentido, especialmente por considerar que no se está avanzando en las negociaciones por responsabilidad de Argentina, lo que parecería ser de cierta forma una simplificación de una problemática algo más profunda. En contrapartida, tanto el gobierno de Uruguay como de Paraguay se han mostrado proclives a que se avance de cualquier forma con la UE, incluso de forma diferenciada, no identificando en este caso los riesgos que encuentra Brasil, el que se muestra algo más cauto o es menos activo respecto a dicha posibilidad.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta y que presenta diferencias con una eventual negociación con EEUU, tiene que ver con la posibilidad de que la UE tenga interés en

avanzar de forma bilateral sin que uno de esos países sea Brasil, sin lugar a dudas el mercado estratégico para los europeos. En definitiva, la posibilidad cierta de que se replique lo ocurrido entre la UE y la CAN dependerá de Brasil y su entendimiento con Argentina, que es el país más reticente a negociar con el bloque del viejo continente, no previéndose la posibilidad de que se avance en una negociación sin la inclusión o aceptación de Brasil.

Sobre si un eventual relanzamiento de las negociaciones comerciales entre EEUU y el MERCOSUR **¿implicaría un riesgo para el desarrollo de las políticas comunes del bloque?**, dependerá de si el acuerdo entre el MERCOSUR y la UE llega finalmente a suscribirse y también bajo qué formato es alcanzado (negociaciones conjuntas o bilaterales). El estudio de las estrategias de inserción internacional de EEUU y de la UE en los últimos años confirmaría la alineación entre las mismas, lo que quiere decir que cuando uno avanza en un acuerdo con una zona comercial de importancia económica, la otra sigue el mismo camino (ocurrió con Centroamérica y con la CAN, pero también en las diferentes acciones seguidas en las negociaciones con el MERCOSUR). Debido al componente político que adquieren las relaciones diplomáticas con EEUU en comparación con las de la UE, las posibilidades de que se generen tensiones internas en el caso de una nueva ventana de oportunidad para negociar con la primera potencia mundial, son sin lugar a dudas mayores que las que se puedan generar en el caso europeo o con cualquier otra región. Brasil ha aplicado durante todo el período de estudio una política exterior antinorteamericana y ha descartado y contrariado toda iniciativa norteamericana en la región sudamericana. Incluso en el ámbito político esta posición ha sido clara con la importancia que se le otorga a la UNASUR como contraposición a la OEA.

La reacción de Brasil frente a los sucesivos esfuerzos de Uruguay por negociar un TLC con EEUU confirma esta dificultad, la que a su vez está basada en evitar un antecedente que afecte el alineamiento que desde el año 1991 (más allá de las dificultades) han tenido los dos socios estratégicos de Sudamérica. Vaya si mantener una misma política comercial común con la primera potencia global lo es. Además, para los intereses de Brasil también sigue siendo importante mantener a un MERCOSUR sin quiebres, para evitar cualquier impacto negativo en su imagen exterior, la cual proyecta como indiscutido líder regional para dar cumplimiento a su ambiciosa política exterior.

Otra pregunta de investigación planteada refiere a **¿qué países del MERCOSUR se verían mayormente atraídos a aceptar un formato de negociación que excluya a algunos miembros del bloque?** Los países más afectados por enfrentar una política comercial proteccionista asociada a un escaso nivel de apertura, son los más pequeños en términos económicos. Si bien la situación uruguaya presenta diferencias con la paraguaya, especialmente por la mayor dependencia política y comercial del segundo respecto a Brasil. Asimismo, los países pequeños son los que más han sufrido las restricciones impuestas por los socios del MERCOSUR al libre tránsito de mercancías, impidiendo los beneficios del prometido mercado ampliado, mientras que por el contrario, dichas economías sí han sufrido la competencia de la apertura comercial, sin contar con políticas de reconversión o redistribución como sí existen en otros procesos de integración similares. Como resultado, el bloque no ha alcanzado un nivel de cohesión que permita el necesario sentido de pertenencia para no quebrar políticas comunes fundamentales, como en una unión aduanera es el AEC y su correspondiente política comercial común.

El cumplimiento de los objetivos planteados por el Tratado de Asunción, pero fundamentalmente la no satisfacción de las expectativas generadas a partir de la conformación del MERCOSUR, especialmente en Uruguay y Paraguay, llevan a que sean estos dos miembros los que muestran mayores posibilidades de aceptar negociar de forma adelantada o separada del resto de los miembros. Esta aseveración es válida para el caso de EEUU, que por razones estratégicas sigue otorgándole importancia a la relación que mantiene con las economías pequeñas de la región. En el caso de las negociaciones en curso entre el MERCOSUR y la UE, la posibilidad de negociar de forma bilateral depende en mayor medida de que Brasil acepte ese camino, el que con seguridad estaría acompañado por Uruguay y Paraguay, quedando Argentina algo relegada en dicha negociación.

Separadamente del éxito en las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE, todavía incierto, el persistente malestar de las economías pequeñas (a lo que ahora se suma Brasil), del bloque sobre los logros del mencionado bloque comercial y particularmente de su agenda externa, lleva a concluir que las tensiones respecto a las negociaciones en bloque seguirán estando presentes. Además, contar con antecedentes como el de Uruguay (TLC con México y TIFA con EEUU) o la política tanto de EEUU como de la UE favorable a seguir el camino bilateral cuando se presentan dificultades en las negociaciones con esquemas regionales, mantiene la opción siempre latente que se activará dependiendo de los contextos, en un mundo que ha acelerado notoriamente

sus niveles de integración a través de instrumentos y modalidades que son justamente los rechazados por el MERCOSUR. Dependerá entonces del grado de entendimiento que logre Brasil con Argentina, el que debido las características históricas de la relación bilateral, será siempre una prioridad para la potencia sudamericana.

Frente a la pregunta de si **¿existen otros procesos de integración de la región afectados por los cambios en la política de inserción comercial de EEUU y de la UE?**, el caso más emblemático es el de la CAN. Así como ocurre con el MERCOSUR, al menos teóricamente se trata de una unión aduanera por lo que las negociaciones deberían llevarse a cabo conjuntamente.

Como es sabido, tanto EEUU como la UE aceptaron negociar acuerdos de forma individual con algunos de los miembros (en los dos casos con Perú y Colombia), lo que afectó no solo la política comercial común de la CAN (más allá de la aprobación de una decisión que permitió seguir dicho camino), sino que también llevó al alejamiento del bloque de uno de sus socios, Venezuela, lo que aceleró el deterioro del proceso de integración.

Ahora bien, más allá de la aceptación de EEUU y de la UE de negociar bilateralmente, la decisión de avanzar bajo dicha modalidad también fue de Perú y Colombia, los que presentaban desde tiempo atrás diferencias con los otros miembros de la CAN en lo que tiene que ver con la estrategia de inserción (pero no solo), dado los problemas al interior del proceso en lo que tiene que ver con el incumplimiento de sus objetivos originarios. Esta situación puede asemejarse a la presentada por Uruguay y Paraguay en el MERCOSUR.

Hipótesis

La hipótesis formulada para el desarrollo de la investigación fue la presentada seguidamente: **“la estrategia de inserción internacional en el área comercial seguida por EEUU y por la UE con los países de AL, afectó la política comercial común del MERCOSUR, definida por la conformación de una unión aduanera”**.

Luego del desarrollo de la tesis cumpliendo con la metodología definida: relevamiento documental, bibliografía especializada, planteamiento de casos de estudio, procesamientos estadísticos y realización de entrevistas, **se confirma la hipótesis planteada** en la investigación.

Los cambios en la política de inserción desplegados por EEUU y por la UE en el área comercial durante el período 1991 – 2013, afectó la política comercial común del MERCOSUR.

Las dificultades para avanzar en el ámbito multilateral (OMC) que fue el sistema que regló las disciplinas del comercio internacional desde la década del cincuenta en adelante, provocó un cambio en la estrategia de inserción de las potencias desarrolladas, especialmente de EEUU y la UE. El terreno ganado por los Estados en desarrollo en la Ronda Uruguay del GATT y las pretensiones mostradas a partir de lanzamiento de la Ronda Doha, llevaron a que EEUU imponga una estrategia de inserción internacional ya no solo regional, subregional, sino también bilateral con una lógica OMC Plus, lo que supone negociar en dichos acuerdos disciplinas que van más allá de lo negociado en el ámbito multilateral. Por otra parte, la UE mostró dificultades en el avance de sus negociaciones subregionales, lo que generó una presión por no perder ventajas relativas con su principal competidor (los EEUU) y también se vio forzada a cambiar su estrategia de inserción internacional hacia los acuerdos bilaterales o también llamados plurilaterales. Este cambio de estrategia de inserción internacional, afectó a AL y en especial al MERCOSUR. Además de los cambios impulsados por las propias potencias desarrolladas (EEUU y los Estados europeos), en los últimos años los cambios en los procesos de producción, transporte y telecomunicaciones por las innovaciones tecnológicas y científicas, los niveles de integración alcanzados entre los Estados, las nuevas disciplinas del comercio internacional, pero especialmente los efectos de la incursión de China a nivel global desde su ingreso a la OMC, también impulsaron los cambios en la política de inserción internacional seguida por EEUU y la UE con AL y en particular con el MERCOSUR.

