

RAZONES PARA LA FIRMA DE UN ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR: EL PAPEL DEL COMERCIO Y DE LA INVERSIÓN

Mahrugh Doctor*

Resumen

El presente artículo explora algunos de los motivos principales que estarían detrás del inicio de las negociaciones para lograr un Acuerdo de Cooperación UE-Mercosur. Se considera un marco multicausal de tres ámbitos de análisis—internacional, regional/nacional y social—con el fin de explicar las razones de los actores políticos y económicos para promover mayores vínculos interregionales. Se realiza un examen de los patrones de comercio e inversión interregionales a fin de ilustrar el análisis, enfatizando los aspectos económicos del razonamiento multicausal.

Palabras clave: América Latina; Unión Europea; Mercosur, Interregionalismo.

Motivations for Signing a European Union-Mercosur Association Agreement: The Role of Trade and Investment

Abstract: The article explores some of the main motivations behind the launch of negotiations for an EU-Mercosur Association Agreement. It considers a multi-causal framework with three levels of analysis - international, regional/national and societal - to explain why political and economic actors sought closer inter-regional ties. Placing key emphasis on economic aspects of a multi-causal explanation, it examines inter-regional trade and investment patterns to illustrate the analysis.

Key words: Latin America; European Union; Mercosur; Inter-regionalism.

Cuando comenzaron las negociaciones en la década de los noventa, el Mercado Común del Sur (Mercosur) ya era el principal socio de la Unión Europea (UE) en América Latina y el principal destino del flujo de inversiones de la UE en la región¹. Del mismo modo, la UE era el principal socio y fuente de inversión extranjera directa (IED) del Mercosur. En los años noventa, las firmas de la UE invirtieron más de 104 millardos de dólares en los cuatro países miembros del Mercosur. El comercio birregional alcanzó los 54 millardos de dólares en 2003. En

caso de que las negociaciones llevaran a la firma de un acuerdo de comercio preferencial, ésta se convertiría en el área de libre comercio más grande del mundo y el acuerdo sería el primero de este tipo firmado por dos uniones aduaneras.

Este artículo se plantea dos grandes preguntas: ¿Por qué la UE y el Mercosur se propusieron negociar un acuerdo birregional? ¿Por qué y en qué medida los patrones de comercio e inversión fueron un estímulo para firmar un acuerdo? Se analizan aspectos substantivos y procedimentales de las negociaciones concentrándose en el comercio birregional y en los flujos de inversión. Se ha establecido una división estructural de cinco

secciones: (i) negociaciones para un acuerdo interregional; (ii) razones para firmar un acuerdo interregional, incluyendo el contexto internacional, las preferencias políticas y los intereses económicos; (iii) comercio UE-Mercosur; (iv) inversión UE-Mercosur y (v) conclusión.

NEGOCIACIONES PARA UN ACUERDO INTERREGIONAL

El interregionalismo, definido simplemente como el estrechamiento institucionalizado de las relaciones entre dos bloques regionales, surgió como fenómeno en la economía política internacional a mediados de la década de los noventa. Se le puede percibir como una extensión de las estrategias del regionalismo “nuevo” o “abierto” (Robson, 1993; Hurrell y Fawcett, 1995; Walters, 1995; Bulmer-Thomas, 1999; Breslin et. al., 2002) que han adoptado muchos actores estatales y no estatales en el contexto de globalización desde del fin de la Guerra Fría, en el punto álgido del dominio neo-liberal en la elaboración de políticas. Desde la mitad de la década de los ochenta, los Estados han adoptado el nuevo regionalismo como una respuesta extrovertida y liberalizadora al desafío de la globalización y de la creciente interdependencia de la economía mundial. Sin embargo, inicialmente se limitaron a crear lazos de expansión y profundización con otros Estados y mercados dentro de una misma región. Fue sólo a mediados de los 90 que los Estados comenzaron a considerar el interregionalismo como medio eficaz de aplicar estrategias de regionalismo abierto dentro de un área mayor. Creían que esto los ayudaría a enfrentar el desafío de una integración más profunda en la economía global y que ello contribuiría a un orden multilateral más seguro.

Las bases teóricas del interregionalismo están todavía en sus primeras etapas y lo poco que se ha escrito acerca de éste y de su

relación con el regionalismo tiende a ser más descriptivo que analítico o comparativo. Este artículo no intenta resolver los problemas teóricos que van más allá de la mera señalización de algunos de los enfoques para el análisis de este proceso y sus resultados. Hänggi (2000) señala como posibles enfoques el examen de la dinámica de las rivalidades regionales (enfoque realista) o de los esfuerzos cooperativos para controlar la interdependencia compleja (enfoque institucionalista liberal) o de la formación de la identidad a través de la interacción interregional (enfoque constructivista). Otros, como Roloff (1998, 2001), Rüländ (2002), Gilson (2002) y Faust (2002) prefieren una combinación de múltiples enfoques para analizar el interregionalismo. Otros ven el regionalismo y el interregionalismo como una respuesta al debilitado control político de las Estados Nación en el contexto de la globalización (Hurrell y Fawcett, 1995). Así, el interregionalismo se convierte en una extensión o “corolario del nuevo regionalismo” (Hänggi, 2000).

Este artículo se centra más bien en la perspectiva empírica, con el fin de entender el proceso mediante el cual surge el interregionalismo, es decir, cuál fue la motivación que dio origen al proceso de negociaciones. Para poder llevar esto a cabo, se utiliza un marco multicausal para explicar el surgimiento del interregionalismo UE-Mercosur. Con base en Faust (2002), se desarrolla un marco multicausal que incorpora tres niveles de análisis—internacional, regional/nacional y social/subnacional. Previo al estudio de las razones o motivación para las negociaciones, es importante delinear el proceso y progreso de las negociaciones interregionales entre la UE y el Mercosur.

La UE y el Mercosur firmaron el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC) en diciembre de 1995, aunque la asistencia técnica

ofrecida por la UE data de fecha anterior a la firma del acuerdo. La UE apoyó la integración con el Mercosur de manera notoria desde el establecimiento de éste último en 1991, aduciendo sus valores políticos comunes y la importancia de cohesión social para ambas regiones. Cuando el Mercosur comenzó su unión aduanera (aunque incompleta) en 1995, la UE ofreció negociar un acuerdo de asociación birregional con el objetivo de convertirse en socios en una estrategia de sociedad interregional” (EU Strategy Paper, 2002). Las relaciones interregionales subsiguientes se desarrollaron en tres etapas: (i) negociaciones políticas por mandato emitido por la UE (1995-1999); (ii) apertura formal de las negociaciones interregionales (1999-2001); y, finalmente (iii) negociaciones substantivas (2001-04).

De manera significativa, el AMIC también proporcionó asistencia técnica para reforzar el programa interno del Mercosur a fin de completar un mercado común en enero de 2006. Peña y Messerlin (2004:14) aseguran que uno de los aspectos más originales de una asociación birregional sería su potencial para favorecer esfuerzos tendientes a profundizar el proceso de integración entre países en vías de desarrollo y ayudarlos a resolver algunos de sus problemas sociales. De esta forma, “la vasta experiencia de la UE en facilitar la transición de los países mediterráneos y de Europa Central hacia el establecimiento de democracias más estables y de economías modernas con cohesión social ayudaría a asegurar el mismo efecto en el MERCOSUR” (Peña y Messerlin, 2004:20).

