

# Interregionalismo y 'gobernanza global'

## Apuntes posibles del eje UE-Mercosur

Amalia Stuhldreher\*

### RESUMEN

Partiendo de una revisión del debate acerca de la globalización, el artículo presenta una de las respuestas teóricas a los nuevos desafíos globales, esto es, el enfoque de la "gobernanza global" o *global governance*, haciendo énfasis en el papel de los estados nacionales en la nueva arquitectura global aún incipiente. A partir de esta base, se analiza el rol concomitante del regionalismo y su producto derivado, el interregionalismo. Como estudio de caso se toma la evolución de la cooperación interregional entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur, desde comienzos de los años noventa, y se analiza desde una perspectiva funcional. A modo de conclusión se discuten los aportes del esquema interregional respecto a las demandas de la gobernanza global en la política internacional contemporánea.

*Palabras clave:* Unión Europea, Mercosur, cooperación regional, globalización, gobernanza

## EL SISTEMA INTERNACIONAL EN PROCESO DE CAMBIO A FINALES DEL SIGLO XX

El cambio profundo del contexto internacional a partir de finales de los años ochenta determinó una fuerte discusión académica acerca del carácter real de los procesos en curso. Para algunos observadores el año 1989 pasaría a la historia universal como el momento de concreción de un cambio de los paradigmas reinantes hasta entonces, ya que implicaba no sólo el fin del conflicto Este-Oeste, sino también el fin abrupto de

\*Licenciada en Relaciones Internacionales. Doctora en Ciencia Política. Investigadora.  
estuhldreher@hotmail.com

la modernidad en el ámbito de la política internacional. A partir de ese momento reinaría un nuevo desconcierto determinado por la pluralidad de las visiones de la posmodernidad (Menzel, 1998)<sup>1</sup>.

Concretamente, en el ámbito de la política y la seguridad internacionales, acontecimientos como la caída del muro de Berlín, la reunificación alemana y la disolución de la Unión Soviética significaron puntos de escisión que produjeron un cambio radical del modo de funcionamiento del sistema internacional. Pero, sobre todo, la disolución del conflicto Este-Oeste como factor estructurador de la política internacional tendría consecuencias para el mundo entero, a causa de la desaparición de su "función disciplinadora", lo que implicaría entre otras cosas conflictos entre naciones que no hubieran sido posibles durante los últimos 50 años, como la Guerra del Golfo. Asimismo, los progresos respecto al desarme y al control del armamentismo a través del Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas (START I) en 1991 y del START II en 1993 implicaban la limitación de armamento atómico estratégico en un mundo que se tornaba unipolar en lo militar con la supremacía de los Estados Unidos. Más allá de esto, la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) se convertiría en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en julio de 1994.

Respecto a la economía internacional, resultaba notoria la importancia creciente de los mercados financieros globales, de la producción global y del volumen de las corrientes globales de inversión. En este contexto, los procesos de integración regional adquirirían un nuevo significado. La concreción del Mercado Único Europeo coronaría los esfuerzos integrativos de 40 años en Europa Occidental, que culminaría con la institucionalización de la Unión Europea (UE) a través del Tratado de Maastricht. Al otro lado del Atlántico, surgiría en enero de 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que reuniría a los Estados Unidos, Canadá y México. Asimismo en el este y sudeste asiático se constataría el surgimiento de una nueva región económica, aun cuando iniciativas concretas como la de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)-Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) se encontraran durante la segunda mitad de los años noventa todavía *in statu nascendi*. También en Sudamérica se registraría a partir de la fundación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en marzo de 1991 un cambio de orientación<sup>2</sup>. Más allá de todos estos desarrollos regionales, a nivel multilateral se registrarán también importantes avances, como el cierre de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), y del reemplazo de dicho organismo, fundado en forma provisoria en octubre de 1947, por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, a pesar del avance en la institucionalización de la cooperación en este área, el potencial de conflicto continuaría siendo alto. Por otra parte, en el curso de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT se reaccionaría a la formación de bloques regionales a través de las nuevas regulaciones respecto a la integración regional en torno al artículo XXIV del GATT.

A partir de ese momento los acuerdos de integración regionales no serían tratados como una excepción a la regla, sino como una estrategia legítima frente a los desafíos impuestos por la globalización (Altvater / Mahnkopf, 1999).

A partir de esta introducción, el presente análisis abarca cuatro apartados. En el primero se sistematiza el debate general en torno a la globalización. En el segundo, se presenta una de las respuestas teóricas a los nuevos desafíos globales, es decir, la “gobernanza global” (o *global governance*), tematizándose el rol de los estados nacionales dentro de la arquitectura global incipiente. El tercer apartado, continuando en esta línea, se centra en el papel que le queda en este contexto al regionalismo y su producto derivado, el interregionalismo. Y respecto a este último, el cuarto apartado se concentra en el caso específico de la cooperación interregional UE-Mercosur desde una perspectiva funcional, analizando la evolución del vínculo desde comienzos de los años noventa. Finalmente en las conclusiones se esboza el aporte específico de dicho eje de cara a las demandas de gobernanza global.

## LA DISCUSIÓN EN TORNO DE LA GLOBALIZACIÓN

Durante la primera mitad de los años noventa, y a pesar de la imprecisión propia del nuevo (des)orden mundial que comenzaba a esbozarse, emergería paulatinamente un consenso respecto a que la globalización era un factor clave en las transformaciones (Breton, 1994). Respecto a este fenómeno reinaría, sin embargo, una gran confusión, determinada por la coexistencia de megatendencias contradictorias. Por una parte, la tendencia a la *globalización* de las economías, la tendencia a la “civilización” de la política mundial y a la secularización de los sistemas culturales de valores y, por otra, la tendencia a la *fragmentación* de todas las esferas de vida, visualizable en el renacimiento de los nacionalismos, la disolución de estados-naciones, el nuevo fundamentalismo religioso, el proteccionismo étnico, el relativismo cultural (Menzel, 1998). Un aspecto problemático en el análisis del proceso de globalización estaría dado por la imposibilidad de definir claramente un término que había comenzado a ser utilizado en los años sesenta, aunque fuera recién recogido por la discusión científica en los ochenta, por la existencia de discursos paralelos en diferentes idiomas y de acentos diversos de las distintas “comunidades epistémicas”.

La fuerte coyuntura del concepto de globalización<sup>3</sup> determinaría su aplicación inflacionaria con la consiguiente pérdida de precisión analítica: la bibliografía sobre el tema adquiere hoy en día dimensiones dignas de ser comparadas con la situación de ‘neue Unübersichtlichkeit’ descrita por Habermas en el caso de la posmodernidad, es decir, la imposibilidad de una clara visión de conjunto. En razón de esto se impone aquí identi-

ficar las líneas principales del debate (Busch, 1999)<sup>4</sup>. Por una parte, es posible aunar aquellos autores 'globalistas', identificados en principio con una posición liberal, quienes señalan que en su dinámica básica la economía mundial se habría internacionalizado y estaría siendo dominada por las fuerzas incontrolables del mercado, hecho valorado positivamente, dado que así emergería un sistema económico global (Sachs / Warner, 1995). Sus principales actores estarían corporizados por las empresas transnacionales, no comprometidas con ningún Estado nacional. La liberalización del comercio tendería a aumentar el bienestar de todas las naciones. Se postula aquí la escasa capacidad del Estado para resolver los desafíos de la globalización (Ohmae, 1990), por lo que su papel se reduciría a amortiguar las fuerzas centrípetas de la economía mundial (Reich, 1992).