En cuanto a los impactos de dichos cambios en el mencionado proceso de integración, parece conveniente introducir un matiz a la confirmación de la hipótesis, que si bien no cambia el resultado final, sí debe ser considerada para los estudios complementarios.

El quiebre de la política comercial identificado en el caso de Uruguay (TLC con México y la firma del TIFA con EEUU), así como la opción que actualmente se maneja por parte de Brasil para avanzar en las negociaciones con la UE de forma bilateral o adelantada, la que además es un camino considerado válido por la UE, no es un resultado que se le pueda adjudicar exclusivamente a la ventana de oportunidad que se abre por los cambios en la forma de integrarse de EEUU y de la UE.

Adicionalmente debe dimensionarse correctamente el impacto que en algunos miembros ha generado el hecho de que el MERCOSUR no haya dado cumplimiento a los objetivos que se plantearon en los tratados originarios. Esta realidad afectó el sentido de pertenencia al bloque, lo que lleva a que algunos de los miembros busquen opciones de inserción fuera de la zona, quebrando la política comercial común establecida por el Tratado de Asunción y sus normas complementarias. Ahora bien, dado las asimetrías que existen entre el MERCOSUR y EEUU así como del bloque comercial con la UE, el impacto de los cambios en la política comercial tanto de EEUU como de la UE sí es considerado un hecho definitorio para la confirmación de la hipótesis.

Hipótesis propositiva

Asimismo, se planteó una hipótesis propositiva que refiere a si es posible **que algún miembro del MERCOSUR negocie acuerdos comerciales con EEUU o con la UE de forma independiente, quebrando como resultado la política comercial común que exige la unión aduanera aprobada entre los miembros**. Respecto a EEUU, dicha opción no está todavía planteada debido a que no hay negociaciones en curso.

Como fue planteado en una de las preguntas de investigación y fue desarrollado en el texto, de acuerdo a los antecedentes es muy probable que esta posibilidad surja si la UE logra suscribir el acuerdo con el MERCOSUR. En contrapartida, sí está abierto el proceso negociador con la UE, si bien en el período de estudio definido no se logró dar cumplimiento al hito planteado para dar el último impulso a las negociaciones, un nuevo intercambio de listas, lo que no se alcanza desde el año 2004. En esta negociación no está planteada formalmente la posibilidad de que algún país del MERCOSUR negocie de forma diferencial o adelantada con la UE, opción que sí ha sido planteada informalmente por funcionarios gubernamentales y reclamada por el sector privado brasileño. Si las negociaciones siguen estancadas no cumpliéndose en el corto plazo con un nuevo intercambio de ofertas, la probabilidad de que Brasil, Uruguay y Paraguay negocien de forma diferencial a Argentina es alta, si bien se trata de una decisión que finalmente deberá tomar el MERCOSUR (Brasil) y la que puede tener costos políticos de importancia, especialmente en la relación entre Argentina y Brasil, la que va más allá de los intereses económicos.

El escenario con EEUU es bien distinto. Actualmente no está abierto un proceso negociador y de darse dicha posibilidad, el componente político y geopolítico adquiere

especial importancia en la decisión de avanzar conjuntamente. Tanto Brasil como Argentina, han demostrado ciertos recelos en acercarse a EEUU a través de un TLC, mientras que Uruguay lo ha intentado en dos oportunidades y Paraguay se ha mostrado interesado en avanzar por esa vía. A su vez, por aspectos geopolíticos, EEUU tiene intereses que van más allá de lo económico, por eso estuvo dispuesto en suscribir un TLC con economías pequeñas, no dando importancia a que en el eventual acuerdo participen las dos grandes economías del bloque o fundamentalmente Brasil, requisito que sí parece estar presente en las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE.

En síntesis, en el caso de un eventual acuerdo con EEUU, tanto Uruguay como Paraguay, pero en mayor medida el primer país, estarían dispuestos a avanzar en un TLC de forma independiente al resto de los miembros. Mientras que en las actuales negociaciones con la UE, serían Brasil, Paraguay y Uruguay los que negociarían de forma adelantada a Argentina, que quedaría algo relegada en las negociaciones como ocurrió con Bolivia y Ecuador en las negociaciones entre la CAN y la UE.

Esta hipótesis propositiva indicaría que las posibilidades de una negociación con EEUU traerían mayores afecciones al MERCOSUR que lo que podría ocurrir en el caso de que se negocie de forma diferencial con la UE, lo que puede estar explicado por la participación de Brasil en uno u otro escenario negociador.

12. Conclusiones

A partir de la década del noventa se registraron cambios de suma relevancia para el comercio internacional, especialmente a impulso de EEUU. En efecto, a partir de dicha década la primera potencia mundial comienza a desplegar su estrategia de inserción externa, la cual hasta ese momento estaba acotada principalmente al escenario multilateral.

Paralelamente, la UE terminaba de confeccionar el mercado común a través de la firma del Tratado Maastricht, lo que expandió los intereses europeos más allá de su región más próxima. Concomitantemente, AL supera los conflictos en Centroamérica y logra restablecer las democracias, generando un contexto apropiado para la aplicación de reformas neoliberales al impulso del consenso de Washington. Tanto EEUU como la UE, tenían importantes expectativas en acercarse a la región para beneficiarse de las transformaciones en curso en toda AL.

En este marco, bajo un dominio absoluto de EEUU y de la UE en el comercio mundial y en la definición de las disciplinas multilaterales vinculadas con el comercio, es que ambos países comienzan a definir políticas específicas para relacionarse con Latinoamérica, siendo la Iniciativa para las Américas de Bush la de mayor impacto. El interés de EEUU en Sudamérica aceleró la conformación del MERCOSUR y motivó la instauración de una unión aduanera, nivel de integración que no era el inicialmente manejado en los acuerdos previos firmados entre Argentina y Brasil.

La conformación del MERCOSUR pronto motivó la suscripción de acuerdos marco por parte de EEUU y de la UE con el bloque. El acercamiento de EEUU al MERCOSUR no estuvo exento de tensiones, dado el interés de Argentina en acercarse bilateralmente con la primera potencia mundial, hecho que contó con un contexto favorable dado la estrecha relación cultivada entre los presidentes Menem y Bush padre, como también la posición favorable a EEUU del canciller y del ministro de economía argentino, incluso negociando acuerdos bilaterales. En contrapartida, Brasil definió una estrategia subregional amparándose en las normas del MERCOSUR para evitar dicho acercamiento (tarifa externa común e impedimento de negociar de forma bilateral), el que tenía riesgos económicos y geopolíticos de magnitud. Las amenazas de avanzar bilateralmente se disiparon y EEUU todavía se mostraba dispuesto a negociar regionalmente y tenía aún ciertas expectativas en la Ronda Uruguay del GATT, la que finalmente se cerró en 1994. En ese mismo período, el MERCOSUR cumplió con las rebajas arancelarias (fueron de suma importancia), conformó una tarifa externa común más allá de las imperfecciones y registró un crecimiento record de su comercio intrarregional.

A esa altura la Iniciativa para las Américas, que claramente no cumplió con las expectativas generadas, se transformó en las Cumbres de las Américas, que en 1994 fue inaugurada con el lanzamiento de una ambiciosa propuesta continental denominada ALCA. Este nuevo formato negociador aceleró el interés de la UE en AL y particularmente en el MERCOSUR.

Las negociaciones al menos en términos operativos comenzaron bien entrada la década del noventa, cuando en el mundo ya se comenzaban a gestar los cambios que llevaron a nuevas definiciones en las estrategias de inserción de las potencias desarrolladas. Algunos de éstos, tiene que ver con los efectos de la deslocalización de inversiones, la conformación de cadenas globales de valor y la aparición de los

denominados nuevos temas comerciales, los que llevaron a un nuevo impulso multilateral con el lanzamiento de la Ronda Doha de la OMC en 2001, complejizando todos los escenarios paralelos de negociación (MERCOSUR – UE, ALCA y la nueva ronda multilateral). Paralelamente la crisis asiática (luego rusa) comenzó a gestar una crisis de dimensión en Sudamérica, que con la devaluación de Brasil de 1999 provocó aprietos económicos y políticos en Argentina y Uruguay (2001 – 2002) que algunos autores entienden como el inicio del estancamiento definitivo del MERCOSUR, que comenzó a caracterizarse por la aplicación de medidas unilaterales de corte proteccionista, que estancaron cualquier ejercicio de apertura comercial y provocaron hondas diferencias entre los socios, las que por cierto perduran hasta el presente.

Es este escenario de crisis regional, que fomenta el acercamiento de Uruguay a EEUU, también a través de lazos de amistad entre dos presidentes, en este caso de Batlle con Bush hijo, como tiempo atrás había ocurrido con Menem y Bush padre. Las dificultades económicas generaron diferencias entre Argentina y Brasil, lo que también llevó a un posible acercamiento de Argentina con EEUU, en momentos en donde Domingo Cavallo (ferviente defensor de un acercamiento de Argentina con EEUU) vuelve a ocupar el cargo de ministro de economía, que años antes desempeñó con el presidente Menem.