Aunque la firma del AMIC se efectuó en diciembre de 1995, fue sólo en julio de 1998 cuando la Comisión Europea logró presentar una propuesta de mandato de negociaciones. Obviamente, no fue coincidencia que en 1998, el comercio entre la UE y el Mercosur

lograra alzas récord (la UE exportó un monto de 24 millardos de ECU/euros al Mercosur e importó aproximadamente 18 millardos de ECU/euros de éste), lo cual sugiere la importancia de los mercados en los procesos de integración regional. Las negociaciones formales de los tres elementos de diálogo político, cooperación y asistencia técnica y asuntos comerciales comenzaron justo después de la Primera Cumbre Euro-Latinoamericana que se llevó a cabo en Río de Janeiro en junio de 1999. No obstante, fue en julio de 2001 cuando la UE hizo su primera oferta arancelaria, la cual impulsaría el proceso de negociación substantiva. En relación con las negociaciones comerciales, el objetivo era impulsar el libre comercio en bienes y servicios con base en un compromiso único (*single undertaking*) y en conformidad con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a pesar de que la UE insistía en llamarles “preferenciales” en oposición a negociaciones de “libre” comercio.

El Comité de Negociaciones Birregionales UE-Mercosur (CNB) sirvió de primer foro para las negociaciones, y su trabajo lo complementaron otros mecanismos institucionales como el Subcomité de Cooperación (SCC) y los tres Grupos Técnicos en asuntos de comercio. El AMIC permitió el establecimiento normativo, incluyendo acuerdos interregionales en un amplio rango de asuntos, como políticas de competencia, adquisiciones gubernamentales, liberalización comercial y de los servicios, y reglas de inversión. También abrió la posibilidad de acuerdos OMC-plus en el área de servicios, inversión y agricultura.

El CNB se reunía tres veces al año para discutir el progreso en las negociaciones, concentrándose en los asuntos de comercio. El cuadro 1 refleja las 15 rondas que se realizaron hasta octubre de 2004. Por su parte, la SCC se reunía regularmente para tratar una

Cuadro 1. Negociaciones Unión Europea – Mercosur

Ronda	Fecha	Lugar	Asuntos claves
1ª	Abril 2000	Buenos Aires	Diálogo político, cooperación y comercio
2ª	Junio 2000	Bruselas	Obstáculos y objetivos identificados
3ª	Noviembre 2000	Brasilia	Intercambio de datos técnicos
4ª	Marzo 2001	Bruselas	Asuntos comerciales de cooperación y de no aranceles
5ª	Julio 2001	Montevideo	Primera oferta arancelaria de la UE
6ª	Octubre 2001	Bruselas	Primera oferta arancelaria del Mercosur
7ª	Abril 2002	Buenos Aires	Capítulos políticos y de cooperación; paquete de medidas de facilitación comercial
8ª	Noviembre 2002	Brasilia	Reglas de comercio e inversión (asuntos técnicos)
9ª	Marzo 2003	Bruselas	Ofertas substantivas de aranceles; adquisiciones gubernamentales e inversión
10ª	Junio 2003	Asunción	Adquisiciones gubernamentales, inversión y servicios
11ª	Diciembre 2003	Bruselas	Modalidades agrícolas
12ª	Febrero 2004	Buenos Aires	Competencia, aduanas y aranceles
13ª	Mayo 2004	Bruselas	Intercambio de opiniones acerca de próximas ofertas arancelarias
14ª	Junio 2004	Buenos Aires	Intento de cierre de negociaciones
15ª	Julio 2004	Bruselas	Intento de cierre de negociaciones

Fuente: European Union Commission, 2004

variedad de asuntos incluyendo apoyo internacional, armonización aduanal, normas y estándares técnicos, armonización estadística, normas veterinarias y fitosanitarias, y apoyo para las organizaciones de la sociedad civil. En 2002, el Documento de Estrategia de la UE indicó la asignación de 48 millones de euros para Mercosur con el fin de apoyar esas áreas. El Memorando de Entendimiento (European Union Commission, 2002) enfatizó la estructuración institucional, la integración del mercado interno del Mercosur, y el apoyo a la sociedad civil como prioridades europeas en el Mercosur. A pesar de la regularidad de las reuniones y de los esfuerzos concertados para intensificar las negociaciones a partir de noviembre de 2003, los negociadores no pudieron finalizar un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur antes de la Segunda Cumbre UE-América Latina realizada en México en 2004. Más

frustrante aún para aquellos a favor del acuerdo resultó el aparente cierre de la ventana política, cuando no sólo no se pudo firmar el acuerdo antes de que se produjera una ampliación de la UE, sino que tampoco se alcanzó la fecha límite de octubre 2004, que coincidía con el final del lapso de servicio de la Comisión de aquel entonces. Una serie de escenarios desfavorables redujo la probabilidad de concluir el trato: la adhesión de diez nuevos miembros a la UE, una Comisión Europea nueva y ampliada, el estancamiento en la Ronda de Doha y en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas. Sin embargo, los negociadores se negaron a sellar definitivamente el destino del interregionalismo UE-Mercosur y acordaron mantenerlo vivo hasta el 2005.

Motivación para lograr un acuerdo interregional

Como ya se mencionó, este artículo utiliza un marco multicausal

para analizar las motivaciones de ambas partes involucradas en el proceso. Esta sección se concentra en los intereses claves de cada uno de los tres escenarios: internacional, regional/nacional y social, en el momento en que se iniciaron las negociaciones. Existe evidencia (abajo discutida) de que los impulsores claves del interregionalismo y del deseo de firmar un acuerdo UE-Mercosur fueron:

- (i) el contexto internacional de los 90, que favorecía los enfoques colectivos para enfrentar el reto impuesto por la globalización y el fin de la bipolaridad de la Guerra Fría;
- (ii) las preferencias estratégicas de los actores políticos en ambas regiones que favorecían la profundización y expansión de sus proyectos de regionalismo; y
- (iii) los intereses de los actores económicos y de otros actores sociales que favorecían la institucionalización de las relaciones económicas y políticas interregionales para asegurar las ganancias y minimizar las pérdidas implícitas en el proceso de integración y reforma.

Contexto Internacional: El fin de la Guerra Fría abrió un espacio para el surgimiento de un nuevo regionalismo para enfrentar los retos del desarrollo e integración de mercados globales. Variables globales como las actividades de la Corporación Multinacional (CMN) y sus respuestas a la división internacional del trabajo y la producción, la influencia de las instituciones financieras internacionales y de la OMC, la ideología y otros acontecimientos regionales, todos ellos influyeron sobre la estructura de impulso para el regionalismo e interregionalismo (Breslin y Higgot, 2000). En este contexto general, cada bloque regional tenía un número adicional de preocupaciones e incentivos para involucrarse en el diálogo

interregional. Para la UE, la motivación de lograr vínculos más próximos con el Mercosur se podía conectar con su preocupación por el activismo expansivo de los Estados Unidos en la región: la Iniciativa de las Américas en 1990, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y, finalmente, el inicio de las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994. Los momentos en que la UE mostraba mayor seriedad en las negociaciones tendían a coincidir con los momentos en que se percibía una mayor influencia de Estados Unidos en la región. Igualmente, la estrategia de la UE estaba asociada de manera clara y explícita al progreso en las conversaciones de la OMC (Rios y Doctor, 2004). Los periodos de estancamiento de las conversaciones comerciales multilaterales tendían a coincidir con la intensificación de esfuerzos así como con las dificultades para conseguir resultados en el ámbito interregional. Finalmente, los representantes en la UE manifestaron su deseo de extender la cooperación regional a un ámbito interregional, con el propósito de usar este último como marco para desarrollar relaciones internacionales pacíficas. En este contexto, los diseñadores de políticas en la UE creyeron que el interregionalismo ofrecía excelentes posibilidades para fortalecer la gobernanza global y el establecimiento de instituciones (Grugel, 2004).