En segundo lugar, los llamados "escépticos" de la globalización, (entre ellos neomarxistas y nekeynesianos, representantes del *rational choice* e incluso neoliberales) evalúan negativamente la predominancia de la esfera económica. La desregulación y la transnacionalización habrían conducido al surgimiento de un sistema financiero fuera de control, totalmente desvinculado del mundo de la economía real. Como describiera Susan Strange, el tipo de cambio se independizaría de los datos económicos reales y la especulación sería la fuerza motora del *Casino Capitalism* (Strange, 1986). La efectividad de las estrategias económicas nacionales disminuiría ante la crisis de los sistemas de tipo de cambio fijo y la abolición de los mecanismos de control de los movimientos de capital, lo que impediría fijar la tasa de interés nacional, que sería dictada por los mercados financieros de capital (Scharpf, 1996). Se teme, en especial, por la confianza de los ciudadanos en el respectivo sistema político y social, y por el destino mismo de la democracia y la legitimación política (Streeck, 1998; Held, 1998; Strange, 1995). Dada la supuesta ineficiencia de los regímenes internacionales, existiría el peligro de la "anarquía universal". El modelo del capitalismo anglosajón no sería susceptible de extrapolación al mundo entero (Gray, 1998).

Por último, un tercer grupo de autores de extracción también diversa adoptan una posición de optimismo mesurado. Cuentan aquí tanto los representantes de la escuela de la *régulation* como Robert Boyer y Daniel Drache, que otorgan todavía al Estado una oportunidad para la acción político-económica (Boyer / Drache, 1996), como los pensadores que se pronuncian por reformas políticas (Glyn, 1995) y aquellos autores que analizan la globalización desde una perspectiva eminentemente empírica. Se destacan aquí Paul Hirst y Grahame Thompson, quienes a partir de dos tipos ideales –la economía mundial internacionalizada y la economía mundial globalizada– concluyen que en la actualidad nos encontramos frente al primer caso. Los autores remarcan el mayor grado de internacionalización de la economía en períodos anteriores (como por ejemplo de 1870 a 1914) y concluyen asignando el carácter de *mito* a la tan mentada globalización, exaltando las posibilidades concretas de gobernanza en diferentes niveles (Hirst / Thompson, 1996; Hirst / Thompson, 1999a; Hirst / Thompson, 1999b).

Frente a la amplitud del debate, efectuar una evaluación definitiva del mismo se torna un cometido condenado a la incomplitud. Sin embargo, no puede menos que registrarse positivamente la tendencia de los últimos tiempos a someter las hipótesis postuladas por los teóricos de la globalización a un examen empírico. En ese sentido, aportes como los de Paul Krugman permiten afirmar que entre la teoría y la evidencia empírica existe una gran discrepancia (Krugman, 1996). Investigaciones interdisciplinarias más recientes, como las del equipo de Andreas Busch y Thomas Plümper, permiten constatar que la teoría de la globalización otorga un peso explicativo predominante a factores puntuales, respecto a los cuales no se clarifica si se trata de casos aislados o de anomalías. Asimismo, se recurre frecuentemente a “pruebas” de carácter anecdótico y se hace referencia a una perspectiva sistémica en la cual no se diferencia entre distintos procesos económicos mundiales, dándose por sentado la existencia de la tan mentada globalización y sin examinar el diferente grado de integración de diversos estados en dicho proceso. Como conclusión intermedia puede apuntarse que los escenarios de crisis esbozados resultan muchas veces exagerados. Aunque de hecho se constatan cambios en las condiciones de la acción del Estado nacional, éstos no alcanzaron las dimensiones temidas o esperadas y, sobre todo, se limitaron a ciertas áreas temáticas (Plümper / Busch, 1999).

## ESTADOS NACIONALES Y GOBERNANZA GLOBAL

La visión de la globalización económica como fuerza determinante y estructurante del sistema internacional generó respuestas de diversos tenores. En el marco de una discusión teórica general dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, en la que las corrientes neoliberales, neoinstitucionalistas y constructivistas ganaban cada vez mayor relevancia frente a los postulados del realismo clásico y del neorealismo, se reflexionó en forma creciente acerca de aspectos como cooperación, cuestiones institucionales, así como el rol de normas e ideas en el surgimiento de identidades colectivas (Wendt, 1992; Wendt, 1994). Junto a nuevos aportes por parte de las teorías ya establecidas (integración regional, regímenes internacionales) se plantearía una nueva discusión en torno al concepto de gobernanza global, debate que se concentraría en la relación existente entre las posibilidades aún disponibles para el ejercicio de la política en el ámbito de los estados nacionales y las oportunidades de la concertación internacional de cara a los nuevos desafíos globales. Así, se enfatizarían especialmente las posibilidades de cooperación en una economía crecientemente internacionalizada, donde la política es concebida paulatinamente como policéntrica (Hirst / Thompson, 1999a). Al mismo tiempo, se subrayaría la capacidad exclusiva del Estado de legitimar acuer-

dos (*bargains*) tanto “hacia arriba” en su carácter de representante de la población de un determinado territorio, como “hacia abajo” en correspondencia con su legítima base de poder constitucional (Hirst / Thompson, 1996).

En general la discusión en torno a la gobernanza global se caracteriza por su pluralidad teórica, donde se pueden distinguir genéricamente tres corrientes argumentativas centrales (Mürle, 1998). Por lo tanto, dicha categoría bien puede interpretarse como un marco conceptual para una serie diversa de investigaciones, lo que a su vez determina serias dificultades para establecer una definición acabada del concepto. Sin embargo, el punto de referencia está dado en principio por el trabajo de la Commission on Global Governance (CGG, 1995):

“Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action can be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. (...) At the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non-governmental organizations (NGO), citizens' movements, multinational corporations, and the global capital market. Interacting with these are global mass media of dramatically enlarged influence.”

Concretamente, gobernanza global implica para autores como Dirk Messner y Franz Nuscheler, en primer término, un modelo contrastante con concepciones hegemónicas del orden mundial. En segunda instancia, esta categoría implica el predominio del derecho internacional y la puesta en práctica de una ética de responsabilidad global. En tercer lugar, el concepto apunta más allá de la mera definición de condiciones marco y de la regulación de diferentes áreas de política. Especialmente relevante es el énfasis de las vías cooperativas en la búsqueda de consensos y en la toma de decisiones, así como el carácter procesual de la política (Messner / Nuscheler, 1996). En comparación con los usos idiomáticos anglosajones, se comprueba que con el concepto ‘governance’ o ‘gobernanza’ se implica tanto la acción como la forma de ejercicio del gobierno, del control o direccionamiento de los procesos. En oposición al ejercicio de gobernar por parte de gobiernos, la categoría gobernanza implica la existencia de reglamentaciones, sin definir a priori un determinado agente que ejecute la acción del caso (Mürle, 1998).

Asimismo se hace especial referencia a la posible complementaridad entre diferentes niveles en la práctica de la gobernanza global. Aún cuando se enfatice principalmente la reforma del sistema de las Naciones Unidas, otros componentes como los regímenes internacionales juegan un rol esencial en la definición de una nueva arquitectura global. Se postula además que esta última debiera basarse a su vez en los así llamados ‘núcleos regionales’, tales como la UE (Messner / Nuscheler, 1996). En efecto,

de hecho puede comprobarse que las estructuras de gobernanza global lograron consolidarse especialmente dentro de la así llamada Tríada, lo que implica una profunda simetría con el resto del mundo (Rüland, 2000a). Otro aspecto igualmente problemático viene dado por la creciente demanda internacional de bienes públicos tales como seguridad y estabilidad en un contexto de avanzada globalización. El sistema internacional enfrenta un déficit institucional así como un fenómeno de subdireccionamiento. A este respecto el ‘principio de subsidiaridad’ (Knight, 2000) podría proporcionar una respuesta posible a los nuevos problemas globales, dado que: (...) “there is probably no single level of jurisdiction that is appropriate of all types of governance at the international level. A multilevel approach is desirable, with the choice subordinate to the specific nature of policy issue” (Guerrieri / Falautano, 2000).