La mencionada crisis y el posible quiebre de la política comercial común llevó al denominado relanzamiento del MERCOSUR, cristalizado con la aprobación de un número record de Decisiones del Consejo del Mercado Común en el año 2000, entre las que se destaca la Decisión Nº32/00, que obliga a los países a negociar acuerdos de forma conjunta con el resto de los integrantes del bloque. Sin lugar a dudas, la mencionada decisión responde a una evidente fatiga en las negociaciones en el marco del ALCA y a un cambio de estrategia de EEUU hacia la firma de acuerdos regionales, habilitando la opción bilateral. Los resultados de la Cumbre de Quebec, así como las reuniones realizadas por la USTR posteriormente a la mencionada cumbre (fueron con Uruguay y Argentina), confirman el cambio de estrategia de EEUU, la que al menos en el caso de Uruguay fue muy bien recibida.

El cambio repentino en la agenda interna y externa de EEUU debido a los atentados terroristas de 2001, así como la importante crisis regional en el Uruguay (a lo que se le suma la aparición de un foco de fiebre aftosa en el ganado vacuno), postergó el posible cierre de un TLC entre Uruguay y EEUU, si bien igualmente negoció con el MERCOSUR la posibilidad de suscribir un acuerdo de las mismas características con

México, lo que en los hechos alcanzó y es considerado un claro quiebre de la política comercial común del bloque, independientemente de que el mismo fue habilitado por la firma de un acuerdo marco firmado por todos los socios del MERCOSUR. Además, existe una clara relación entre el acercamiento de EEUU con Uruguay y Argentina, con la aprobación de la Decisión N°32/00 y la habilitación de que uno de los socios del bloque avance en un acuerdo con México.

Algunos años después, se descarta definitivamente en Mar del Plata el ALCA como modelo de negociación, con un EEUU ya lanzado en su estrategia bilateral que pronto confirmó con Chile, Perú y Colombia, como también lo hizo la UE bajo el mismo formato negociador.

Mientras tanto, China ya emergió como una potencia global causando cambios inéditos en la economía y el comercio internacional, lo que aceleró la firma de acuerdos bilaterales, alcanzándose niveles record desde el año 2000 en adelante. En contrapartida, la Ronda Doha de la OMC estaba literalmente estancada (situación que se mantuvo hasta los acuerdos de Bali), el ALCA ya no era una opción disponible y las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE no mostraban avances significativos desde el año 2004 en adelante.

En 2006, ya en un escenario de negociaciones bilaterales como el único modelo de negociación imperante, Uruguay vuelve a acercarse a EEUU con el objetivo de suscribir un TLC, con el ingrediente adicional de que se trataba del primer gobierno de izquierda en el país. La postura de Uruguay volvió a provocar una reacción de Brasil, que desplegó su aparato diplomático para que el presidente Vázquez desestime la opción de firmar un TLC con EEUU (en este caso EEUU no manejaba dicha posibilidad con Argentina). La firme oposición de Brasil, que con el presidente Lula potenció aún más su política antiestadounidense y fomentó el discurso de la integración regional, incluso generando más institucionalidad en la región, junto con las diferencias al interior del gobierno uruguayo y un tímido apoyo empresarial en este país, llevaron a que nuevamente Uruguay descarte la posibilidad de avanzar en la firma de un TLC con EEUU, suscribiendo en cambio un TIFA.

Más allá de las características de este acuerdo, para los objetivos de esta investigación se trata de otro incumplimiento de la política comercial común exigida por el artículo primero del Tratado de Asunción. Así como ocurrió en el año 2000 con el relanzamiento del MERCOSUR y la habilitación para que Uruguay firme el TLC con

México. Luego de que Uruguay aceptó no firmar con EEUU el acuerdo, el bloque comenzó a aprobar y acelerar normas relacionadas con la contemplación de las asimetrías, entre las cuales se destaca la implementación del FOCEM, un histórico reclamo de los países de menor tamaño relativo del MERCOSUR.

Con la asunción del presidente Mujica y con gobiernos de izquierda en todos los países de la región, más allá de algunas declaraciones puntuales, desde el 2006 no se volvió a manejar la opción de que Uruguay, pero tampoco ningún otro país de la región, avance en la firma de un TLC bilateralmente con EEUU. Igualmente, los cuestionamientos sobre la agenda externa del MERCOSUR siguieron presentes y volvieron a escena una vez se relanzaron las negociaciones con la UE, las que ya encuentran a un Brasil con nuevas definiciones en lo que tiene que ver con su política de inserción comercial (las que están asociadas a nuevas políticas de desarrollo). Las dificultades para avanzar en las negociaciones con los países europeos y las diferencias con Argentina en la conformación de una oferta única, llevaron a que ahora sea Brasil el que maneje la opción de poder negociar de forma adelantada o independiente al resto de los miembros (fundamentalmente de Argentina y también de Venezuela por no integrar las negociaciones). Este hecho ha generado tensiones al interior del proceso de integración, dado que Brasil debe valorar el riesgo de seguir estancado en su agenda externa y el posible quiebre de su estratégica relación con Argentina.

En síntesis, como resultado del análisis de las estrategias de inserción comercial seguidas tanto por EEUU como por la UE entre los años 1991 - 2013, las principales transformaciones del comercio internacional y las negociaciones internacionales, la evolución de los procesos de integración en AL, así como la características y resultados de las negociaciones entre los diferentes actores en el mismo período, se permite concluir que la política comercial común del MERCOSUR exigida por el artículo primer del Tratado de Asunción y sus normas complementarias ha sido afectada por los cambios en las estrategias de relacionamiento externo de EEUU y de la UE, por tanto confirmándose la hipótesis de investigación planteada.

A su vez, otros hallazgos tienen que ver con la competencia existente entre las políticas de inserción externa seguidas por EEUU y la UE en AL y con el MERCOSUR en particular, la relación existente entre las acciones desarrolladas por EEUU en los primeros años del noventa y la definición de conformar una tarifa externa común y asegurar las negociaciones conjuntas (artículo primero del Tratado de Asunción),

especialmente por la preocupación de que Argentina decida negociar un acuerdo comercial bilateral con la primera potencia mundial, lo que hubiera tenido efectos económicos y geopolíticos de dimensión para Brasil.

Uruguay fue el país más activo en el planteamiento de negociar acuerdos con terceros de forma adelantada o independiente del MERCOSUR, si bien las reacciones de Brasil sobre dicha posibilidad (siempre negativas y sobredimensionadas) no tienen que ver con el efecto económico que puede traer aparejado esta decisión, sino por el político, como así también en la imagen del bloque a nivel internacional, pero por sobre todas las cosas, por el efecto del antecedente en Argentina, socio estratégico de Brasil en Sudamérica.

Independientemente de que el cambio de estrategia de inserción de EEUU y de la UE habilitó las negociaciones bilaterales en los acuerdos con procesos de integración, caso de la CAN o el MERCOSUR, la decisión de aquellos países que optaron o optarían con romper con el acuerdo para avanzar en acuerdos comerciales de forma diferencial al resto de los miembros con dichos actores encuentra también otras justificaciones. En efecto, las expectativas de parte de los miembros del MERCOSUR que enfrentan dicha disyuntiva, no han sido satisfechas, debido al incumplimiento de los objetivos originarios, así como por la evidente bilateralización del proceso, lo que potenció aún más las asimetrías estructurales.

Mientras el MERCOSUR continué con el estancamiento actual, no solo en su desarrollo interno, pero también en logros de su agenda externa, las tensiones generadas a partir de planteamientos para iniciar o concluir las negociaciones de forma separada al resto de los miembros, seguirán estando presentes y pueden provocar impactos de consideración en la profundización del bloque como en la relación bilateral entre Argentina y Brasil.

13. Bibliografía y fuentes de información

Recursos electrónicos

Arenas, M. (2002). *Economic relations of the European Union and Mercosur*. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series. Consultado en marzo 2014. Disponible en <http://aei.pitt.edu/8095/1/mariela.pdf>

Baldwin, R. y Evenett, S. (2011). *Why world leaders must resist the false promise of another Doha delay: Introduction to the issues*. Consultado en diciembre 2012. Disponible en <http://www.voxeu.org/article/why-world-leaders-must-resist-false-promise-another-doha-delay-introduction-issues>

Barreto, D.M, F (2012). *A Política Externa após a Redemocratização*. Consultado en diciembre de 2013. Disponible en [http://funag.gov.br/loja/download/949-A Pol%C3%ADtica Externa ap%C3%B3s a redemocratiza%C3%A7%C3%A3o TO MO I.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/949-A%20Pol%C3%ADtica%20Externa%20ap%C3%B3s%20a%20redemocratiza%C3%A7%C3%A3o%20TO%20I.pdf)

Bartesaghi, I. (2006). *Análisis del trade promotion act de los Estados Unidos de América*. Consultado en diciembre 2013. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/494/1/analisis_del_tpa.pdf

Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo de alcance parcial de complementación económica N°59 (Mercosur – CAN)*. Departamento de Integración y Comercio Internacional. Cámara de Industria del Uruguay. Consultado en febrero 2014. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/mercosur_-_can.pdf

Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo de alcance parcial de complementación económica n°58 (Mercosur – Perú)*. Departamento de Integración y Comercio Internacional. Cámara de Industria del Uruguay. Consultado en febrero 2014. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/mercosur_-_peru.pdf

Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo de alcance parcial de complementación económica n°62 (Mercosur – Cuba)*. Departamento de Integración y Comercio Internacional. Cámara de Industria del Uruguay. Consultado en febrero 2014. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/mercosur_-_cuba.pdf

Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo de comercio preferencial entre el Mercado Común del Sur y la Unión Aduanera de África del Sur (Mercosur –SACU)*. Departamento de Integración y Comercio Internacional, Cámara de Industrias del Uruguay. Consultado en noviembre 2012. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/mercosur_-_sacu.pdf

Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo de libre comercio entre el Mercado Común del Sur y la República Árabe de Egipto*. Departamento de Integración y Comercio Internacional. Cámara de Industria del Uruguay. Consultado en febrero 2014. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/mercosur_-_egipto.pdf

Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo Preferencial entre Mercosur y la Republica de la India*. Departamento de Integración y Comercio Internacional, Cámara de Industrias del Uruguay. Consultado en noviembre 2012. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/mercosur_-_india.pdf

Bartesaghi, I. (2010). *Mercado Común del Sur*. Departamento de Integración y Comercio Internacional. Cámara de Industria del Uruguay. Consultado en febrero 2014. Disponible en <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/mercosur.pdf>

Bartesaghi, I. (2010). *Sistema de solución de controversias en el Mercosur*. Consultado el enero 2014. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/494/1/el_sistema_de_solucion_de_controversias_en_el_mercosur_las_opiniones_consultivas.pdf

Bartesaghi, I. (2012). *Acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y el estado de Palestina*. Departamento de Integración y Comercio Internacional. Cámara de Industria del Uruguay. Consultado en febrero 2014. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/mercosur_palestina.pdf

Bartesaghi, I. (2014). El Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿Más diferencias que coincidencias? *Revista Digital Mundo Asia Pacífico*. Vol. 3, núm. 1, pp. 43 -56. Consultada en julio 2014. Disponible en <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/map/article/view/2481/2370>

Bartesaghi, I. y Pérez, S. (2006). *Análisis de los Eventuales Impactos para la Industria Derivados de la Firma de un TLC con Estados Unidos*. Cámaras de Industrias del Uruguay. Consultada en noviembre 2012. Disponible en <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/684/24/innova.front/>

Bergsten, F. (1996). *Globalizing Free Trade*. Consultado en enero 2013. Disponible en http://www.piie.com/publications/chapters_preview/66/14iie2350.pdf

Bernal-Meza, R. (2004). Multilateralismo y unilateralismo en la política mundial: América Latina ante el orden mundial. *Historia actual online*. Consultado en marzo 2013. Disponible en <http://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewFile/64/315>

Biachi, E. Szpak, C. (2013). *Cadenas Globales de producción: implicancias para el comercio internacional y su gobernanza*. Cátedra OMC FLACSO Argentina. Consultado en diciembre 2013. Disponible en http://catedraomc.flacso.org.ar/wpcontent/uploads/2013/06/FLA_OMC_18_Cadenas.pdf

Bonilla, A, Ortiz, M. (2012) *De Madrid a Santiago: Retos y oportunidades: Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. FLACSO, San José de Costa Rica.

Braun, J (2012). La negociación en propiedad intelectual en los Tratados de Libre Comercio de los EE.UU. con Colombia y Perú. Puentes, volumen 13. Núm. 3, mayo de 2012. Consultado en marzo de 2012. Disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10187.pdf>

Bouzas, R. Fanelli, J. (2001). *Mercosur: Integración y crecimiento*. Fundación OSDE. Consultada el noviembre 2012. Disponible en <http://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/Mercosur.pdf>

Caetano, G. (2011) No hay nada peor que establecer un objetivo que no se cumple. *El espectador*. Consultado en diciembre 2013. Disponible en http://espectadornegocios.com/especialmercosur_core.php?m=amp&nw=Mzc4Mg

Cámara de Industrias del Uruguay (2012). *XLIII Reunión del Consejo del Mercado Común del Mercosur*. Informe semestral. Año 9, núm. 18. Consultado en febrero 2014. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/752/1/cumbre_mercosur_xliii.pdf

Cámara de Industrias del Uruguay. *Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de la Extra Zona*. ARU - CIU- CMPP- CNCS. Consultado en febrero 2014. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/684/1/ucomunicado_conjunto_26-04.pdf

Cánepa, D. (2012). *Brasil es la China de Uruguay de debemos aprovecharlo*. Evento de ACDE. Consultado en febrero 2014. Disponible en http://www.acde.org.uy/noticia.php?id_noticia=85

Casanueva de Diego, R. (2007). *La doctrina Monroe: su significado y aplicación durante el siglo XIX*. Consultado en enero 2014. Disponible en http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/doctrina_monroe.pdf

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL. Consultado en diciembre 2012. Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4377/P4377.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

Chab, M. (2011). ¿Esperanza para las negociaciones entre Mercosur y UE? *Revista Puentes*. Vol. 12. Núm. 2. Consultado en julio 2013. Disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/%C2%BFesperanza-para-las-negociaciones-entre-mercosur-y-la-ue>

CIACEX (2006). *Evaluación preliminar de un posible acuerdo con los Estados Unidos*. Consultado en diciembre 2013. Disponible en <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/08/conveniourusa2.pdf>

Comisión Europea. (2002). *Mercosur – European Community, regional strategy paper – 2002 – 2006*. Consultado el marzo 2014. Disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/Studies/Regionalpaper_e.pdf

Comisión Europea (2006). *Una Europa Global: Competir con el mundo*. Consultado el Enero 2013. Disponible en http://www.s2bnetwork.org/fileadmin/dateien/downloads/com2006_0567es01-1.pdf

Comisión Europea (2008). *La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*. Consultado en enero de 2014. Disponible en http://eeas.europa.eu/la/docs/lima_es.pdf

Comisión Europea (2009). Agenda 2000. Consultado en enero 2014. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60001_es.htm

Comisión Europea (2010). Europa 2020. Consultado en julio de 2013. Disponible en http://ec.europa.eu/commission_20102014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

Comisión Europea (2012). *Comercio, crecimiento y desarrollo*. Consultado en diciembre 2013. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148995.ES.pdf

Comisión Europea (2013). La Unión Europea y los Estados Unidos entablarán la negociación de un Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión. Consultado en febrero 2014. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-95_es.htm

Comisión Europea. (2014). Overview of FTA and other trade negotiations. Consultado en junio 2014. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

Consejo Europeo. (2013). EU – CELAC *Action Plan* 2013 – 2015. Consultado en diciembre de 2013. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf

De Gucht, K. (2011). *The State of play of the EU-Mercosur trade negotiations*. EU-Brazil Business Report. Consultado el febrero 2014. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-631_en.htm?locale=enb

De Melo, J. Panagariya, A. y Rodrik, D. (1993). The new regionalism. A country perspective. Documento de trabajo elaborado por el Country Economics Department, Banco Mundial. Disponible en http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/02/01/000009265_3961004061107/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Delage, F. (2007). *El nuevo contexto de la política exterior china*. Real Instituto Elcano. Consultado en enero 2014. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI932007_Delage_politica_exterior_China.pdf

Esposito, C. (2000). El Mercosur entre el regionalismo y el multilateralismo. *Revista electrónica de Estudios Internacionales*. Consultado en marzo 2013. Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num1/agora/mercosur-entre-regionalismo-multilateralismo>

European Commission (2013). Transatlantic Trade and Investment Partnership. Consultado en febrero 2014. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf

FAO y OCDE (2011). *Perspectivas agrícolas 2011 – 2020*. Consultado en diciembre 2013. Disponible en <http://www.economia.unam.mx/lecturas/inae2/u3l1.pdf>

Ferrando, A. (2014). *La ronda de Doha de la OMC: Bali 2013. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*. Instituto de Estrategia Internacional. Consultado en marzo 2014. Disponible en http://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_sup_id=167

FIESP (2013). *Agenda de Integração externa*. Documento de posição. Consultado en febrero 2014. Disponible en <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/agenda-de-integracao-externa/>

Gurriarán, J. (2010). *Relaciones UE – América Latina ante nuevo orden mundial*. Consultado en diciembre 2013. Disponible en <http://www.ipsnoticias.net/2010/05/relaciones-ue-america-latina-ante-nuevo-orden-mundial/>

INTAL (2010). *Avances importantes hacia la confirmación de la unión aduanera en el Mercosur*. Carta mensual INTAL 168. Consultada en febrero 2014. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36193740>

INTAL (2010). El futuro de la Política Agrícola Común europea, clave para el comercio mundial. *INTAL Carta Mensual* 169. Consultado en diciembre 2013. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36193749>

INTAL (2011). *Sin avances significativos en las negociaciones Mercosur – UE*. Carta mensual INTAL 176. Consultada en Agosto 2013. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36385803>

INTAL (2011) Informe Mercosur N°16. Consultado en Diciembre de 2013. Disponible en <http://www.iadb.org/es/intal/publicaciones,1095.html?&page=2>

INTAL (2012) Informe Mercosur N°17. Consultado en diciembre de 2013. Disponible en <http://www.iadb.org/es/intal/publicaciones,1095.html?&page=2>

INTAL (2013) Informe Mercosur N°18. Consultado en febrero de 2014. Disponible en <http://www.iadb.org/es/intal/publicaciones,1095.html?&page=2>