Para el Mercosur, había también una ventaja al avanzar en paralelo en los tres frentes de negociación, es decir, la OMC, el ALCA y la alianza UE-Mercosur. Los países del bloque sureño, especialmente Brasil, estaban plenamente conscientes del valor estratégico de enfrentar a los europeos contra los estadounidenses para obtener los mejores resultados al negociar en ambos terrenos (Bulmer-Thomas, 2000). Además, como había señales

de que la UE tendría que ceder en los asuntos de agricultura en el ámbito multilateral, los negociadores del Mercosur estuvieron menos interesados en negociar a cambio de una reforma que de cualquier manera era inminente. Pero esta situación significaba que las negociaciones se interconectarían de tal manera que el estancamiento en cualquier terreno repercutiría en todos los demás.

Intereses Estratégicos de los Actores Políticos: Las agendas políticas (regionales y nacionales) de los actores políticos de la UE y el Mercosur dejaban entrever motivaciones mixtas. Primero, los intereses y valores se entremezclaron en la UE—los intereses comerciales y de inversión coincidían con las preferencias de desarrollo y cohesión social. Los actores estatales en la UE deseaban exportar sus modelos institucionales a otras partes del mundo con una especial preferencia por el apoyo a la democracia liberal, a las economías de mercado con estructuras de liberalismo económico y al interregionalismo como marco para la cooperación internacional (Falkenberg, entrevista 2004; Faust, 2002). La posición de la UE también estaba fuertemente enfocada en el desarrollo y su “preferencia esencial” (Falkenberg, entrevista 2004) era desarrollar una relación comercial sustentable con el Mercosur para apoyarlo en la consolidación de su mercado e instituciones regionales. La obtención de un mayor acceso a los mercados del Mercosur (el PIB superaba los 700 millardos de dólares a finales de los 90) era un atractivo evidente del logro de un acuerdo comercial birregional, pero a esto también se le unía un interés estratégico de preservar una porción del mercado en caso de surgir el ALCA. En el área de inversión, la UE estaba dispuesta a asegurar reglas claras y estables que redujeran los riesgos de inversión. Finalmente, un juego de poder más

amplio en el marco institucional de la UE entre la supranacional y tecnocrática Comisión Europea y el intergubernamental y políticamente influenciado Consejo dio forma a las acciones y decisiones en el ámbito interregional (Faust, 2002). Como muestra de ello, la Comisión promovió la liberalización comercial con el Mercosur como medio de añadir presión a los gobiernos nacionales para que aceptaran la reforma de la Política Agraria Común (PAC). Las preferencias conflictivas en la UE, por ejemplo, las relativas a las preocupaciones ambientales y a las políticas rurales, pusieron en evidencia divergencias en los objetivos de las políticas internas y externas.

El regionalismo estaba profundamente centrado en el Estado en el Mercosur y los Estados nacionales controlaban las políticas y acciones. Además, los negociadores del Mercosur operaban con estructuras netamente intergubernamentales y no había cuerpos supranacionales como la Comisión para determinar preferencias o resultados. Un factor de considerable importancia fue la perspectiva estratégica que Brasil tomó en relación con la integración regional y el interregionalismo como medio de estimular su poder e influencia tanto en los escenarios internacionales como en la región.

Entonces ¿por qué los actores estatales del Mercosur estaban interesados en políticas interregionales? Primeramente, ellos se embarcaron en el proyecto de regionalismo y en las negociaciones interregionales como complementos a las reformas de liberalización de mercado adoptadas por las economías del Mercosur (Devlin y Ffrench-Davis, 1999). Sin embargo, el tener que hacer frente a las crisis económicas domésticas (por ejemplo, la crisis financiera de los mercados emergentes en 1997-98 y la crisis argentina en 2001) fue más importante que otros asuntos, lo que hacía cada vez más difícil

mantener el interés en superar las diferencias nacionales y llegar a acuerdos en el ámbito regional o interregional. Además, las preferencias en cuanto a políticas cambiaron cuando los actores estatales repensaron sus modelos de desarrollo, principios de políticas y configuraciones institucionales (Phillips, 2002:66). Era evidente que los actores políticos del Mercosur veían el interregionalismo como una forma de mitigar el impacto de la liberalización de los mercados, promover los beneficios potenciales de la integración en redes globales de producción, reducir las tensiones políticas intrarregionales y apoyar la propia consolidación del Mercosur. Asimismo, los gobiernos del Mercosur ansiaban atraer más inversiones de la UE y que sus productos agrícolas tuvieran mayor acceso a los mercados de ésta. También les preocupaba mantener un balance en la distribución geográfica del comercio y la inversión. Así, en parte, usaron las negociaciones UE-Mercosur para contrapesar la influencia de Estados Unidos en la región y promover la posición del Mercosur en otros escenarios regionales y multilaterales. Finalmente, los gobiernos del Mercosur se identificaron con el modelo de la UE, el cual sirvió de inspiración de fondo para su propio proyecto de integración regional. Por otra parte, tener vínculos más estrechos con la UE y apoyo institucional de la misma podría significar un medio de sobrellevar las múltiples crisis intrarregionales, así como de apoyar las políticas de sus países en pro de la cohesión social y la justicia.

Intereses Económicos de los Actores Sociales: Mientras que la discusión previa se concentró en el uso de los enfoques del tipo *outside-in* o *top-down* para explicar el interregionalismo, esta sección considera un tercer grupo de factores que resaltan la importancia de los aspectos *inside-out* y *bottom-up* en cuanto al deseo de profundizar las

relaciones UE-Mercosur. Dado que todos los Estados participantes eran democracias, los actores políticos nacionales y regionales tuvieron cuidado de incluir los intereses sociales en el diseño de políticas. Así, en los períodos electorales a menudo exageraba el impacto de los intereses sociales, lo cual a su vez influía en la flexibilidad que se le permitía a los negociadores y, en consecuencia, en los resultados procedimentales y substantivos. El análisis de los intereses económicos—ya fuese basado en las clases o en los sectores, es decir, en términos de empresa y trabajo o de industria, servicios y agricultura—demostraba la importancia de los mismos en el lanzamiento de las negociaciones (pero también en la obstrucción del proceso de institucionalización de los vínculos birregionales).

No es de extrañar que entre tantos intereses involucrados, las empresas organizadas regionalmente, incluyendo el sector agrícola, fuesen los actores sociales más activos y comprometidos en el proceso de negociación política, tanto para presionar por la apertura del mercado como para mantener las políticas proteccionistas.

El motor económico es la combinación de miles, o hasta millones, de interacciones que crean progresivamente los lazos y sellan los vínculos relacionados con las diferentes actividades. Las empresas juegan un papel primordial en esto, al establecer conexiones, ganar acceso a los mercados y forjar sociedades duraderas (Renato Flores, Jr., 2004).

Las empresas mostraron las divergencias de intereses intragrupalmente más dinámicos y mixtos. Por una parte, tenían mucho que ganar; por la otra, presentaban fuertes objeciones al cierre de las negociaciones, ya que temían que no hubiese mecanismos compensatorios disponibles para aquellos que sufrieran pérdidas como consecuencia de la liberalización. Los sectores

industrial y de servicios en la UE, al tanto de los beneficios potenciales que acarrearía un mayor acceso a los mercados del Mercosur, al menos al comienzo, demandaban insistentemente un acuerdo que abriese los mercados del Mercosur y permitiera la integración de las operaciones de éste en las cadenas de producción global. En contraste, los sectores industrial y de servicios del Mercosur se mostraban más dubitativos en cuanto a emprender acciones adicionales de liberalización de los mercados, pero estuvieron de acuerdo en que un incremento de la IED contribuiría a aumentar la competitividad de los productos de exportación regionales. Faust (2002) puso en relieve el contraste de la participación activa de los grupos de interés (lobbies) industriales y agrícolas en Europa con la articulación más reactiva de intereses entre los actores sociales suramericanos. Sin embargo, el comportamiento de los primeros sugería falta de habilidad para organizar la acción colectiva en vez de indiferencia para negociar.