En consecuencia, en la discusión sobre el nuevo orden global, los estados son concebidos como una instancia estratégica dentro de un sistema de niveles múltiples, que se complementan en el ejercicio de la gobernanza de acuerdos a criterios funcionales (Cerny, 1999) y que son acompañados por una serie de nuevos actores tales como organizaciones no-gubernamentales, movimientos sociales o mercados de capital globales. En un mundo globalizado, el Estado vincula el nivel subnacional con el supranacional y se constituye en el pilar fundamental de la arquitectura de la gobernanza global, aun cuando pierda relativamente capacidad de acción (Messner / Nuscheler, 1999).

## REGIONALISMO E INTERREGIONALISMO COMO PILARES DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Más allá del Estado, en el siguiente nivel se discute asimismo el rol del regionalismo en la nueva arquitectura global. Se parte aquí de la premisa de que a causa de las interacciones existentes entre el nivel regional y el multilateral, la integración regional no puede ser considerada en forma aislada de las instituciones globales (Commission on Global Governance, 1995)<sup>5</sup>. En consecuencia, se visualiza al elemento regional como un aporte decisivo para la adaptación de los estados territoriales a las nuevas realidades del contexto mundial y a las necesidades de un nuevo orden (Schirm, 1997; Schirm, 1999). Aunque el Estado resigne parte de su autonomía de decisión a favor de las estructuras regionales, gana sin lugar a dudas mayor capacidad de acción frente a los desafíos de la globalización. En definitiva, el regionalismo no reemplaza al Estado territorial, sino que lo confirma en su ámbito de decisión primigenio. A su vez, el regionalismo –y con él su “producto derivado”, el interregionalismo– se transforman en elementos constitutivos del nuevo orden global, asumiendo la intermediación entre la estandarización

zación forzada por la globalización y la creciente diferenciación y fragmentación estatal, lo que determina el surgimiento de un "régimen mixto" (Link, 1998). Para algunos analistas, solamente las alianzas regionales del tipo de la UE, el TLCAN, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) o el Mercosur estarían en condiciones de inducir una re-regulación de la economía mundial: bloques comerciales competidores podrían superar problemas relativos al *free-riding* y negociar reglas de juego aceptables para todas las partes. Concretamente, el camino hacia los bloques comerciales implica un acercamiento realista a la posibilidad del "global economic governance" (Wiesenthal, 1999).

De hecho, la evidencia empírica disponible subraya la importancia adquirida por las nuevas corrientes de integración durante los últimos años. Así, en la actualidad, aproximadamente el 59% del comercio internacional se efectúa dentro de bloques regionales. De un total de 194 acuerdos regionales registrados hasta el año 1999 en la OMC, 87 fueron inscritos a partir de 1990 (World Bank, 2000)<sup>6</sup>. A esto se suma una fuerte tendencia a la regionalización económica partir de los años ochenta. Concretamente lo que otorga carácter distintivo al fenómeno actual es la constitución de tres bloques de extensiones casi continentales (Hirst / Thompson, 1999a)<sup>7</sup>. Sin embargo, el resultado de este renacimiento del regionalismo representa un complejo entrelazamiento de tratados preferenciales (Bhagwati, 1998)<sup>8</sup>.

En este contexto se plantea el interrogante acerca del tipo de interrelación y dinámica entre el nivel regional y el multilateral, cuestión que para algunos expertos es de carácter histórico y empírico (Bouzas, 1996), y que representa un aspecto estratégico del debate sobre la gobernanza global. Desde una perspectiva estrictamente económica, se considera que las iniciativas de integración regionales son la tercera "mejor opción" en el largo camino de la liberalización del comercio internacional (Nunnenkamp, 2000)<sup>9</sup>. En este debate los defensores de los acuerdos regionales recurren al argumento del así llamado "regionalismo abierto" (World Bank, 2000)<sup>10</sup>: La competencia intraregional se entiende aquí como una fase preparatoria previa al salto de una liberalización más profunda frente al mercado mundial. De acuerdo con esta visión los procesos integrativos constituyen los *building blocks* que pueden contribuir a un orden comercial mundial mejor y más integrado. Por lo contrario, se condena la existencia de los así denominados *stumbling blocks*, es decir, bloques proteccionistas que impiden el avance del libre comercio. Algunos observadores postulan que si el así llamado "regionalismo abierto" fuera acompañado por progresos paralelos en el marco de la OMC, los bloques regionales podrían convertirse en un instrumento sumamente adecuado para estimular las corrientes de comercio e inversiones internacionales y para homogeneizar las prácticas institucionales nacionales. Por lo tanto, la solución adecuada pasaría por un enfoque que permitiera la convergencia de los adelantos alcanzados a nivel global, multilateral e incluso bilateral (Lawrence, 1997). En la práctica, sin embargo, se

comprueban tendencias contradictorias entre sí. Paradójicamente se constata que, pese a la naturaleza intrínsecamente aperturista y liberalizante de los procesos globales que abarcan la gran mayoría de las economías nacionales, éstos no determinaron necesariamente avances notorios a nivel de la liberalización multilateral del comercio. Por esta razón, el así llamado “nuevo regionalismo”, tal como se observa en Latinoamérica o en otras partes del globo, podría proporcionar una solución viable para revigorar el sistema multilateral. Dado que los nuevos emprendimientos regionales constituirían iniciativas del tipo *bottom up* basados en el atractivo de los mercados, y no del tipo *top-down* generados meramente por decisiones gubernamentales, la contribución del nuevo regionalismo a la integración entre el Norte y el Sur superaría lo alcanzado por el GATT en esta materia (Tussie, 1998). En lo que respecta a la dialéctica vis a vis con el nivel multilateral, no puede desconocerse asimismo el mérito de los procesos de integración para mantener en carrera la “bicicleta” de la liberalización multilateral (Bergsten, 1996). Más allá de esto, aquellos procesos de integración que reducen sus barreras arancelarias y que no crean otras nuevas contribuyen en forma *indirecta* a la liberalización multilateral, ya que disminuyen el espectro total de los obstáculos al comercio (Yeung / Perdakis / Kerr, 1999). Finalmente, existe la percepción cada vez más firme que, a pesar de los efectos de desvío de comercio, el efecto más genérico del regionalismo es el aumento del bienestar para las naciones (Summers, 1991)<sup>11</sup>.

Todo ello no significa, empero, que la evaluación positiva de la integración regional sea compartida en forma universal (Yeats, 1997). Las dudas se refieren sobre todo a los eventuales efectos negativos del regionalismo sobre la liberalización multilateral (World Bank, 2000). En términos generales, sin embargo, se termina considerando política y económicamente un camino viable: “Yet, more often than not, regionalism is seen as an acceptable compromise between the theoretical ideal of global free trade and protectionism” (Yeung / Perdakis / Kerr, 1999; Kerr / Perdakis, 1995)<sup>12</sup>. A menudo se postula en este marco la necesidad de un partenariado entre la OMC y las iniciativas de integración regional (Yeung / Perdakis / Kerr, 1999)<sup>13</sup>. Finalmente, cabe mencionar que incluso las conclusiones del conocido estudio de dicha institución terminaron postulando una visión “sintética” del problema. Las iniciativas regionales y multilaterales son reconocidas más bien como vías complementarias y no necesariamente alternativas en la consecución de un orden comercial internacional más abierto (World Trade Organisation, 1995).