Jara, A (2013). Reflexiones de expertos sobre la novena Conferencia Ministerial de la OMC *Puentes*. Vol. 14, No. 9. Consultado en enero 2014. Disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/post-bali-reflexiones-de-expertos-sobre-la-novena-conferencia-ministerial>

León de la Rosa, R. (2013). *La Política Exterior de la República Popular de China, la llegada de Xi Jinping y sus vínculos en América Latina*. Consultado en enero 2014. Disponible en http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1381919616La_Politica_Exterior_de_la_Republica_Popular_China.pdf

Machinandiarena, L. (2006). *Historia del Mercosur: desde su fundación hasta el año 2000*. Consultado en junio 2014. Disponible en <http://www.argentina-ree.com/documentos/Historia%20del%20MERCOSUR%20%20Leonor%20Machinandiarena%20de%20Devoto.pdf>

Office of the United State Trade Representative (2013). *The President's 2013 trade policy agenda*. Consultado en enero 2014. Disponible en <http://www.ustr.gov/sites/default/files/Chapter%20I%20The%20President%27s%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf>

Office of United States Trade Representative (2013). *High Level Working Group on Jobs and Growth*. Consultado en febrero 2014. Disponible en <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2013/final-report-us-eu-hlwg>

Olarreaga, M. Soloaga, I. Winters, L. (1999) *What's is behind Mercosur's common external tariff?* Consultada en diciembre 2012. Disponible en <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2231>

Olmos, X. (2013). Huella de carbono en exportaciones Latinoamérica: de la amenaza a la oportunidad. *Puentes*. Vol. 14, No. 7. Consultado en enero 2014. Disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/huella-de-carbono-en-exportaciones-latinoamericanas-de-la-amenaza-a-la>

OMC (2011). *Informe sobre el comercio mundial 2011*. Consultado en noviembre del 2012. Disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr11_s.htm

OMC (2012). *Examen de política comercial de Estados Unidos*. Informe secretaría. Consultado en julio 2013. Disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm

OMC (2012). *Informe sobre el comercio mundial 2012*. Consultado en enero 2014. Disponible http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr12_s.htm

OMC (2013). *Examen de política comercial de la Unión Europea*. Informe de secretaria. Consultado en enero 2014. Disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm

Oscátegui, J. (1999). *La teoría de las Uniones Aduaneras: El enfoque tradicional*. Consultado en diciembre 2013. Disponible en <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD167.pdf>

Parlamento Europeo (2007). Hacia un Parlamento único. La influencia de la Asamblea Común de la CECA en los tratados de Roma. Consultado en julio de 2013. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/plmt_50ans_es.pdf

Peña, F. (2012) *¿La transición hacia una nueva etapa? El futuro del Mercosur tras la Cumbre de Mendoza?* Newsletter mensual. Consultado en febrero 2013. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-07-futuro-mercotur-tras-cumbre-de-mendoza>

Peña, F. (2011). *El difícil arte de concluir lo comenzado: La experiencia de la Ronda Doha y de las negociaciones Mercosur –Unión Europea.* Newsletter mensual. Consultado en febrero 2013. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2011-04-negociaciones-doha-mercotur-ue>

Peña, F. (2011). *El sistema GATT-OMC en un mundo distinto al que le dio origen ¿puede esperarse un impulso renovador de la Conferencia Ministerial de Ginebra?* Newsletter mensual. Consultado el febrero 2013. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2011-08-sistema-gatt-omc-en-un-mundo-distinto-de-su-origen>

Peña, F. (2011). Preservar lo esencial, flexibilizar lo metodológico: La adaptación de la OMC, la UE, y el Mercosur a nuevas realidades internacionales. *Newsletter mensual.* Consultado en febrero 2013. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2011-07-mercotur-mundo-grandes-espacios-economicos>

Peña, F. (2011). Preservar lo esencial, flexibilizar lo metodológico: La adaptación de la OMC, la UE, y el Mercosur a nuevas realidades internacionales. *Newsletter mensual.* Consultado en febrero 2013. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2011-07-mercotur-mundo-grandes-espacios-economicos>

Peña, F. (2012). *¿Hacia un nuevo diseño de la integración sudamericana? Factores que inciden en su trazado y criterios para apreciar su sustentabilidad.* Newsletter mensual. Consultado en febrero 2013. Disponible en

<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-12-nuevo-diseno-integracion-sudamericana>

Peña, F. (2012). *Estrategia-País, reglas de calidad, redes de producción: tres condiciones para la construcción de un espacio regional de ganancias mutuas*. Newsletter mensual. Consultado en febrero 2013. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-08-condiciones-espacio-regional-ganancias-mutuas>

Peña, F. (2012). *Tendencias que inciden en la gobernabilidad global: un telón de fondo para navegar en la nueva realidad internacional*. Newsletter mensual. Consultado en febrero 2013. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-05-tendencias-inciden-gobernabilidad-global>

Peña, F. (2013). *Reflexiones en torno a dos experiencias: ¿Qué factores permiten preservar la integración voluntaria entre naciones soberanas?* Newsletter mensual. Consultado en marzo 2014. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-10-preservar-integracion-voluntaria-entre-naciones-soberanas>

Peña, F. (2013). *Confianza recíproca, flexibilidad, previsibilidad: Implicancias para el rejuvenecimiento del Mercosur y para su acuerdo con la UE*. Newsletter mensual. Consultado en marzo 2014. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-09-implicancias-rejuvenecimiento-mercosur-acuerdo-ue>

Peña, F. (2013). *El difícil arte de lograr puntos de equilibrio sustentables: el caso de las estrategias de inserción comercial externa y de la integración regional*. Newsletter mensual. Consultado en marzo 2014. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-10-estrategias-insercion-comercial-externa-integracion-regional>

Peña, F. (2013). *La agenda comercial externa del Mercosur: Algunos requerimientos que plantean las futuras negociaciones internacionales*. Newsletter mensual. Consultado en marzo 2014. Disponible en

<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-07-agenda-comercial-externa-mercosur>

Peña, F. (2013). *¿La hora del Macro-Acuerdos preferenciales interregionales? Las opciones para las negociaciones Mercosur-UE en el nuevo contexto internacional.* Newsletter mensual. Consultado en marzo 2014. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-02-opciones-negociaciones-mercosur-ue-nuevo-contexto-internacional>.

Peña, F. (2013). Mercosur ante cambios en realidades del comercio mundial. Visión de empresarios del Brasil. *Diario La Nación, Suplemento de Comercio Exterior*. 9 de Julio 2013. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2013-07-09-mercosur-ante-cambios-realidad-mundial>

Peña, F. (2013). *Mercosur y la Alianza del Pacífico en la integración regional. Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?* Newsletter mensual. Consultado el marzo 2014. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-06-mercosur-alianza-del-pacifico-integracion-regional>

Peña, F. (2013). *Reflexiones y cursos de acciones recomendables: relaciones comerciales entre Argentina y Brasil en el marco del Mercosur.* Newsletter mensual. Consultado el marzo 2014. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-11-relaciones-comerciales-argentina-brasil-mercosur>

Peña, F. (2014). *¿Un mundo de mega espacios preferenciales interregionales? Incentivos para una cooperación más eficaz entre países latino-americanos.* Newsletter mensual. Consultado el julio 2014. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-05-mundo-mega-espacios-preferenciales-interregionales>

Peña, F. (2014). Fragmentación en las negociaciones comerciales: Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global. *Newsletter mensual*. Consultada el julio 2014. Disponible en

<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-03-mega-acuerdos-comerciales-gobernanza-global>

Peña, F. (2014). *Lo que enseñan las experiencias históricas: Que es lo fácil y que es lo difícil a la hora de pretender integrar naciones soberanas*. Newsletter mensual. Consultado el julio 2014. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-02-integrar-naciones-soberanas>

Petras, J. (2006). Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: rupturas, reacción y la ilusión del tiempo pasado. Consultado en enero 2013. Disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=41202>

Polónia Ríos, S. (2003). *Mercosur: en busca de una nueva agenda*. INTAL – ITD -BID. Consultada en julio 2013. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2617/MERCOSUR%3A%20en%20busca%20de%20una%20nueva%20agenda.%20MERCOSUR%3A%20dilemas%20y%20alternativas%20de%20la%20agenda%20comercial.pdf?sequence=1>

Polónia, S. (2003). *Mercosur: dilemas y alternativas de la agenda comercial*. Documento de trabajo –IECI- 06c. INTAL. Consultado en julio 2013. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036462>

Porzecanski, A. (2014). *Brazil's Place in the Global Economy*. Consultado en marzo 2014. Disponible en http://mpira.ub.uni-muenchen.de/54257/1/MPRA_paper_54257.pdf

Puentes (2012). Unión Europea busca concretar acuerdo comercial con EE.UU. hacia 2014. *Puentes*. Consultado el febrero 2014. Disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/uni%C3%B3n-europea-busca-concretar-acuerdo-comercial-con-eeuu-hacia-2014>

Rosales, O y Herreros, S. (2014). *Mega-regional trade negotiations: What is a stake for Latin American?* Inter-América dialogue. Consultada en enero 2014. Disponible en <http://observatorioasiapacifico.com/data/OBSERVATORIO.Images/Publication/1929/20140317124041Mega-regionaltrade.pdf>