Una excelente manifestación del interés de las empresas fue el Foro Empresarial Mercosur-UE (MEBF, por sus siglas en inglés) establecido en 1999 una vez que las negociaciones comenzaron en serio. Aunque éste fue un actor fundamental en las etapas iniciales de las negociaciones substantivas, no fue el instrumento que las inició. El MEBF tuvo como propósito organizar la acción colectiva de las empresas que estaban a favor del libre comercio en ambas regiones. Su membresía se obtenía de forma individual o por firmas y no por asociaciones, y sus miembros designaban dos copresidentes—uno de cada región—para enfatizar su carácter birregional. Las reuniones se producían simultáneamente con los encuentros oficiales (reuniones de la CNB, cumbres birregionales, etc.). Sin embargo, las posturas particularistas de sectores específicos y las condiciones económicas en deterioro

menoscabaron gradualmente la coherencia del foro. Pronto fue evidente que los problemas de acción colectiva y la difícil coyuntura económica en el Mercosur redujeron la eficiencia, iniciativa e influencia del MEBF.

Es difícil sobrestimar el papel del sector agrario en las negociaciones; los intereses agrícolas de ambos lados colocaron a sus gobiernos y negociadores en una medición de fuerzas. Este artículo no pretende discutir las posiciones de los agricultores de la UE en cuanto a la reforma de la PAC o del comercio de bienes agrícolas, ya que esto ha sido objeto de suficiente análisis (Grant, 2003; Rieger, 2000; Patterson, 1997; Daugbjerg, 2003; Daugbjerg y Swinbank, 2004). Aquí basta apuntar que los grupos de interés agrícolas y agroempresariales de la UE trataron por todos los medios de evitar el inicio de las negociaciones interregionales. Primero, ellos alegaban que las negociaciones con el Mercosur recargarían el comercio multilateral y las agendas de reforma de la UE, especialmente las referidas a la reforma de la PAC. Cuando esta táctica falló, los intereses agrícolas de la UE—temiendo la competencia brasileña y argentina—exigieron (y obtuvieron) un vínculo directo entre las negociaciones con el Mercosur y la OMC. También obstruyeron el progreso en todas las áreas posibles. Tuvieron éxito al retrasar la firma de cualquier acuerdo que le diera al Mercosur un acceso más libre al mercado europeo. Mientras tanto, los intereses agrarios del Mercosur exigieron que la UE garantizara que sus productos tuvieran acceso a los mercados de ésta. Los asuntos específicos que se discutían incluían desde la eliminación de cuotas hasta la armonización de los estándares sanitarios, veterinarios y fitosanitarios.

Finalmente, un comentario breve acerca de los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil: dadas las preocupaciones reales

referidas al desempleo galopante en ambos lados, los sindicatos generalmente tomaron posiciones proteccionistas en cuanto a un acuerdo birregional, aunque tendieron a usar canales informales de negociación en vez de cualquier foro institucionalizado con el fin de defender sus perspectivas e intereses. Igualmente, otras organizaciones de la sociedad civil de ambos lados vigilaron el progreso de las negociaciones manteniendo la mirada en sus propios privilegios e intereses, aunque había cierto interés en profundizar los lazos culturales y sociales.

Para resumir, aunque los actores políticos regionales y nacionales de ambos lados demostraron preferencias ideacionales, apoyo retórico y optimismo en cuanto a la conclusión de un acuerdo birregional, otros obstáculos mucho más concretos, como intereses contrapuestos y preocupaciones prácticas acerca de las compensaciones para los que sufrieran pérdidas, evitaron la firma de un acuerdo. Igualmente, el análisis que se acaba de presentar resalta la importancia primordial de los asuntos económicos, ya sea desempeñándose como estímulo u obstáculo. Los intereses económicos (tal cual los manifestaban los lobbies industriales y agrícolas) tuvieron un impacto definido en el proceso de negociaciones y también influyeron en la variedad de posibles resultados substantivos en caso de finiquitarse un acuerdo. Dado el impacto de estos intereses económicos en el inicio de las negociaciones, no sería insensato asegurar que éstos también podrían ejercer una influencia considerable sobre los resultados finales del proceso. Con esto en mente, el resto del artículo examina dos aspectos centrales de las relaciones económicas interregionales: el comercio y la inversión.

COMERCIO INTERREGIONAL

A pesar de toda la retórica alrededor del objetivo explícito de profundizar los vínculos políticos,

económicos, sociales y culturales entre las dos regiones, los flujos económicos—tanto el comercial como el financiero o de inversión—eran el centro de las negociaciones. Una vez que se desmontaron las ‘distracciones’ que ofrecían los diferentes objetivos mencionados, fue evidente que el centro substantivo de cualquier acuerdo debía medirse según al impacto económico potencial de una asociación birregional, así como por las percepciones públicas en cuanto a tal asociación. En este contexto, un importante factor de complicación era el hecho de que las dos variables económicas claves—los flujos de comercio e inversión—no iban en la misma dirección en cada bloque, aunque la presencia de intereses complementarios entre las regiones remediaba de alguna manera esta situación. Así, a los europeos les atemorizaba liberalizar el comercio agrario, pero exigían una mayor liberalización de los flujos de capitales, acceso a los contratos de adquisiciones públicas e intercambio de productos industrializados. Al mismo tiempo, los sudamericanos exigían mayor acceso de sus productos agrícolas a los mercados de la UE y la reducción de la intervención de ésta en su sector agrario, pero se negaban a abandonar el control de los instrumentos de las políticas industriales, ya fuese para beneficio del comercio o de la inversión. Finalmente, debe recordarse que una cantidad de asuntos relacionados con el comercio y la inversión eran también objeto de discusión en el ámbito multilateral, lo cual afectaba y a veces incluso restringía las posiciones negociadoras en el terreno interregional.

A finales de 1999, cuando comenzaron las negociaciones, la UE era el primer cliente, proveedor y fuente de IED del Mercosur. De igual manera, el Mercosur era el principal cliente, proveedor y destino de IED de la UE en América

Cuadro 2. Comercio entre la UE y el Mercosur (en millones de ECU/Euros)

	1990*	1995*	1998*	2000	2001	2002	2003
Exportaciones	5.479	16.589	24.083	24.215	24.628	18.529	15.581
Importaciones	13.783	14.868	17.836	24.567	25.772	25.149	25.903
Balance Comercial	-8.304	1.721	6.247	-352	-1.144	-6.620	-10.322

Fuente: Eurostat 2002 y 2005

*A excepción de Paraguay

Latina. Durante los 90, el crecimiento del comercio interregional duplicó el crecimiento del comercio global. Las exportaciones de la UE hacia el Mercosur experimentaron un incremento anual promedio de 25% y las exportaciones del Mercosur hacia la UE tuvieron un promedio de crecimiento anual de 4% (Rios y Doctor, 2004). A lo largo de esa década, el Mercosur fue el mercado emergente más dinámico para los productos de exportación de la UE, al registrar un incremento acumulado de 350% (IRELA, 2000). Aunque los productos de exportación con destino a la UE no siguieron esta misma dinámica, éstos se mantuvieron como el mercado más importante en términos absolutos y también presentaron el mayor crecimiento potencial, especialmente para los productores agrícolas del Mercosur. Finalmente, aunque el Arancel Externo Común (AEC) promedio para ambas regiones era relativamente bajo (9,4% en la UE y 12,5% en el Mercosur), los dos bloques protegieron sus productos claves en el comercio interregional. Por ejemplo, los aranceles de la UE para los productos agrícolas de exportación del Mercosur estaban por encima del 85% (algunas veces alcanzaban el 277%) y los productos industriales claves de la UE enfrentaban aranceles por encima del promedio del Mercosur (por ejemplo, 35% para los vehículos). Además, ambas regiones se toparon con una serie de barreras no arancelarias (BNA) en los mercados de cada una (ver detalles abajo).