De forma paralela al debate acerca del regionalismo, y en parte como una derivación del mismo, en los últimos años se registró un interés creciente por el fenómeno cercano del interregionalismo, al que también se le atribuye un rol importante en la concreción de la arquitectura de la gobernanza global. Respecto a la categoría ‘interregionalismo’ debe señalarse, en primer lugar, que dicho concepto puede referirse a dos esquemas de relacionamiento diferentes. Por una parte es posible identificar un tipo

de 'interregionalismo bilateral' cuyo origen se remonta a la década de los setenta; por otra parte, un tipo de 'transregionalismo' de origen más reciente. El primero de ellos podría definirse como: "group to group relations with more or less regular meetings centring around exchanges of information and co-operation (projects) in specific fields (trade and investment, environment, crime prevention, narcotics trafficking etc.)" (Rüland, 2000a) y se caracteriza por su bajo grado de institucionalización. Los ejemplos concretos se remiten a las relaciones de la UE con otras organizaciones regionales como ASEAN, Mercosur, Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico (CCG), Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAARC), Organización de Cooperación Económica (OCE), así como la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC). Por su parte, el transregionalismo implica "a more diffuse membership, which does not necessarily coincide with regional organisations and may include member states from more than two regions" (Rüland, 2000a). Aquellos estados que ingresan en organizaciones regionales que están representadas a su vez en foros transnacionales, no se convierten en miembros de estos últimos de forma automática. Por lo tanto, los estados actúan en dichos foros a nivel individual, aun cuando orienten su comportamiento a líneas de acción regionales o de acuerdo con identidades colectivas incipientes a ese nivel. Como ejemplos de transregionalismo pueden citarse APEC, Cumbre Asia-Europa (ASEM), Asociación Rim del Océano Índico para la Cooperación Regional (IOR-ARC), el Foro Regional de la ASEAN (ARF), así como la CSCE.

De forma general debe remarcar que los foros interregionales pueden contribuir a la institucionalización de las relaciones internacionales (Rüland, 1996). Sin embargo, las relaciones interregionales pueden conllevar en sí mismas tanto un alto grado de conflictividad como un potencial de cooperación significativo, dado que debido al alto grado de interdependencia del mundo actual, ambos fenómenos rara vez quedan contenidos dentro del marco nacional o incluso regional, sino que ambos tienden a tener efectos de derrame (*spill-over effects*) que se extienden a través de las regiones y llegan con frecuencia a la arena internacional (Palmer, 1991). Por esta razón es evidente la necesidad de buscar vías que favorezcan las relaciones cooperativas entre los bloques, así como la integración de los foros transregionales en los procesos de adaptación del aún frágil nuevo orden internacional. Entre otros aspectos es importante la preocupación respecto a posibles violaciones de los principios que puedan afectar la integridad del sistema multilateral de comercio.

En consecuencia, el análisis de la dinámica interregional se convierte en una cuestión de relevancia estratégica para las relaciones internacionales contemporáneas. Sobre todo en lo que respecta a las diferentes funciones que el interregionalismo pueda asumir en la arena internacional, se esboza un área de investigación especialmente relevante, dadas las consecuencias concomitantes para las estructuras políticas y económicas mundiales. En ese contexto puede hacerse referencia a los trabajos de Jürgen Rüland,

quien sistematizó los resultados ya disponibles en este área, identificando cinco funciones que son asignadas al interregionalismo, según el enfoque teórico que se aplique (Rüland, 2000a)<sup>14</sup>. Para los representantes del realismo la atención se centra en las funciones de equilibrio de poder (*balancing functions*) que puedan asumir las instancias interregionales. Dichos foros se entienden en esta concepción como una coalición constituida por dos de los actores de una tríada contra un tercero. El sentido de estas alianzas está dado por la posibilidad de acumular poder y reaccionar así mejor a los desplazamientos de la política y la economía mundiales. En ese sentido, el surgimiento de APEC se interpreta como una respuesta a la temida “Fortaleza Europa”, mientras que ASEM constituye, por el contrario, la reacción europea al creciente involucramiento de Estados Unidos en la cuenca del Pacífico. En contraste con estas consideraciones, los representantes del neoliberalismo y del neoinstitucionalismo enfatizan en primer lugar aquellas funciones de racionalización (*rationalizing functions*) que asume el interregionalismo frente a los foros multilaterales, que con frecuencia se enfrentan con una serie de materias sumamente complejas, muchas veces de naturaleza eminentemente técnica, así como con un creciente número de actores con intereses fuertemente heterogéneos, como lo ilustran las Rondas del GATT. Si un foro transregional, como por ejemplo ASEM, actúa a la manera de *clearing house* de los intereses encontrados de los actores involucrados antes de que los temas lleguen a la arena global, disminuiría la posibilidad de “cuellos de botella” en el ámbito multilateral de la negociación. En la medida en que los foros transregionales facilitan de esta forma los procesos de gobernanza global, estimulan la eficiencia y por lo tanto la legitimidad de las organizaciones y regímenes internacionales. En segundo término, las instancias interregionales asumen además funciones de *agenda setting* respecto a las instituciones globales. Los foros interregionales así como transregionales particionan los contenidos de negociación en diferentes instancias, con la ventaja de que a través de este proceso *step-by-step* se evitan pérdidas mayores de tiempo y se favorece el logro de consenso. A través de la preestructuración de las negociaciones en foros transregionales de acuerdo a criterios sectoriales o regionales, se reduce también la probabilidad de los mencionados “cuellos de botella” en los niveles superiores del sistema internacional, dado que las instituciones multilaterales se ven parcialmente liberadas del peso de las negociaciones. A estos aspectos se suman, en tercer lugar, las funciones de institucionalización de las instancias transregionales, que pueden contribuir a la aceptación e internacionalización de los principios y normas vigentes por parte de los actores internacionales. En vista de la necesidad cada vez mayor de coordinación y cooperación dentro de los mecanismos transregionales, la institucionalización de los mismos se ve favorecida, lo que a su vez estimula una dinámica específica. La preparación e implementación de decisiones supone la existencia de una amplia paleta de instituciones, así como la realización, por ejemplo, de encuentros regulares de ministros, procesos del tipo *track two*,

encuentros de grupos de trabajo, el surgimiento de 'comunidades epistémicas', de mecanismos de coordinación de actividades tanto privadas como oficiales, así como foros de organizaciones no gubernamentales. De forma genérica, el transregionalismo fortalece la cooperación dentro de la Tríada y estimula, por lo tanto, el surgimiento de organizaciones regionales subsidiarias. Por último, los aportes de las corrientes constructivistas focalizan las funciones de estímulo a la formación de una identidad (*identity-building*) a nivel colectivo. Como ejemplo puede mencionarse aquí el rol asumido por ASEM o APEC en Asia. Sin embargo, cabe recordar que junto a dichos aportes positivos, los foros transregionales pueden determinar evoluciones problemáticas que distaban ciertamente de sus intenciones primigenias. Un ejemplo lo proporciona la discusión en torno a valores contrapuestos desatada a raíz de la oposición entre el "universalismo occidental" y el "relativismo asiático".

## ANÁLISIS DE CASO: LA COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR

En un contexto global en el que el orden económico mundial se ve crecientemente estructurado en torno a los bloques regionales, crece el interés por la estructuración que la UE otorga a sus relaciones con otros esquemas regionales dado el potencial económico de su mercado, el posible carácter ejemplar de sus instituciones y por las implicaciones para la arena global de los foros transregionales en los que actúa la UE. Del amplio espectro de relaciones exteriores de la UE se eligió aquí el caso del esquema UE-Mercosur, dada la ausencia, hasta este momento, de una consideración sistemática del mismo desde una perspectiva funcional, a lo que se suma la actualidad del tema y la relevancia de las negociaciones en curso, sobre todo a partir de la apertura de las conversaciones sobre aspectos tarifarios en julio de 2001. Cabe reconocer, sin embargo, que el tema posee una importancia desigual para las partes involucradas, a causa de las mayores expectativas de la parte sudamericana<sup>15</sup>.