Secretaría General Iberoamericana (2013). *De Cádiz a Santiago: Las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*. Consultado en febrero 2014. Disponible en [http://segib.org/sites/default/files/Conversatorio%20 Iberoam CELAC UE.pdf](http://segib.org/sites/default/files/Conversatorio%20Iberoam%20CELAC%20UE.pdf)

Sotelo, J. (2009). Las relaciones Uniones Europea-América Latina: El cambio del olvido a la asociación. Consultado en noviembre 2013. Disponible en http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1999/1999_3.pdf

Srinivasan, T. (1996). *Regionalism and the World Trade Organization: Is non – discrimination passé?* Economic Growth Center, Universidad Yale. Consultada en marzo 2013. Disponible en http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp767.pdf

Thorstensen, V. Ferraz, L. Ramos, D. Muller, C. y Eloterio, B. (2013). *A multiplicação dos acordos preferenciais de comercio e o isolamento do Brasil*. Instituto de estudos para desenvolvimento industrial. Consultado en enero 2014. Disponible en <http://reaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9d0.pdf>

Vaillant, M. (2011). *Brasil y sus tres vecinos del Sur. Dos décadas de integración en siete dimensiones*. Observatorio Económico de la Red Mercosur. Consultada en diciembre 2012. Disponible en <http://www.oered.org/es/articulos/140-brasil-y-sus-tres-vecinos-del-sur-2-decadas-de-integracion-en-7-dimensiones.html>

Vaillant, M. (2011). Recuperar la soberanía comercial de Uruguay. Consultado en diciembre 2012. Disponible en <http://oered.org/pt/component/content/article/167-recuperar-la-soberania-comercial-de-uruguay.html>

Vallaint, M. (2011). *Recuperar la soberanía comercial de Uruguay*. Observatorio económico de la Red Mercosur. Consultado en diciembre 2012. Disponible en <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2231>

Valenzuela, A. (2011). *Relaciones entre Estados Unidos y América Latina: una mirada al futuro*. La Red21. Consultado en febrero 2013. Disponible en <http://www.lr21.com.uy/contratapa/438760-relaciones-entre-estados-unidos-y-america-latina-una-mirada-al-futuro>

VanCrasstek, C. (2009). La política comercial de los EEUU bajo la Administración de Obama. Presentado en el Programa de entrenamiento ejecutivo BID/INTAL, 3 – 3 de

noviembre de 2009. Consultado en diciembre de 2013. Disponible en <http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=es&id=2177>

Varas, A. (2008). América Latina y los Estados Unidos: Una agenda a la deriva. Frida. Consultado en noviembre 2013. Disponible en <http://www.fride.org/publicacion/440/america-latina-y-los-estados-unidos:-una-agenda-a-la-deriva>

Zelicovich, J. (2011). Acuerdos preferenciales vs. Negociaciones multilaterales: entornos complejos de negociación. *Puentes*. Vol. 12, núm. 2. Consultado en noviembre 2013. Disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdos-preferenciales-vs-negociaciones-multilaterales-entornos-complejos>

Bibliografía

Abreu, S. (2008). *Brasil en la región. Liderazgo y responsabilidad*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. Estudio del CURI N°01/08.

Abreu, S. (2010). *América Latina en el escenario global*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. Estudio No. 06/10 CURI.

Abreu, S. (2011). *Una visión oriental (uruguaya) de la realidad regional*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. Análisis N°01/11.

Abreu, S. (2012). *La relación bilateral con Argentina: una visión objetiva*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. Estudio del CURI N°01/12.

Abreu, S. Bizzozero, L. (2000). *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*. Buenos Aires, Argentina: INTAL.

Allison, G. (1988). *La Esencia de la Decisión*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Aragao, J. (1968). La teoría económica y el proceso de integración de América Latina. *Revista de la integración*. Núm. 2, pp. 82 – 97.

Arbuet, H. (1997). Soberanía e integración ¿conceptos opuestos o complementarios? *Revista de la Judicatura*. Núm. 38.

Arriola, C. (2004). De la naturaleza de la Unipolaridad. *El nuevo milenio mexicano*, tomo I. García, P. Gutiérrez, L. Torres, G. Compiladores. UAM, México

Baier, S. Bergstrand J. y Egger, P. (2007). El nuevo regionalismo: causas y consecuencias. *Integración y Comercio*. Núm. 26, pp. 9 – 32.

Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. México: Biblioteca Uthea de Economía.

Baldwin, R. (1994). *A domino theory of regionalism*. Graduate Institute of International Studies, University of Genova.

Baldwin, R. (1997). The causes of regionalism. *The World Economy*, Vol. 20, Núm. 7, pp. 865-888.

Baldwin, R. (2011). *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st trade and 20th century trade rules*. Economic Research and Statistics Division, World Trade Organization.

Baldwin, R. Forslid, R. Haaland, J. (1995). *Investment creation and investment diversion: simulation analysis of the single market programme*. CEPR discussion paper, núm. 1308.

Baldwin, R. y Venables, A. (1995). Regional Economic Integration. *Handbook of International Economics*, vol. 3, pp. 1598 – 1640.

Guerra, F. (2012). El análisis del discurso de la Declaración de Madrid: valores comunes e intereses comerciales divergentes en la relación Unión Europea – Mercosur. En *Mercosur –Unión Europea: ¿Un acuerdo posible?* Montevideo, Uruguay: CEFIR.

Barrios, M. (2012). Europa – Mercosur en la dinámica geopolítica del Siglo XXI. En *Mercosur –Unión Europea: ¿Un acuerdo posible?* Montevideo, Uruguay: CEFIR.

Barrios, O. (2007). *Unión aduanera, conveniencia y alternativa de desarrollo en Centroamérica*. Presentado en la IX Reunión de Economía Mundial, Madrid, abril 2007.

Bartesaghi, I. (2005). *Posibles impactos del acuerdo comercial Unión Europea – Mercosur*. Enfoques Económicos, época III, año 8, N°23. Cámara de Industrias del Uruguay, enero 2005.

Bartesaghi, I. (2011). *El Mercado Común del Sur 1991 -2010*. Montevideo, Uruguay: Cámara de Industrias del Uruguay.

Bartesaghi, I. (2012). La agenda externa del Uruguay. *Revista de Aduanas y Comercio Exterior*. Asociación de Despachantes de Aduana. Diciembre 2012, pp. 66 – 92.

Bartesaghi, I. (2012). La evolución de la institucionalidad europea: El caso del Parlamento europeo. *Revista Relaciones Internacionales*. Universidad de la Plata. Vol. 21, núm. 42, pp. 39 -63.

Bartesaghi, I. (2012). *Las uniones aduaneras: ¿Modelo de integración adecuado para los países de la región?* Montevideo, Uruguay: CEFIR.

Bartesaghi, I. (2014). La ASEAN y el MERCOSUR: similitudes, diferencias y potencialidades. *Temas de Derecho Económico: enfoque nacional e internacional*, pp. 17-52.

Bartesaghi, I. (Comp.) (2014). *Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: Desafíos y Oportunidades*. Observatorio América Latina Asia Pacífico, Montevideo, Uruguay.

Bartesaghi, I. (Comp.) (2014). *Los mega acuerdos de Asia Pacífico*. Informe N 1. Observatorio América Latina – Asia Pacífico.

Bartesaghi, I. Pérez, S. (2009). *La Ronda de Doha*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo.

Baumann, R. (2009). *Integración regional – La importancia de una geometría variable y de pasos paralelos*. CEPAL.

Berlinsky, J. Kume, H. Vaillant, M. Miranda, P. Ons, A. y Romero, C. (2005). *Desvíos del AEC y regímenes especiales de comercio en el Mercosur*. Documentos de trabajo No. 09/05. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Bhagwati, J. (1991). *The world Trading System at Risk*. Princenton: Princenton University Press.

Bhagwati, J. (1993). Regionalism and multilateralism: an overview. En Jaime de Melo and Arvind Panagariya (editores), *New Dimension in Regional Integration*, pp. 22-51.

Bhagwati, J. (2008). *Termites in the Trading System: How preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford University Press.

BID (2002). *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*. Washington DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bouzas, R. (2011). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. En Gerardo Caetano (coord.), *Mercosur 20 años*. Montevideo, Uruguay: CEFIR.

Bouzas, R. Jaguaribe, H. Lavagna, R. Castaing, M. Peña, F. Raimundi, C. Et al. (2006). El Mercosur a 15 años de su creación. *Revista Relaciones Internacionales, sección Diálogos*. Instituto de Relaciones Internacionales. Núm. 15, pp. 29 -49.

Bremmer, I. (2012). *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*. New York, United States: Portfolio Trade.

Brzezinski, Z. (2005). *The Choise*. Nueva York, Estados Unidos: Basic Books.

Bush, G. (2003). Mensaje de presentación al Congreso de Estados Unidos de la “Ley iniciativa para las Américas de 1990”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 002, pp. 215 -217.

Caetano, G. (2004). Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur. *Análisis y Propuestas*. Montevideo, Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung

Caetano, G. (2007). Mercosur: ¿Quo vadis? *Diplomacia, Estrategia y Política*. Núm. 5, pp. 148 -185.