La estructura del comercio interregional siguió un patrón típicamente suramericano, es decir, cerca del 51% de lo que la UE

importaba del Mercosur eran productos agrícolas, y más del 95% de las exportaciones de la UE hacia el Mercosur eran productos industrializados. Además, la proporción y el valor de los productos agrícolas de exportación del Mercosur serían mucho más altos si la UE liberalizara su mercado y redujera el apoyo interno que provee a este sector. Una vez más, como es típico del patrón norte-sur, el elemento clave del comercio de productos no agrícolas tendió a concentrarse en las exigencias de liberalización por parte de los negocios de la UE y en las continuas preferencias proteccionistas del Mercosur, especialmente de Brasil. Ambos aspectos se manifestaron en los altos aranceles, pero también en las BNA relativas a normas de origen, estándares, programas de devolución de aranceles, mecanismos de antidumping y de salvaguarda. Así, surgieron algunas diferencias por los asuntos relacionados con el acceso a los mercados y a los regímenes de comercio e inversión. A pesar de la aparente intransigencia del debate—el cual a veces prácticamente parecía un “diálogo entre sordos”—los negociadores insistían en la creencia de que había espacio para las ganancias mutuas.

En el período que aquí se está examinando, la UE era, y continúa siendo, el bloque comercial más grande y el proyecto de integración regional más exitoso del mundo. El comercio intrarregional representaba más del 60% del comercio de los Estados de la UE, mientras que el comercio extrarregional superaba el valor del comercio de cualquier país o bloque regional. Aunque el comercio de la UE con el Mercosur

Cuadro 3. Exportaciones de la UE hacia el Mercosur por Países
(en millones de ECU/Euros)

	1990	1995	1998	2001	2003
Brasil	3.925	11.372	15.651	19.267	18.691
Argentina	1.307	4.575	7.645	5.738	6.311
Uruguay	247	642	907	505	610
Paraguay	nd	nd	nd	262	291

Fuente: Eurostat, 2002 y 2005

Cuadro 4. Importaciones de la UE provenientes del Mercosur por Países
(en millones de ECU/Euros)

	1990	1995	1998	2001	2003
Brasil	9.636	10.819	13.226	19.267	18.691
Argentina	3.559	3.705	4.166	5.738	6.311
Uruguay	588	344	444	505	610
Paraguay	nd	nd	nd	262	291

Fuente: Eurostat, 2002 y 2005

creció rápidamente en la década de los 90 como resultado de la liberalización unilateral de los miembros de la primera, y el Mercosur representaba poco más de la mitad del comercio total de la UE con América Latina, el monto absoluto y relativo del comercio interregional era todavía pequeño.³ Sólo el 2,8% de todas las exportaciones fuera de la UE estaban destinadas al Mercosur y sólo 2,4% de las importaciones fuera de la UE provenían del Mercosur. Las empresas y gobiernos de la UE estaban dispuestas a expandir sus mercados de exportación y durante los 90 la UE mantuvo un superávit comercial con el Mercosur. No es de extrañarse que las políticas interregionales fueran vistas como un medio crucial para garantizar un acceso al mercado mucho más óptimo. Las exportaciones de la UE hacia el Mercosur consistían

principalmente en carros y bienes de capital, pero también incluían productos químicos y productos de alto valor agregado. Las exportaciones agrícolas de la UE al Mercosur eran limitadas (sólo el 1,7% del total de exportaciones agrícolas de la UE) y tendían a concentrarse en productos de alto valor como vinos y otras bebidas alcohólicas, queso y aceite de oliva. Los principales ítems de la lista de exportaciones de la UE reflejaban los intereses de las poderosas industrias manufactureras y firmas del sector de servicios. Por ejemplo, los exportadores de la UE de servicios financieros y de comunicación estaban especialmente interesados en que el Mercosur liberalizara el comercio de servicios intrarregional en primer lugar, de manera que ellos se pudieran beneficiar de las economías de escala, mayor

transparencia y otros logros de eficiencia derivados de la integración regional.

A lo largo de las negociaciones bajo el AMIC, el Mercosur era el bloque comercial más grande después de la UE y el TLCAN, pero era una unión aduanera imperfecta (por ejemplo, no había implementado un AEC para importantes sectores como el de equipos de computación, telecomunicaciones y bienes capitales). Tampoco había un flujo completamente libre de bienes entre la región, lo cual creaba ineficiencias adicionales en las relaciones comerciales externas del Mercosur. La excepción más importante de libre comercio era la industria automotriz, y los anuncios políticos de Argentina en 2004 sugerían que no era probable que se cumpliera el plazo de enero de 2006 para el fin del comercio administrado en ese sector. Los planes del Mercosur de eliminar con cualquier excepción al libre flujo de bienes y servicios dentro de la zona y el establecimiento del AEC para bienes y servicios fuera de la zona para enero de 2006, parecían demasiado optimistas, dados los recientes reveses económicos y políticos. Aunque la porción de exportaciones del Mercosur con destino a la UE cayó de 32% en 1990 a 23% en 1997, la UE era aún el principal mercado extrarregional de aquel.

Las exportaciones del Mercosur hacia la UE estaban más concentradas en productos agrícolas de lo que pudieran estar en su comercio con los Estados Unidos. En 2002, las exportaciones agrícolas del Mercosur totalizaron 29 millardos de dólares, de los cuales la UE importó 10,4 millardos de dólares, o lo que es lo mismo, el 35% (Jank et al., 2004). Por otra parte, el 16% de las exportaciones agrícolas de la UE estaban destinadas al Mercosur (European Union Commission, 2004) y había muchas posibilidades de expansión. Aunque muchos de los ítems

Cuadro 5. Importaciones de la UE provenientes del Mercosur por Países
(en millones de ECU/Euros)

Producto/ Categoría SITC	Mercosur	Brasil	Argentina
Alimentos, Bebidas y Tabaco (SITC 0+1)	486	377	43
Materia Prima (SITC 2+4)	230	182	34
Energía (SITC 3)	160	138	20
Productos Químicos (SITC 5)	3.680	2.782	739
Maquinarias y Equipos de Transporte (SITC 7)	7.481	6.226	1.111
Productos Industriales Misceláneos (SITC 6+8)	2.942	2.208	609

Fuente: Eurostat, 2002 y 2005

enfrentaban bajos aranceles y entraban en la UE de forma relativamente fácil (la oferta de la UE cubría aproximadamente el 90% del comercio agrícola actual) un número crítico de los productos más sensibles en los que Mercosur competía directamente con productores de la UE se mantuvo en progreso durante las negociaciones. Los productos claves afectados por el proteccionismo de la UE eran los cereales, los productos del azúcar y del tabaco, la carne y sus derivados, los productos lácteos y las aves. En ellos, la región enfrentó altos aranceles (más de 600 líneas arancelarias con aranceles por encima del 30%), sumando a esto las cuotas, aranceles extra cuotas, y un grupo de BNA. Junto con las diversas barreras comerciales, las exportaciones del Mercosur soportaban otras desventajas a diferencia de otros socios comerciales de la UE, como los países ACP—antiguas colonias de Europa en Africa, el Caribe y el Pacífico (Bulmer-Thomas, 2000).