### **La evolución del vínculo interregional**

Una cabal comprensión de la situación actual exige una breve consideración del surgimiento y desarrollo del esquema de cooperación interregional que se pretende analizar. A comienzo de los noventa el firme apoyo de los europeos al incipiente proyecto del Mercosur se concretizó a través de la firma del Acuerdo de Cooperación Institucional de mayo de 1992. El acercamiento entre las partes se vio fortalecido, de forma sustancial, con el Acuerdo Marco de Cooperación de diciembre de 1995, cuyo

objetivo explícito radica en la promoción de las condiciones necesarias para el establecimiento de una asociación interregional de carácter político y económico. Tras una fase de intercambio de información, a fines de junio de 1999 durante la Cumbre de Río de Janeiro entre la UE y 33 pares de América Latina y el Caribe, los representantes de la UE y el Mercosur juntamente con Chile<sup>16</sup> acordaron realizar negociaciones encaminadas a la liberalización bilateral, gradual y recíproca del comercio, con la inclusión explícita de todos los sectores y de conformidad con los principios de la OMC (IRELA, 1999). La primera fase de conversaciones en Bruselas abarcarían sólo las barreras al comercio de carácter no tarifario. A partir del 1 de julio del año 2001 comenzaría a negociarse la disminución de las barreras aduaneras. Pese al interés del Mercosur en establecer el año 2005 como horizonte para el cierre de las negociaciones, no se especificó una fecha concreta para la firma del acuerdo de libre comercio.

La evaluación de las cuatro primeras rondas de negociación (abril de 2000 en Buenos Aires, junio de 2000 en Bruselas, noviembre de 2000 en Brasilia, marzo de 2001 en Bruselas) no dio motivo a la euforia. A pesar de la voluntad política manifiesta, en el ámbito comercial no se consiguió avanzar con la rapidez deseada. En ese área, los acuerdos logrados abarcaron aspectos contemplados en el preámbulo previsto para el texto del acuerdo, la estructura institucional del acuerdo interregional de asociación, así como los párrafos que deberían orientar la cooperación en el terreno económico. Un obstáculo central en las conversaciones radicó sin lugar a dudas en el proteccionismo europeo en materia agraria (Gratius, 2001). Durante la quinta ronda de negociaciones en Montevideo en julio de 2001 se lanzaron las conversaciones respecto a cuestiones tarifarias. La delegación europea, encabezada por el director de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Guy Legras, presentó una oferta de negociación arancelaria y no arancelaria que abarcaba el comercio de bienes, servicios y compras públicas. Para la liberalización del rubro agrícola se presentaron seis categorías de productos, de acuerdo a las cuales se eliminarían los derechos arancelarios a diferentes velocidades. Para los productos industriales se proponen cuatro etapas según la categoría del caso, con la inmediata eliminación de los derechos por un valor comercial de 780 millones de euros. La oferta europea incluía toda la gama de productos del mar, previéndose la liberalización total de las importaciones, sin aranceles por etapas al final de una fase de transición de diez años. Asimismo la UE pretendía incorporar todo tipo de servicios en el Acuerdo de Libre Comercio. Finalmente, se proponía la apertura de las compras públicas de bienes, servicios y trabajos tanto en el ámbito central como local, sin excluir las empresas públicas<sup>17</sup>. En respuesta a dicha oferta, en octubre de 2001 durante la sexta ronda de negociaciones en Bruselas, los países del Mercosur efectuaron una contrapropuesta a la UE para liberalizar hasta un tercio del comercio interbloque en el curso de los próximos diez años, previéndose tres plazos alternativos. El primer caso, la llamada categoría A, incluía la liberalización inmediata tras la entra-

da en vigor de la Asociación de importaciones originarias de la UE por un valor de 200 millones de dólares (el 8,7% de lo que se importó desde el Mercosur en promedio de 1998 a 2000). A su vez, los productos de la categoría B se dividían en productos por un valor de unos 1.100 millones de dólares, que deberían ser desgravados en un plazo de ocho años, y productos divididos en tres subcategorías a desgravar en diez años por valor de aproximadamente 4.440 millones de dólares. Se proponía finalmente una categoría residual de productos que deberán ser objeto de estudio<sup>18</sup>. Paralelamente a las negociaciones estrictamente comerciales, en febrero de 2002 tuvo lugar un encuentro entre el comisionado para Relaciones Externas de la UE, Chris Patten, con representantes europeos de la sociedad civil, la comunidad académica y de negocios en Bruselas, así como la visita del comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, a Brasil, Argentina y Chile en el mismo mes. Poco más tarde, en el marco de la séptima ronda de negociaciones en Buenos Aires en abril de 2002, se apuntó a cerrar el acápito político del futuro acuerdo interregional, contemplándose la incorporación de una cláusula relativa a la democracia y los principios de la buena gobernanza (*good governance*). Asimismo se registraron avances en el capítulo de cooperación (especialmente a lo relativo a la cooperación económica) y en facilitación de negocios, donde se tuvieron en cuenta las sugerencias del sector privado nucleado en torno del Mercosur European Business Forum (MBEF). Por último, se discutieron aspectos organizativos de cara a la Cumbre de Madrid que tendría lugar del 17 al 18 de mayo de 2002. Durante dicho encuentro, que reuniría a los representantes de toda América Latina y el Caribe con sus pares europeos, fue evidente el contraste del cierre de la negociación UE-Chile con los retrasos registrados en la negociación UE-Mercosur de carácter inevitablemente más complejo. La pérdida de envergadura de la mini-Cumbre UE-Mercosur en el marco de la Cumbre interregional que a su vez fuera calificada como “mucho ruido, pocas nueces” (Gratius / Risi 2002), estuvo dada por factores tales como el colapso político y económico de Argentina, que inhibiera fuertemente a decisores políticos y empresariales europeos, la incógnita respecto a las elecciones en Brasil y la concomitante crisis interna del Mercosur. Por el lado europeo, la cercanía de elecciones legislativas en Francia y los procesos de negociación con Europa del Este dificultaron la toma de una posición común frente a muchos de los problemas específicos de América Latina y el Caribe, reforzándose la tendencia a “geometría variable”, es decir, la fragmentación en las relaciones del viejo continente frente a los grupos regionales diversos. Con referencia al impasse en la relación UE-Mercosur, en julio de 2002 un encuentro a nivel ministerial en Río de Janeiro logró imprimir cierto dinamismo a través de la definición de un programa progresivo de trabajo respecto a todos los acápites de la negociación, con un calendario preciso para 2002 y 2003<sup>19</sup>. Como resultado de ello, en noviembre de 2002 se llevó a cabo la octava ronda de negociaciones en Brasilia, donde el tema clave estuvo dado por el acceso a mercados, incluyendo los productos agrícolas. A eso se suma-

ron cuestiones como servicios, propiedad intelectual, aspectos aduaneros, reglas de origen y facilitación de negocios. Sobre la base de las ofertas presentadas el año pasado, ambas partes deberán intercambiar nuevas propuestas para el 28 de febrero de 2003.