Caetano, G. (Coord.) (2011). *Mercosur 20 años después*. Montevideo, Uruguay: CEFIR.

Caetano, G. Vallaint, M. (2004). *¿Qué Mercosur necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita Mercosur?* Análisis y Propuestas. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguay.

Caetano, G. y Vaillant, M (2004). *¿Qué Mercosur necesita Uruguay? Que Uruguay necesita el Mercosur?* Análisis y Propuestas. Montevideo, Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.

CEPAL (2011). *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

CEPAL (2012). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

CEPAL (2013). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Changkyy, C. (2009). Does bilateral trade lead to income convergence? *Journal of Economic Development*. Vol. 34, núm. 1, pp. 71-79.

Cornejo, R. (2005) China, un nuevo actor en el escenario latinoamericano. *Nueva Sociedad*, núm. 200, pp. 13 -24.

Costa, R. (2010). Mercosul e Negociação da Tarifa Externa Comum (TEC). *CEBRI Artigos*. Vol. 4, pp. 3 -25.

De la Mora, L. y Rodríguez, D. (2011) ¿Por qué vale la pena repensar la integración latinoamericana? *Revista Integración y Comercio*. Núm. 33. Año 15, pp. 7-14.

Díez de Velasco, M. (2002). *Las organizaciones internacionales*. (12ª ed.). Madrid, España: Tecnos.

Domínguez, J. (2007). Las relaciones contemporáneas Estados Unidos – América Latina. Entre la ideología y el pragmatismo. *Foreign Affairs en Español*. Vol. 7, Núm. 4, pp. 3 -10.

Domínguez, J. (2008). *Las relaciones contemporáneas Estados Unidos – América Latina: entre la ideología y el pragmatismo*. América Latina: ¿Integración o fragmentación? (Ricardo Lagos, comp.) Buenos Aires, Argentina: Edhasa.

Ethier, W. (1998). Regionalism in a multilateral world. *Journal of Political Economy*, vol. 106, núm. 6, pp. 1214 – 1245.

European Commission (2002). Mercosur – European Community Regional Strategy Paper 2002 -2006.

Facchini, G. Silva, P. Willmann, G. (2008). The Customs Union issue: Why do we observe so few of them? *Journal of international economics*. Vol. 90, núm. 1, pp. 136 – 147.

Fernández Reyes, J. (2013). *Curso de Derecho de la Integración (Tomo1)*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo.

Ferrando, A. (2012). *El multilateralismo y su Caballo de Troya*. Tomo II. Instituto de Estrategia Internacional. Cámara de Exportadores de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina.

Filadoro, M. (2010). *Flexibility in the EU external relations with other regions: The cases of Mercosur, CAN, EFTA, ENP, Western Balkans and ACP*. Presentado en la Conferencia EUIA 2010, 22 -24 de abril, Bruselas, Bélgica.

Fontaine, P. (2003) *Doce lecciones sobre Europa*. Bruselas: Unión Europea. Comisión Europea.

Fuentes, R. y Sangmeister, H. (2002). ¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana. *D+C Desarrollo y Cooperación*. Núm. 1, pp. 27-29.

García de la Cruz, J. Gayo, D. y Sánchez, A. (2010). La profundización de la integración en el Mercosur y las prioridades para la UE: Escenarios para la región y para la Unión Europea. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*. Vol. 10-1, pp. 5 -38.

Gil, J. y Pérez, L. (1993). El futuro de los intercambios agroalimentarios entre la Comunidad Europea y América Latina.

Giordano, P. (2000). La regionalización de los mercados en América Latina. Jaime Massardo, *Civilisation latinoamericaine*. Paris, Francia: Ellipses.

Giordano, P. y Quevedo, F. (2006). *Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo de Uruguay*. Buenos Aires, Argentina: INTAL– ITD –BID.

Girado, G. (2012). La metamorfosis exportadora china y sus implicancias globales (1989-2010). *Ciclos*. Vol. 20, núm. 41, pp. 175-180.

Girado, G. (2014). China y Latinoamérica ¿estamos realmente mejor? *Global Asia Magazine*. Núm. 36, pp. 39 -42.

Hansen, R. (1975). Relaciones económicas entre los Estados Unidos y América Latina. ¿Bilaterales, regionales o globales? *Estudios Internacionales*. Vol. 8, Núm. 31, pp. 59 – 99.

Hodara, I. (2006). *Sendas de inserción internacional de Uruguay*. Un puente entre el sector exportador y la academia. Uruguay XXI. Uruguay, pp. 61-78.

Khanna, P. (2011). *How to Run the World*. New York, United States: Random House Publishing Group.

Kissinger, H. (2001). *On China*. Penguin Books

Krugman, P. (1989). *Is bilaterlaism bad?* NBER Working paper series. National Bureau of Economic research, Cambridge.

Krugman, P. (1991). The move toward free trade zones. *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Noviembre, pp. 5 -25.

Lafer, C. y Peña, F. (1973). Argentina y Brasil en el sistema de Relaciones Internacionales. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión SAIC.

Lowenthal, A. (2007). Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI. *Foreign Affairs en español*. Vol. 7, Núm. 1, pp. 156 – 173.

Luján, C. (2011). Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración. En Caetano, G. (Coord.) (2011). *Mercosur 20 años después*. Montevideo, Uruguay: CEFIR.

Maldonado, R. (2003). Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe. División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

Maldonado, R. (2003). *Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Martin Simón, J. (2003). Economías de Escala. Economías externas e integración económica. *Cuadernos de Estudios Empresariales*. Núm. 13, pp. 203 -214.

Martínez, J. (Coord.) (2013). *América Latina y el Caribe –China: Relaciones políticas e internacionales*. México, D.F: Red ALC-China.

Mateo, F. (2000). *Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración*. Documento de divulgación 8. Buenos Aires, Argentina: BID – INTAL.

Meléndez, J. (2000). La presencia militar de Estados Unidos en América Latina y el Caribe. *Fasoc*. Año 15, Núm. 3, pp. 22 – 29.

Miranda, R. (2007). La participación argentina en la integración sudamericana. Cuestiones sobre su contenido político. *Invenio*. Vol.10, núm. 018, pp. 117 -127.

Molle, G. (2008). Negociación Mercosur – Unión Europea. *Revista del CEI*. Núm. 11, pp. 95 -120.

- Monfort, J. (2009). El Tratado de Lisboa: reformas institucionales de la Unión Europea. *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración*. Núm. 74, pp. 2-11.
- Muñiz de Urquiza, M. (1989). Relaciones Europa – América Latina a partir de la integración de España en la Comunidad Europea. *Política y Sociedad*. Núm. 45, pp. 41-53.
- Nagarajan, N. (1998). La evidencia sobre el desvío del comercio en el Mercosur. *Integración y Comercio*. Núm. 6, pp. 257 -288.
- Oddone, G. (2011). Neo proteccionismo en la región: motivos y oportunidades. Presentado en el Seminario *Mercosur: una nueva vecindad*, Cámara de Industrias del Uruguay, 6 de octubre 2011.
- Olarreaga, M. y Soloaga, I. (1998). Endogenous Tariff Formation: The case of Mercosur. *The World Bank Economic Review*. Vol. 12, Nº 2, pp. 297 – 320.
- Organización Mundial del Comercio (2003). *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*. Ginebra, Suiza: OMC.
- Padrón, A. (2010). *Los Acuerdos de la Asociación entre América Latina y Europa. El papel del movimiento sindical*. Montevideo, Uruguay: CEFIR.
- Palacio, I. (2006). Un modelo conceptual de comercio internacional. *Revista de economía & administración*. Vol. 3, Núm. 1, pp. 165 -192.
- Pastor, J. (1999). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid, España: Editorial TECNOS.
- Peña, F. (2003). *Concentración de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur*. Buenos Aires, Argentina: Red Mercosur.
- Peña, F. (2005). La implementación de los acuerdos preferenciales regionales y sus normas: las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercosur. *Revista Integración & Comercio*. Núm. 23, pp. 59 -77.
- Peña, F. (2012). *América Latina y la Unión Europea: Posibilidades de integración Caso MERCOSUR-UE*. De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y

perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (Bonilla, A. y Ortiz, M. Comp.). FLACOS. San Jose, Costa Rica.

Petras, J. (2007). Estados Unidos y América Latina. Los cambiantes contornos del imperio> jerarquías, redes y clientes. *Revista Austral de Ciencias Sociales*. Núm. 12, pp. 27 -78.

Pinto, A. (1972). *Las relaciones económicas entre América Latina y los Estados Unidos: Algunas implicancias y perspectivas políticas*. Trabajo presentado en la conferencia sobre “Las relaciones políticas entre América Latina y los Estados Unidos” organizada por el Instituto de estudios Peruanos y el Social Science Research Council, noviembre de 1972, Lima, Perú.

Porzecanski, R. (2010). *No voy en tren. Uruguay las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*. Montevideo, Uruguay: Random House Mondadori.

Puerto Sanz, L. (2004). *Las relaciones comerciales entre la UE y el Mercosur. Un análisis tentativo de las posibilidades de acuerdo y desacuerdo*. Presentado en las IX Jornadas de economía crítica sobre perspectivas del capitalismo a escala mundial: ¿más destrucción económica y más regresión social? Madrid, 25 a 27 de marzo de 2004.