Finalmente, es importante resaltar que durante los 90 el balance comercial favoreció constantemente a la UE, aunque en un contexto de exportaciones galopantes del Mercosur. Más recientemente, las crisis económicas internas⁴ en el Mercosur revirtieron esa tendencia, aunque un impulso sostenido a las exportaciones, especialmente en Brasil, contribuyó también al superávit comercial con la UE. Luego, ¿cómo afectaría un acuerdo de libre comercio los flujos y balances comerciales? Las simulaciones mostraron que las importaciones de la UE provenientes del Mercosur se elevarían paso a paso como resultado de una eliminación arancelaria (61% de los bienes ya entran libres de derechos de aduana) mientras que las exportaciones de la UE hacia el Mercosur se elevarían más significativamente (Bulmer-Thomas, 2000). Otros demostraron como, dado que las exportaciones

Cuadro 6. Importaciones por Producto de la UE provenientes del Mercosur en 2003 (en millones de ECU/Euros)

Producto/ Categoría SITC	Mercosur	Brasil	Argentina
Alimentos, Bebidas y Tabaco (SITC 0+1)	10.496	6.008	4.234
Materia Prima (SITC 2+4)	6.592	5.290	859
Energía (SITC 3)	598	535	64
Productos Químicos (SITC 5)	1.013	805	194
Maquinarias y Equipos de Transporte (SITC 7)	2.560	2.313	241
Productos Industriales Misceláneos (SITC 6+8)	4.268	3.561	534

Fuente: Eurostat, 2002 y 2005

del Mercosur estuvieran sometidas a un número significativo de picos arancelarios, la liberalización total daría como resultado beneficios más concentrados en sectores específicos del Mercosur (Flores, Jr., 2004). En general, un acuerdo comercial interregional tendería a beneficiar más a los productores de la UE que a los del Mercosur y los consumidores en ambas regiones serían favorecidos por el libre comercio birregional, debido a la mejora del precio, calidad, variedad, entre otros. Sin embargo, algunos productores de la UE enfrentarían grandes pérdidas debido a la competitividad de las exportaciones agrícolas del Mercosur. Así, para la UE, la médula del asunto era el hecho de que el Mercosur era más competitivo justamente en el sector en el cual los factores políticos enfrentaban las mayores presiones para proteger a los productores. Confrontados con los intereses sociales en pugna, donde los perdedores se organizaron de una forma más unida y asertiva que los ganadores del libre comercio, para los negociadores de la UE era difícil someterse a las peticiones del Mercosur.

La situación era un tanto diferente en el Mercosur, donde los actores estatales no estaban frente a lobbies activos o insistentes que se oponían a un acuerdo interregional. Sin embargo, dado que las empresas del Mercosur esperaban ganancias más bien escasas, no era de sorprenderse que los actores estatales impulsaran el

interregionalismo, concentrados más en la estabilización política y la lógica macroeconómica que en las ganancias o pérdidas de los sectores específicos. Desde el punto de vista estatista del Mercosur, las prioridades estratégicas más amplias eran más importantes y los aspectos comerciales de un acuerdo sólo respondían a un objetivo secundario de recompensar a ciertos sectores económicos de manera de lograr un acuerdo más ‘vendible’ políticamente. Esto también implicaba que para el Mercosur los aspectos procedimentales de su participación en la negociación de un acuerdo interregional servían a un propósito útil en sí mismos. Es decir, los resultados substantivos en términos de creación comercial no eran tan importantes y evidentemente no eran urgentes.

En resumen, aunque la UE se perfilaba como el gran ganador, también enfrentaba una fuerte oposición por parte de algunos sectores sociales que no estaba dispuesta a retar. Además, su socio potencial (el Mercosur) era relativamente insignificante en sus flujos comerciales totales y el dinamismo que había existido en los 90 parecía haber disminuido.

INVERSIÓN INTERREGIONAL

Otro factor crucial que motivaba a los gobiernos y sociedades nacionales y regionales era el atractivo de las oportunidades de inversión. Como lo expresó el embajador brasileño Alfredo Graça Lima: “Los acuerdos de comercio

e inversión van de la mano en un mundo globalizado”.⁵ En los 90 se produjeron flujos de IED en el mundo sin precedentes, así como un récord de 1,4 billones de dólares en 2000 (Amann & Vodusek, 2004). Al igual que China, América Latina estaba entre los principales beneficiarios de los flujos de inversión globales impulsados por la abundancia de capital de esa época. El Mercosur era el destino favorecido de la América Latina, especialmente entre las firmas europeas. Los flujos netos de IED de la UE hacia el Mercosur se elevaron desde promedios anuales de cerca de 2 millardos de dólares entre 1990 y 1995 a más de 28 millardos entre 1998 y 2000. La región recibía aproximadamente dos tercios del total de IED de América Latina (Bulmer-Thomas, 2000; European Commission, 2002c).

Entre 1990 y 1999, algunas firmas de la UE invirtieron cerca de 104,45 millardos de dólares en el Mercosur. La estrategia típica de inversión seguía siendo la ampliación del mercado (quizás concentrándose más en lo regional que en lo nacional), y las inversiones en búsqueda de eficiencia orientadas a la integración del Mercosur en las redes globales de producción y distribución sólo se reflejaron de forma gradual en los planes corporativos para la región (Mortimore, 2000). Mientras que por una parte no había una transformación marcada en la estrategia de inversión, hubo dos cambios significativos de los patrones anteriores de inversión: primero, en cuanto al sector, y segundo, en cuanto al país de origen de esas inversiones. Mientras que en el pasado las firmas de la UE generalmente invertían en el sector industrial, durante los 90

aproximadamente el 80% de los flujos de inversión estaba dirigido al sector de servicios (principalmente por la privatización de las empresas de servicios públicos y la liberalización de los sectores financieros y *down stream* del petróleo).⁶ Además, la IED se originaba en una más amplia gama de países, en los que España, Portugal, Italia y Holanda desempeñaban ahora un papel más importante que antes.

Los principales factores que sirvieron de base a la decisión de las firmas de la UE de invertir en la región fueron: (i) reformas de las políticas de mercado; (ii) disminución global de las barreras comerciales y de inversión; y (iii) mercados de capitales internacionales generalmente en alza (Amann y Vodusek, 2004). En la primera mitad de la década de los 90, las economías del Mercosur se beneficiaron del resurgimiento económico como consecuencia del éxito de los programas de estabilización y de la liberalización de los mercados. La estabilización macroeconómica, desregulación selectiva, privatización, disminución de las restricciones de la propiedad extranjera y otras reformas de las políticas de mercado mejoraron el clima de inversión. Mientras tanto, la tendencia hacia la liberalización del mercado acogida por las economías del Mercosur aumentó la exposición de éste a la competencia internacional y añadió más presión a las firmas multinacionales presentes para reestructurar, modernizar e integrar sus operaciones dentro de cadenas globales de producción. Curiosamente, el propio programa de integración regional era la respuesta a las presiones de liberalización y globalización de los

mercados. Finalmente, los factores ‘de arranque’ arriba mencionados fueron reforzados por factores ‘de empuje’ producto de un vuelco sostenido en los mercados globales de capitales, los cuales experimentaron la elevación de los valores de equidad, mientras aumentaba la liquidez del mercado y la facilidad de acceso a los capitales (Amann and Vodusek, 2004). Así, a mediados de los 90, las economías del Mercosur, en el contexto de sus reformas y estabilización, estaban en condiciones de tomar ventaja de la actitud positiva hacia los mercados emergentes.