No hay que olvidar, sin embargo, que en el tema comercial las posiciones siguen divirgiendo. A pesar de ello, si se toma en cuenta el volumen de intercambios no puede dejar de señalarse que la UE es el primer socio comercial para el Mercosur, con un crecimiento de los intercambios entre 1990 a 1998 de alrededor del 375%. Durante esta fase la participación comunitaria dentro de las importaciones totales del Mercosur aumentó del 14,4% al 21,6%, destacándose sectores como maquinaria y equipos de transporte, sustancias químicas y manufacturas básicas. El año 1995 conllevó la inversión de la tradicional tendencia superavitaria a favor del socio sudamericano. Por otra parte, un año después la UE se transformó en el primer inversor en el Mercosur, por delante de Estados Unidos y de Asia. En 1998 los europeos fueron los responsables del 46,2% del total de inversiones externas directas, en contraposición al 27,2% de origen estadounidense (IRELA, 1999; IRELA, 1998).

En definitiva, no puede dejar de constatar que las estructuras de protección de la UE y del Mercosur implican la existencia de un potencial sumamente interesante para la creación de comercio por medio de un acuerdo bilateral como el que se negocia. No puede ignorarse aquí que los impedimentos al comercio determinados por las restricciones cuantitativas, aranceles prohibitivos y subsidios a la exportación y a la producción, especialmente característicos de la política de la UE, no afectan solamente sus actividades de exportación, sino también a los inversores europeos en el Mercosur, quienes se verían beneficiados si los países del Mercosur alcanzaran posiciones de cuenta corriente más sustentables a largo plazo (Bouzas /Svarzman, 2000).

### **El esquema UE-Mercosur desde una perspectiva funcional**

Como se ha señalado anteriormente, las diferentes corrientes teóricas enfatizan distintas funciones susceptibles de ser asumidas por los foros interregionales. Concentrando la atención en el eje UE-Mercosur, una consideración realista no dejaría de señalar aspectos de dicha relación que se relacionan claramente con las así llamadas *balancing-functions*. Desde un principio y durante el acercamiento a la UE, analistas del proceso subrayaron los beneficios que esta asociación podría implicar para los países del Mercosur, ya que permitiría generar un contrapeso interesante frente a los Estados Unidos, más allá de los beneficios propios de la diversificación de las relaciones comerciales. Por su lado, a través de la gestación de un vínculo especial con el Cono Sur, la UE apuntó desde comienzos de los años noventa claramente a la defensa de la posición estratégica que ya detentaba en la subregión, frente a una eventual hegemonía total por parte de Estados Unidos en caso de concretarse la vaga idea esbozada en 1990 por el presidente George Bush en la Iniciativa para las Américas, antecedente del proyecto de la ALCA (Área de

Libre Comercio de las Américas). La firma del Tratado de 4+1 con el Mercosur podría también interpretarse como una búsqueda de posicionamiento continental frente al nuevo bloque en el Cono Sur, una estrategia que, sin embargo, pareció agotarse en la mera firma del acuerdo y que no dio lugar más que a una suerte de “negligencia benigna” frente al “experimento” sudamericano. En contraposición, con motivo de la crisis extrema en Argentina, y en el marco de la autorización de un nuevo paquete de ayuda financiera en agosto de 2001, Estados Unidos buscaría reposicionarse, impulsando un acuerdo de liberalización comercial con el Mercosur. Así, a fines de noviembre de 2001 el representante comercial Robert Zoellick recibiría en Washington a los cuatro cancilleres sudamericanos para discutir un eventual futuro acuerdo. El verdadero significado de la reunión radicaría, sin embargo, en las señales implícitas de apoyo político al esquema sudamericano (Benecke / Loschky 2001). Finalmente, si se toma en cuenta el tercer lado del “triángulo atlántico” no puede olvidarse que la competencia en torno a los mercados sudamericanos no pone en peligro la relación especial entre ambos lados del Atlántico Norte, sustentada no sólo por la relevancia del intercambio comercial y de inversiones, sino por consideraciones de orden estratégico-militar y político-diplomático con un peso específico en el sistema internacional. En el ámbito estrictamente comercial, empero, el Mercosur buscó generar cierto espacio de negociación adicional, coqueteando cierto tiempo entre la alternativa de una zona de libre comercio con Europa Occidental o su adhesión al ALCA. La táctica no resultaría sin embargo especialmente exitosa, por un lado en virtud de las desavenencias internas del Mercosur respecto a cuál camino debía privilegiarse y, por otro, por el hecho de que tanto una u otra negociación dependen indirectamente del curso de las negociaciones de liberalización comercial en el ámbito multilateral, una variable que los distintos esquemas regionales distan de controlar por sí mismos.

Respecto a la dimensión de las *institutionalizing functions*, resulta claro el aporte del esquema UE-Mercosur a la institucionalización de las relaciones internacionales. Debe mencionarse aquí el apoyo explícito por parte de la UE al proceso de fortalecimiento de las instituciones del bloque sudamericano a través del Acuerdo de Cooperación Institucional de 1992, así como la permanente búsqueda de formas de transferencia del *know-how* integracionista. La vasta serie de apoyos concretos se extiende desde la creación de un centro de expertos sobre cuestiones referidas a la integración en Montevideo, la visita de Javier Solana, Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, a la Cumbre del Mercosur en Buenos Aires en junio de 2000, que apuntó la transferencia de experiencias susceptibles de aplicación concreta en áreas como la coordinación intensificada en materia de política exterior o gestión de crisis, hasta la decisión de la Comisión Europea en septiembre de 2002 de conceder 48 millones de euros al Mercosur para proyectos claves donde se destaca el fortalecimiento institucional de dicho bloque (European Commission, 2002). Sin embargo, pese a los apoyos externos, la debilidad de las instituciones del Mercosur constituye aún en el presente

una de las hipotecas más fuertes del proyecto<sup>20</sup>. Por otra parte, y pasando a la dimensión de los progresos en la institucionalización del vínculo UE-Mercosur, debe mencionarse la creación de mecanismos específicos para incrementar la coordinación y cooperación interregional (como el establecimiento de un diálogo político permanente, del consejo de cooperación, del comité mixto de cooperación, etc.) a partir de las estipulaciones del Acuerdo de 1995, lo que se vio a su vez acompañado por la labor regular de los grupos de trabajo a cargo de la negociación. A su vez se produjo la apertura de representaciones diplomáticas para alentar el acercamiento mutuo, como la sede de la Comisión de la UE en Buenos Aires o la misión de Brasil frente a las Comunidades Europeas<sup>21</sup>. Por lo que respecta al estricto eje UE-Mercosur en el ámbito privado, se destacó el surgimiento del ya mencionado MEBF, creado en 1998 por un grupo de importantes firmas europeas como BASF, Telefónica de España, Volkswagen, Repsol-YPF junto a socios argentinos y brasileños, con apoyo de la poderosa confederación industrial alemana BDI (Bundesverband Deutscher Industrie) y de la confederación industrial europea UNICE (Union of Industrial and Employer's Confederation of Europe). Las funciones principales de dicho foro consisten en identificar obstáculos al desarrollo de negocios, debatir propuestas para incrementar los intercambios y proponer medidas a las autoridades de ambos bloques para incrementar los flujos de comercio e inversiones y mejorar el clima de negocios bilateral. Más allá de esta dimensión, ya se mencionó asimismo el interés creciente de las respectivas “comunidades epistémicas” por la cooperación interregional<sup>22</sup>. Sin embargo, pese a estos progresos en el ámbito de la institucionalización del eje UE-Mercosur, con sus implicaciones “civilizatorias” para la política internacional, se debe señalar también algunas de las limitaciones en ese cometido en razón de la naturaleza particular del Acuerdo de 1995. En razón de su carácter de acuerdo mixto, tanto la UE en su conjunto, así como también sus países miembros en el ámbito individual se convierten en signatarios y partes del acuerdo, ya que no sólo se ve afectada la competencia de la UE en materia de política comercial, sino también las respectivas competencias nacionales. Todo ello determina la necesidad de ratificaciones parlamentarias por parte de cada Estado, con los retrasos consiguientes para el avance del proceso en su totalidad, incluidos sus aspectos institucionales, lo cual determinó que la negociación en curso se concentrara sólo en los aspectos económicos de la relación interbloque. Finalmente, no puede olvidarse que el modelo elegido originariamente ya poseía un nivel relativamente bajo de concretización, ya que la meta general definida en el Acuerdo de 1995 se refiere a la generación de las condiciones para una asociación interregional con objetivos de orden político y económico, evitando explícitamente la mención de objetivos concretos como la institucionalización de una zona de libre comercio (Wehner, 1999).