Radelet, S. (1999). *Regional integration and cooperation in Sub-Saharan Africa: Are formal trade agreements the right strategy?* Discussion Paper Number 20. Harvard Institute for International Development.

Roett, R. (2006). Estados Unidos América Latina: estado actual de las relaciones. *Nueva Sociedad*. Núm. 206, pp. 110 -125.

Roy, J (2012). *La Unión Europea, desde Estados Unidos: Percepción, investigación, acción*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. Estudio del CURI N°07/12.

Rozemberg, R. (2010). Relaciones Mercosur – UNASUR: Desafíos y complementariedades. *Sumatoria*. Núm. 5, pp. 2 -8.

Sanahuja, J. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas, Pensamiento Iberoamericano (nueva época), monográfico *La nueva agenda de desarrollo en América Latina* nº 0, febrero de 2007, pp. 75-106.

Sánchez Vacas, C. (2000). Magnitud del mercado y externalidades. *Cuadernos de Estudios Empresariales*. Núm. 10, pp. 343 – 363.

Sánchez Vacas, C. (2004). El crecimiento en la teoría de la integración económica. *Cuadernos de Estudios Empresariales*. Núm. 14, pp. 271 -278.

Sangmeister, H y Fuentes, R. (2002). ¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana. *Desarrollo y Cooperación*. Núm. 1, pp. 27 -32.

Schiff, M. (1996). *Small is beautiful. Preferential trade agreements and the impact of country size, market share, efficiency, and trade policy*. Policy research working paper 1668. División de Comercio Internacional, Departamento de Economía Internacional, Banco Mundial.

Schiff, M. (2002). *Regional integration and development in small states*. Development research group. Banco Mundial.

Schiff, M. Chang, W. (2001). *Market Presence, contestability, and the terms-of-trade effects of regional integration*. Presentado en Lacea, Montevideo, Uruguay.

SELA (2011). El impacto de la política y tendencias económicas de Estados Unidos sobre los países de América Latina y el Caribe. Caracas, Venezuela: SELA.

SELA (2011). *Las relaciones económicas entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe en los dos primeros años de la administración Obama. Balance y perspectivas*. Informe final del Seminario Regional: “Las relaciones económicas entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe en los dos primeros años de la administración Obama. Balance y perspectivas, celebrado el 21 de marzo de 2011 en Caracas, Venezuela.

SELA (2012). *Relaciones económicas de Estados Unidos con los países de América latina y el Caribe en la época de transición*. Caracas, Venezuela: Secretaría permanente SELA.

- Stiglitz, J. (2007). *El malestar de la globalización*. Madrid, España: Santillana.
- Stiglitz, J. Charlton, A. (2008). *Comercio Justo para todos*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Tamames, R. Huerta, B. (2010). *Estructura económica internacional*. (21ª ed.) Madrid, España: Alianza Editorial.
- Terra, M. (2002). *Uruguay y el Mercosur frente a un acuerdo con la Unión Europea. Prioridades para la negociación arancelaria*. CEPAL.
- Tokatlian, J. (2005). Las relaciones Estados Unidos – América Latina: La sombra del proconsulado. *Cartografías del Poder. Hegemonía y respuestas*. Anuario CIP – Icaria, Barcelona.
- Tokatlian, J. (2013). ¿Cuán poderoso es Brasil? *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, Núm. 1, pp. 25 -31.
- Tremolada, E. (2013). *Repensando la integración y las integraciones*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Trias, F. (2009). La integración europea con el Tratado de Lisboa. *Cuadernos de Negocios*. Núm. 74, pp. 12-22.
- Vallaint, M. (2010). *Unión aduanera, libre circulación de mercaderías y distribución de la renta adujera en el Mercosur*. Presentado en el 1er. Congreso Internacional de Derecho aduanera del Mercosur celebrado el 26 y 27 de agosto, 2010, Buenos Aires, Argentina.
- Van Klaveren, A. (2004). Las relaciones políticas europeo – latinoamericanas. *Nueva Sociedad*. Núm. 189, pp. 54 – 68.
- Vanerio, G. (2011). *¿Está el mundo dividido en bloques comerciales?* Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. Análisis N°02/11.

Van Grastek, C. (2009) *La política Comercial de los EEUU bajo la Administración Obama*. Presentado en el Programa de entrenamiento ejecutivo BID-INT 2009 fortalecimiento de las políticas de integración e inserción internacional, 3 -5 de noviembre, Washington DC, Estados Unidos.

Velloso, M. (2013). *Los desafíos de la Argentina en un mundo de múltiples acuerdos regionales*. Presentado en la Conferencia C.A.R.I 35, 21 de Noviembre 2013, Argentina.

Venables, A. (2000). *International trade; regional economic integration*. Preparado para la International encyclopedia of social and behavioral sciences, London School of Economics.

Venables, A. (2003). *Winners and losers from regional integration agreements*. Economic Journal, núm. 113, pp. 747-761.

Venables, A. (2005). *Regional disparities in regional blocs: theory and policy*. Presentado en Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades, Rio de Janeiro, 6-7 de julio, 2005.

Viner, J. (1950). *The customs unión issue*. New York, Estados Unidos: The Carnegie Endowment for International Peace.

Waltz, K. (1998). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Sitios Web Consultados

- ABACC.
- ACDE
- ALADI.
- ALCA.
- Asociación de Comercio Exterior de Brasil.
- BID.
- Cámara de Industrias del Uruguay.
- Cancillería de Argentina.
- Cancillería de Brasil.

- Cancillería de Paraguay.
- Cancillería Uruguay.
- Casa Blanca.
- Centre of Economic Policy Research.
- Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Centre for European Policy Studies, CEPS.
- Centro de Economía Internacional.
- Centro de Información y Documentación Internacionales, CIDOB.
- ICONE.
- INAI.
- Library of Congress.
- CEPAL.
- CERA.
- CNI.
- Comisión Europea.
- Congreso de Brasil.
- Congreso de los EEUU.
- Departamento de Comercio de los EEUU.
- Embajada de EEUU en Argentina.
- Embajada de EEUU en Brasil.
- Embajada de EEUU en Paraguay.
- Embajada de EEUU en Uruguay.
- Embajada de EEUU en Venezuela.
- Embajada de México en Uruguay.
- EUBrasil.
- European Centre for International Political Economy
- FIESP.
- FRIDE.
- FUNCEX.
- Instituto Real Elcano.
- INTAL.
- Mercosur abc.
- Ministerio de Desarrollo y Comercio de Brasil.
- Ministerio de Economía de Uruguay.
- OEA.

- OMC.
- Parlamento del Uruguay.
- Parlamento Europeo.
- Peterson Institute for International Economics.
- Portal Timbó.
- Presidencia del Uruguay.
- Puentes.
- Secretaría de la Comunidad Andina.
- Secretaría del MERCOSUR.
- Secretaría Iberoamericana.
- SELA.
- Senado de la República Argentina.
- SICA.
- The Globalist.
- The Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- UNCTAD.
- Unión Europea.
- Unión Industrial Argentina.
- Unión Industrial Paraguay.
- USTR.
- Wikisource.
- Wilson Center.

Bases de datos

- CIA Factbook.
- Global Trade Alert.
- IntradeBID.
- Market Access.
- Matriz de Comercio Internacional de la CNCE.
- Sistema de Información de Comercio Exterior.
- Trade Map.
- WITS.

Prensa consultada

- ABC (Paraguay).

- América Economía (Chile).
- BBC (Inglaterra).
- Diario el País (Uruguay).
- El Economista.com (México).
- El Observador (Uruguay).
- El País (España).
- Espectador (Uruguay).
- *Financial Times* (Inglaterra).
- *Folha de S. Paulo* (Brasil).
- La Diaria (Uruguay).
- La Hora (Paraguay).
- La Nación (Argentina).
- La Razón (España).
- La República (Uruguay).
- La Tercera (Chile).
- Mercopress Uruguay).
- Perú 21 (Perú).
- Veja (Brasil).

14. Entrevistas realizadas

- Sergio Abreu (ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay y ex Ministro de Industria del Uruguay), 4 de agosto de 2014.
- María Clara Gutiérrez (ex Asesora Legal de la Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Jefa de la Oficina de Asuntos Institucionales y Comunicación de la ALADI).
- Álvaro Ons (Director General para Asuntos de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay y Jefe del equipo negociador por Uruguay de las negociaciones MERCOSUR – UE), 8 de agosto de 2014.
- Didier Opertti (ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay y Ex Secretario General de la ALADI), 17 de julio de 2014.

- William Owen (Consejero Político y Comercial de la Embajada de EEUU en Montevideo), 8 de abril de 2014.
- Iván Ramalho (Alto Representante General del MERCOSUR), 13 de marzo de 2014.
- Julissa Reinoso (Embajadora de EEUU en Uruguay), 24 de febrero 2014.
- Francois Roudié (Jefe del Sector Asuntos Políticos, Comerciales y Comunicación de la Delegación de la UE en Uruguay y Paraguay), 10 de diciembre de 2013.
- Darío Saráchaga (ex Director de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay y Jefe del equipo negociador para alcanzar un TLC con EEUU, 18 de agosto de 2014.