Dado el clima positivo de inversión que había al comienzo de las negociaciones interregionales entre la UE y el Mercosur, el elemento de inversión de un acuerdo prometía ser menos contencioso, al menos en cuanto al deseo de ver más flujos interregionales. El Mercosur lo vio como otro medio de encerrar las reformas económicas, así como una oportunidad de motivar a los inversores europeos a usar el Mercosur como puerta de entrada a otros mercados latinoamericanos. La UE vio a este último como una región prometedora para el crecimiento del mercado, y entusiasmó a sus firmas a invertir en la región para evitar la pérdida de participación en el mercado ante Estados Unidos en caso de establecerse el ALCA. Además, ya que la UE había firmado una gran variedad de acuerdos con otros países, existía una gran motivación administrativa entre la Comisión de impulsar una serie de reglas comunes de inversión y comercio en todos sus acuerdos. Las firmas de la UE trataron de establecer e institucionalizar estándares globalmente aceptados para las normas de comercio e inversión, como aquellas relacionadas con el origen, ya que esto facilitaba la planificación corporativa y la integración de las operaciones globales. Cada parte esperaba un

Cuadro N° 7. Stock de IED de la UE en América Latina, 2001

(A final de año, en millones de Euros)

	América Latina	Brasil	Argentina	México
UE	194.738	74.508	50.397	25.945
Porcentaje	100%	38%	26%	13%

Fuente: Eurostat, 2002; Amann y Vodusek, 2004

acuerdo de asociación que sirviera de señal para tranquilizar a las empresas, pero también para promover la óptima gobernanza corporativa y hasta como precedente para una consideración subsiguiente en el ámbito de la OMC.

Aunque el positivo escenario de inversión de los 90 se disipó en el nuevo milenio y debido a que las tensiones en el proceso de negociación aumentaron, los negociadores del Mercosur continuaron reconociendo el valor de un acuerdo interregional como apoyo para la realización de las reformas necesarias. Ellos sabían que el incentivo a la competitividad sistémica de sus economías era crucial para atraer más inversiones de firmas de la UE en búsqueda de eficiencia. Los inversores esperaban una mejor infraestructura, más inversiones en la educación, ciencia y tecnología⁷, y una unión aduanera que operara de manera óptima. Además, los gobiernos del Mercosur, especialmente Brasil, cambiaron sus preferencias en cuanto a la calidad de inversión que querían atraer. Así, pensaron que su prioridad por resolver asuntos de competitividad sistémica a su vez facilitaría las actividades orientadas a la exportación. Querían que el Mercosur sirviera de plataforma para los mercados regionales y extrarregionales. Frente a la creciente competencia de Europa del Este y de Asia Oriental, los negociadores del Mercosur estaban bajo tensión para concretar acuerdos comerciales y así obtener mayor acceso a los mercados extrarregionales y consolidar el interés de los inversores dispuestos a usar la región como plataforma de exportación. De este modo, a pesar del desequilibrio de los flujos de inversión y de la evidente desigualdad de las posiciones de poder de las dos partes negociadoras, ambos lados tenían algo que ofrecer y ganar y, por lo tanto, ambos negociaron ardua y prolongadamente para asegurar el mejor resultado para su respectiva región.

CONCLUSIÓN

Resumiendo, el artículo muestra como el interregionalismo salió favorecido en todos los niveles de análisis. Las élites políticas regionales y nacionales así como los actores sociales estaban motivados por los beneficios potenciales que un interregionalismo abierto ofrecía. Sus intereses se vieron reforzados por una coyuntura internacional permisiva. Después de todo, luego de diez años del lanzamiento del AMIC, aún se esperaba la firma de un acuerdo por una variedad de razones que no se discutieron aquí. Aunque la ventana política de posibilidades para concluir un Acuerdo de Asociación fue obviada en octubre de 2004, los negociadores no pueden perder de vista los resultados más importantes que se esperan de la firma de un acuerdo interregional. Entre estos se incluye: (i) mayor acceso de los productos del Mercosur en el mercado europeo, y bienes y servicios de la UE en los mercados del Mercosur; (ii) normas más claras y predecibles que facilitarían la inversión de la UE en el Mercosur; (iii) mejores incentivos para integrar los productos del Mercosur en las cadenas globales de producción; y (iv) mayor ímpetu del Mercosur para consolidar su integración regional (Rios & Doctor, 2004).

Curiosamente, aunque por una parte se vislumbraba que la UE obtendría más ganancias en términos concretos debido a la liberalización del comercio y la inversión, se percibía que el proyecto interregional por sí mismo tendía a producir muy pocos cambios en la UE. De acuerdo con Pascal Lamy⁸, la política comercial de la UE no era un fin en sí misma, más bien era un medio de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y otros, promoviendo los valores de la UE y del desarrollo sustentable más allá de Europa y equilibrando el acceso al mercado con mejores reglas para conducir el proceso de globalización. Así, la gobernanza global y el establecimiento

institucional eran aspectos claves del proyecto de interregionalismo desde la perspectiva de la UE. Por otra parte, mientras que se esperaba que el Mercosur ganara relativamente menos—especialmente en lo referente a exportaciones adicionales—el proyecto de interregionalismo podía resultar excelente para la consolidación del Mercosur y para las reformas económicas llevadas a cabo en la región. También beneficiaría en el ámbito de lo expuesto por Lamy. Así, el impacto cumulativo de un acuerdo de tal magnitud podría literalmente transformar el crecimiento y desarrollo de la región.

Notas

¹Miembros del Mercosur: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Miembros de la UE (15): Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania, Francia, Reino Unido, España, Portugal, Grecia, Austria, Suecia, Dinamarca, Italia, Irlanda y Finlandia. Nuevos miembros de la UE (10): República Checa, Hungría, Eslovenia, Polonia, Malta, Eslovaquia, Chipre, Letonia, Lituania y Estonia.

²Flores realizó un detallado análisis a nivel de producto con el fin de identificar una serie de oportunidades para los productos competitivos de ambos socios, y de aclarar las ganancias que obtendrían las empresas de ambas partes. El calculó el costo total de las oportunidades desperdiciadas en al menos 3 millardos de dólares para todas las empresas internacionalmente competitivas de ambas regiones. La mayor parte de las ganancias del Mercosur estarían asociadas a los productos agrícolas y al sector alimenticio mientras que las ganancias de la UE se esparcirían más uniformemente a lo largo de un diverso portafolio de exportación.

³Curiosamente, aunque el valor de las exportaciones del Mercosur hacia la UE aumentó durante este período, la clasificación de Brasil como socio comercial pasó de ser el séptimo proveedor de importaciones para la UE en 1990 a ser el decimotercero en 2001. Esto se podría explicar por la creciente competitividad y la mayor facilidad de acceso que obtuvieron algunos países de Asia Oriental y Europa Central y del Este (como Corea del Sur, Taiwan, Polonia, Hungría, República Checa y Turquía).

⁴Por ejemplo, las importaciones de Argentina desde la UE cayeron en un 18,4% en 2001 en comparación con el 2000; a esto siguió otra caída de 57,3% entre 2001 y 2002. Las importaciones de Uruguay tuvieron caídas similares; para 2003 el valor de las importaciones de este país desde la UE era el 40% de su valor durante 2000.

⁵Grupo de Trabajo de las Negociaciones UE-Mercosur Sciences Po, París.

Taller Barcelona, marzo de 2004.

⁶En contraste, en Asia, sólo el 34% de la IED proveniente de la UE fue para el sector de servicios y el 62% para el industrial.