Con referencia a las funciones de racionalización (*rationalizing functions*) que el esquema UE-Mercosur asume en el sistema internacional, cabe señalar, de forma

genérica, que la decisión de la UE de consolidar como bloque sus relaciones con un grupo de países como el Mercosur representa claramente un intento de “racionalizar” sus relaciones de cooperación hacia otras regiones. En ese sentido, el eje UE-Mercosur no representa más que uno entre otros esquemas de cooperación interregional promovidos por Europa. Más allá de eso, en lo que respecta concretamente a las funciones de racionalización de dicho eje frente al foro multilateral de la OMC, cabe mencionar el artículo 4 del Acuerdo Marco, donde se postula el objetivo de las partes de ampliar y diversificar sus relaciones en conformidad con los lineamientos de la OMC, aunque teniendo en cuenta explícitamente la “sensibilidad” de determinados productos. De hecho, el límite en la negociación presente está dado no sólo por la existencia de materias complejas, frecuentemente de orden técnico, sino sobre todo por la existencia de intereses concretos encontrados. Por una parte, la UE intenta proteger su sector agrícola y pesquero, mientras que el Mercosur es reticente a la liberalización del sector servicios, bienes de capital, telecomunicaciones, y productos informáticos. Sin embargo, es clara la existencia de posiciones heterogéneas, lo que permite determinadas alianzas estratégicas “cruzadas”, como en el caso de la industria automotriz, de un dinamismo particular. Todo ello tuvo consecuencias concretas para los aspectos del *agenda-setting* y la definición de los contenidos de negociación. No puede olvidarse que en un principio y en parte a causa de las divergencias existentes, gran parte de la negociación encarada a partir de noviembre de 1999 se refirió a cuestiones más bien operativas, apuntándose a la definición del modo de negociación y conformación de grupos de trabajo. Comenzaron a enfatizarse de forma más decidida aspectos sustantivos a partir de julio de 2001 con la apertura al tratamiento de cuestiones tarifarias. Una evaluación más precisa del aporte “racionalizante” y de *agenda setting* del eje UE-Mercosur requeriría por lo tanto examinar en qué forma se intentará conjugar las nuevas propuestas que los respectivos bloques deberán concretizar hasta el 28 de febrero de 2003, tras el rechazo de las primeras ofertas consideradas insuficientes. Un precedente interesante puede ser la forma en que se cerró la negociación UE-Chile, aunque el tipo de compromiso no sea trasladable automáticamente al eje UE-Mercosur. Sin embargo, por lo que respecta a cuestiones espinosas y claves para los sudamericanos, como el tema agrícola, el aporte del foro UE-Mercosur de cara a la arena multilateral tanto en la dimensión de “racionalización” así como en *agenda setting* posiblemente tenga dimensiones reducidas, dado que, de hecho, el tema en sí es un “rehén” de las negociaciones de la OMC en Ginebra, retrasadas debido al fracaso de la reunión preparatoria de la Ronda del Milenio en Seattle en noviembre 1999 y que fueron retomadas en Qatar a fines del año 2001. En dicha ocasión se adoptó entre otras cosas un compromiso genérico respecto a que la nueva Ronda deberá apuntar a un mejor acceso al mercado, a la reducción de toda forma de subsidios a las exportaciones con la intención de su eliminación por fases

(*phasing out*) y a una reducción substancial del apoyo doméstico a la producción agrícola, factor notoriamente distorsionante del comercio internacional en este rubro. Por último, con referencia a la relación UE-Mercosur en lo relativo a *agenda setting*, no puede dejar de mencionarse el activo rol del MEBF dado el carácter clave de las propuestas efectuadas a los negociadores oficiales a partir de los resultados de las tres conferencias plenarias (Río de Janeiro en febrero de 1999, Mainz en noviembre de 1999, Madrid en mayo de 2002) y de la conferencia para la facilitación de negocios (Buenos Aires en diciembre de 2001) organizadas por el foro que generaron importantes aportaciones recogidas en los textos de los acuerdos negociados, según la idea original del MEBF de dar al empresariado la oportunidad de elaborar recomendaciones en base a sus actividades concretas y experiencias prácticas en los respectivos mercados. Mientras que en la conferencia de Buenos Aires la agenda estuvo determinada por cuestiones como aduanas, estándares y comercio electrónico, en Madrid se emitieron documentos con recomendaciones sobre acceso a mercados, inversiones, privatizaciones y servicios financieros, así como servicios y desarrollo de negocios<sup>23</sup>.

Más allá de esto, la evolución de los aspectos institucionales mencionados anteriormente no dejó de tener consecuencias sobre el así denominado proceso de (*identity building*) a nivel colectivo en el Mercosur. El relativo fortalecimiento de sus instituciones, debido entre otras cosas al apoyo por parte de la UE, condujo progresivamente al surgimiento de una cierta identidad común entre los estados miembros del bloque en el Cono Sur. Sobre la base de la progresiva institucionalización de las relaciones intraregionales y de la identificación de intereses comunes, se incrementó la certeza respecto al comportamiento esperado por parte de los socios, lo que a su vez implicó cierta reducción de los costes de transacción y de intercambio de información, así como la progresiva identificación de los diversos actores con el “proceso Mercosur”. La decisión de establecer el así llamado pasaporte Mercosur denotaría simbólicamente dicho sentido de comunidad creciente, donde el ejemplo europeo jugaría nuevamente un rol ejemplificador, aunque la base de sustentación de la comunidad sudamericana diste todavía de la fortaleza de la identidad colectiva europea y se vea sometida en la actualidad a los avatares de la involución y de las disidencias internas del bloque. En oposición a los efectos colaterales del interregionalismo sobre la región asiática (donde los intercambios con el Occidente determinaron la articulación de una posición opuesta de carácter defensivo, cuestiones axiológicas), la base valorativa común que sustenta el esquema UE-Mercosur en temas como democracia, derechos humanos, economía de mercado y desarrollo sostenible actuaría como catalizador positivo de un compromiso reforzado con dichos valores por parte del Mercosur, impidiendo además el surgimiento de eventuales conflictos entre los bloques que pudieran entorpecer el acercamiento de las posiciones en otras áreas.

## CONCLUSIONES

### **El eje UE-Mercosur frente a las demandas de gobernanza global**

Llegados a este punto se plantea la cuestión acerca de las consecuencias de la particular evolución del vínculo UE-Mercosur frente a las demandas de gobernanza global en las relaciones internacionales contemporáneas. Ya se mencionó que una de las interpretaciones más difundidas respecto a dicho eje remarca los aspectos de equilibrio de poder. Sin embargo, un tipo de vinculación que se remitiera exclusivamente a especulaciones tácticas representaría una base extremadamente lábil para la relación interregional y tendría, por lo tanto, escasas posibilidades de influir en la arena global de forma relevante. Constelaciones interregionales que se remiten exclusivamente a coaliciones de poder, sin otra base de legitimación o valoración común, y cuyo proceso de institucionalización se limita a un proceso de *soft institution building* son susceptibles de ser modificadas rápidamente de acuerdo con las constelaciones cambiantes en el sistema internacional. La ausencia de obligaciones contractuales y de sanciones estrictas torna las alianzas fácilmente *descartables*, sin implicar compromisos de peso a largo plazo. Todo ello puede conducir a la incapacidad de una acción concertada eficiente en caso de crisis, como quedó demostrado en el caso de la región asiática en los últimos años.