⁷Lo último es particularmente importante debido a que el Mercosur no puede competir en costos salariales debido a los altos impuestos que pagan los trabajadores en la región (especialmente en Brasil).

⁸Pascal Lamy, Comisionado de Comercio de la UE. "Is the EU an Economic Superpower?" Charla en el St. Antony's College, Oxford, 10 de marzo de 2004.

Bibliografía

- Amann, Edmund and ZigaVodusek. (2004), "Overview" in Ziga Vodusek (ed.), FDI in Latin America: the Role of European Investors. An Update. SOE/IDB Working Paper Series no.5, Paris, June.
- Breslin, Shaun, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips, & Ben Rosamond (editors) (2002), *New Regionalisms in the Global Political Economy: Theories and Cases*. London, Routledge.
- Breslin, Shaun & Richard Higgott. (2000), "Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the new", *New Political Economy*, vol. 5, no. 3
- Bulmer-Thomas, V. (2000), "The European Union and Mercosur: Prospects for a Free Trade Agreement", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 42, no. 1.
- Bulmer-Thomas, Victor (2001), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: the Political Economy of Open Regionalism*.
- Daugbjerg, Carsten (2003), "Policy Feedback and Paradigm Shift in EU Agricultural Policy: the Effects of the MacSharry Reform on Future Reform", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, no. 3, pp 421-437.
- Daugbjerg, Carsten & Alan Swinbank. (2004), "The CAP and EU Enlargement: Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support", *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, no. 1, pp 99-119.
- Devlin, Robert & Ricardo Ffrench Davis. (1999), "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s", *The World Economy*, vol. 22, no.2, pp. 261-290.
- ECLAC/CEPAL. (2004), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 2003. Santiago.
- European Union/Commission (2004), *Bilateral Trade Relations*, (website: <http://europa.eu.int>).
- European Union/Commission (2002a), *Mercosur-European Community Regional Strategy Paper, 2002-2006*. Brussels, External Relations Directorate General, (September).
- European Union/Commission (2002b), *Memorandum of Understanding*.
- European Union/Commission (2002c), *Una Asociación para el futuro*. Montevideo (May).
- Eurostat. (2005), *External and intra-European Union Trade: Monthly Statistics*. Luxembourg; European Commission, (January).

- Eurostat. (2002), *External and intra-European Union Trade: Statistical Yearbook (1958-2001)*. Luxembourg, European Commission.
- Falkenberg, Karl F. Interview, 16 March 2004.
- Faust, Jörg (2002), *The European Unions' Trade Policy towards Mercosur*, Working Paper PEIF-7, Mainz, November.
- Fawcett, Louis and Andrew Hurrell (editors) (1995), *Regionalism in World Politics: Regional Organisation and International Order*. Oxford, Oxford University Press.
- Flores, Jr., Renato (2004), "Main results of the study". En Valladão, Alfredo (editor), "The EU-Mercosur Association Agreement: Mutual Advantages for Business and the Cost of Failure." Paris, Chaire Mercosur de Sciences Po, May.
- Gilson, Julie (2002), Asia meets Europe: Inter-regionalism and the Asia-Europe Meeting. Cheltenham, Edward Elgar.
- Grant, Wyn (2003), "The prospects for CAP reform", *The Political Quarterly*, vol. 74, no.1, pp 19-26.
- Gratius, Susane (2000), "Prospects of a new EU-Mercosur free trade agreement", *Capitulos no.58*, Caracas, SELA.
- Grugel, Jean B. (2004), "New Regionalism and Modes of Governance – Comparing US and EU Strategies in Latin America", *European Journal of International Relations*, vol. 10, no. 4, pp 603-626.
- Hänggi, Heiner (2000), "Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives", paper for Workshop Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas, Los Angeles, the Pacific Council on International Policy, (May).
- Hettne, Björn & Frederick Söderbaum. (2002), "Theorising the Rise of Regionness". En Breslin, Shaun et al. (editors), *New Regionalisms in the Global Political Economy: Theories and Cases*. London, Routledge.
- Hurrell, Andrew (1995), "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies*, vol. 24, no.4.
- IRELA (2000), *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional*. Madrid.
- Jank, Marco S., Jean Yves Carfantan, et al. (2004), "Scenarios for Untying the Agriculture Knot". En Valladão, Alfredo, Felix Peña & Patrick, Messerlin (editors), *Concluding the EU-Mercosur Agreement: Feasible Scenarios*, Paris, Chaire Mercosur de Sciences Po.
- MEBF. (2003), *Mercosur-European Union Business Forum: Brasilia Declaration*. Brasilia October.
- Mercosur, Secretaría del (2004), *Un foco para el proceso de integración regional*. Montevideo, July.
- Mortimore, Michael (2000), "Corporate strategies for FDI in the Context of Latin America's New Economic Model", *World Development*, vol. 28, no. 9, pp 1611-1626.
- Patterson, Lee Ann (1997), "Agricultural policy reform in the European Community: a three-level game analysis", *International Organization*, vol. 51, no.2, pp 135-165.
- Peña, Felix and Patrick Messerlin. (2004), "Introduction". En Valladão,

- Alfredo, Felix Peña & Patrick Messerlin (editors), *Concluding the EU-Mercosur Agreement: Feasible Scenarios*. Paris, Chaire Mercosur de Sciences Po.
- Phillips, Nicola (2002), "Governance after Financial Crisis: South American Perspectives on the Reformulation of Regionalism": En Breslin, Shaun et al. (editors), *New Regionalisms in the Global Political Economy: Theories and Cases*. London, Routledge.
- Rieger, Elmar (2000), "The Common Agricultural Policy". En Wallace, William & Helen Wallace (editors), *Policymaking in the European Union*, 4th edition.
- Rios, Sandra & Mahrukh Doctor (2004), "Scenarios for Untying the Knots in Market Access for Goods". En Valladão, Peña & Messerlin (eds), *Concluding the EU-Mercosur Agreement: Feasible Scenario*. Paris, Chaire Mercosur de Sciences Po.
- Robson, Peter (1993), "The New Regionalism and Developing Countries", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no.3.
- Rolloff, Ralf (2001), *Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Paderborn, Shöningh.
- Rolloff, Ralf (1998), "Globalisierung, Regionalisierung und Gleichgewicht". En Masala, Carlo & Ralf Rolloff (editors), *Herausforderungen der Realpolitik*. Köln, SH Verlag.
- Rüland, Jürgen (2002), Inter- and Trans-regionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda", National Europe Centre Paper no. 35, Workshop on Asia-Pacific Studies in Australia and Europe: A Research Agenda for the Future, Australian National University, July.
- Rüland, Jürgen (2002), "Inter-regionalism in International Relations", Workshop at University of Freiburg, 31 January-1 February.
- Valladão, Alfredo, Felix Peña & Patrick Messerlin (editors) (2004), *Concluding the EU-Mercosur Agreement: Feasible Scenarios*. Paris, Chaire Mercosur de Sciences Po.
- Wyatt- Walter, A. (1995), "Regionalism, Globalisation and the World Economic Order". En Fawcett, Louise & Andrew Hurrell (editors), *Regionalism in World Politics: Regional Organisation and International Order*. Oxford, Oxford University Press.



Mahrukh Doctor

Profesora de Economía Política Internacional, Universidad de Reading. Investigadora Asociada del Centro de Estudios Brasileños, Universidad de Oxford. [Profesora de Economía Política, Universidad de Hull, a partir de enero de 2006]

Email:
m.doctor@reading.ac.uk

Fecha de recepción:
8 de septiembre de 2005

Fecha de aceptación definitiva:
29 de octubre de 2005