El análisis de la relación UE-Mercosur permitió, sin embargo, identificar alguna evidencia empírica que habla de otra lógica funcional para dicho eje. La sola potencialidad económica del vínculo, que se inserta además en una densa trama de relación entre el viejo mundo y el subcontinente latinoamericano, permite intuir un esquema de relación que vaya más allá de las mencionadas *balancing functions*. La ausencia de disidencias significativas en torno a valores, los estímulos positivos de la UE a la formación de una identidad Mercosur y el proceso de institucionalización del vínculo, tanto a nivel gubernamental-diplomático como privado, permiten hablar de la gestación de un centro de gravitación interregional estable, insertado en la economía internacional, y que se caracteriza por un bajo nivel de conflicto en comparación con otras pautas de relación entre regiones. La injerencia económica europea en el Cono Sur tiene antecedentes lejanos y no representa por ello un desafío extremadamente nuevo para el hegemón continental, al que los europeos reconocen la supremacía en torno a cuestiones de orden geopolítico-estratégico. La orientación de dicho esquema según un modelo que apunta a la institucionalización del vínculo, que deja de lado concepciones hegemónicas y que privilegia las vías cooperativas en la búsqueda de consensos y en la toma de decisiones, coincide en líneas generales con los postulados de la gobernanza global. Todo ello hablaría en líneas generales de un marco referencial virtuoso, en este caso específico, de cooperación interregional. En un sistema internacional todavía en proceso de estabilización, dicha contribución no es, por cierto, despreciable.

Una evaluación acabada de las influencias positivas concretas que podrían emanar de dicho esquema hacia el ámbito multilateral, y de sus efectos colaterales positivos para la consecución de un orden mundial que tendiera a coincidir con los postulados teóricos de la gobernanza global, requeriría la consideración de aspectos que escapan al marco del presente análisis, como cuestiones de seguridad internacional. En lo que se refiere a la contribución del eje UE-Mercosur para la consolidación del orden comercial internacional, un análisis definitivo exigiría conocer las estrategias que elegirán finalmente los actores regionales de cara a la postergada Ronda del Milenio y las posibilidades de coordinación de las mismas. Sin embargo, es de esperar que los mencionados efectos positivos estabilizantes de la relación UE-Mercosur probablemente no traspasen justamente ese nivel. Dicho esquema, aún con crecientes niveles de cooperación institucionalizada, distará claramente de poder ejercer por sí mismo un rol de *agenda setter* a nivel multilateral. En otros aspectos, con referencia a las concesiones de la UE en materia agrícola, exigidas por la parte sudamericana para que se produzca un *breakthrough* en la negociación interregional, pueden producirse interdependencias interesantes entre dicho nivel de tratativas y la arena multilateral. A nivel del Cono Sur, el hecho de que la cooperación UE-Mercosur y el proceso de negociación del ALCA (donde el Mercosur procura pronunciarse en forma conjunta) sean visualizados crecientemente como instancias complementarias por gran parte de los actores involucrados puede generar sinergias positivas que refuercen o posibiliten compromisos susceptibles de ser trasladables al nivel multilateral. Por ello no se pueden descartar de antemano eventuales efectos de racionalización dentro del triángulo atlántico.

Sin embargo, toda contribución de un eventual *building block*-UE-Mercosur a una posible arquitectura global requerirá indiscutiblemente una estabilización previa del bloque sudamericano. El debilitamiento del proceso de integración en el Cono Sur notorio en los últimos tiempos puede poner seriamente en tela de juicio la dinámica de las negociaciones interregionales. En ese sentido, como en otras ocasiones, también el ejemplo europeo provee una clave para seguir pensando las vías de superación del estancamiento mencionado. Frente a la crisis de la eurosclerosis en los años ochenta la receta elegida fue la profundización del proceso. Esto es, más –y no menos– integración, intensificación de la cooperación y refuerzo del entramado institucional.

#### Referencias bibliográficas

AGGARWAL, VINOD y MORRISON, CHARLES *Asia-Pacific Cross Roads. Regime Creation and the Future of APEC*. St. New York: Martin Press, 1998.

ALTVATER, ELMAR y MAHNKOPF, BIRGIT *Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, 1999.

- BAGWELL, KYLE y STAIGER, ROBERT W. "Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System?" *Economic Journal*. No. 108. (1998). P. 1162-1182.
- BENECKE, DIETER y LOSCHKY, ALEXANDER. "Vier plus eins gleich sechs? Verhandlungen zwischen USA und Mercosur". En: *Welt-Report. Berichte aus den Aulandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung*. Dezember, 2001. P. 15-19.
- BERGSTEN, FRED "Globalizing Free Trade". *Foreign Affairs*. Vol. 75. No. 3 (May-June 1996). P. 105-120.
- BHAGWATI, JAGDISH "Regionalism and Multilateralism: an Overview". En: GARNAUT, Ross / DRYSDALE, PETER (Ed.) *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*. Pymble. Australia: Harper Educational Publishing, 1994. P. 145-165.
- BHAGWATI, JAGDISH "Preferential Trade Agreements: The Wrong Way". En: BHAGWATI, JAGDISH (Ed.) *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration und Democracy*. Cambridge (Mass): MIT Press, 1998. P. 288-297.
- BOUZAS, ROBERTO. "El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA; Mercosur y después". *Desarrollo Económico*. No. especial. Vol. 36 (verano 1996). P. 87-108.
- BOUZAS, ROBERTO y SVARZMAN, GUSTAVO. "Estructura del comercio y de la protección arancelaria en las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea". *Boletín Informativo Techint*. No. 304. (octubre-diciembre 2000).
- BOYER, ROBERT Y DRACHE, DANIEL *States Against Market. The Limits of Globalization*. London: New York. Routledge, 1996.
- BRETON, Gilles. "La globalización y el Estado: Algunos conceptos teóricos". En: RAPOPORT; MARIO (Ed.) *Globalización, integración e identidad nacional. Análisis comparado Argentina-Canadá*. Buenos Aires: GEL., 1994. P. 19-32.
- BUSCH, Andreas. "Die Globalisierungsdebatte: Ein einführender Überblick über Ansätze und Daten". En: BUSCH; ANDREAS y PLÜMPER; THOMAS (Ed.) *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999. P. 13-40).
- CERNY, PHILIP. "Globalization, governance, and complexity". En: PRKASH, ASEEM / HART, JEFFREY (Ed.) *Globalization and Governance*. London. New York: Routledge, 1999. P. 188-212.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood*. Oxford University Press, 1995.
- DIETER, HERIBERT "Regional Blocs: A Help or a Hindrance to the WTO?" *Asia Times* (19 August 1996).
- DIETER, HERIBERT "APEC, and the WTO: Collision or Cooperation". *The Pacific Review*. Vol. 10. No.1, (1997). P. 19-38.
- EUROPEAN COMMISSION. "External Relations Directorate General". *Mercosur- European Community. Regional Strategy Paper 2002-2006*. CSP Mercosur (10 september 2002).
- GLYN, ANDREW. "Social Democracy and Full Employment". *New Left Review* No. 211 (1995). P. 33-35.
- GRATIUS, SUSANNE "Zehn Jahre Mercosur: Der Anfang vom Ende einer Erfolgsgeschichte?" *Brennpunkt Lateinamerika. Politik-Wirtschaft-Gesellschaft*. No. 4. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, 2001.
- GRATIUS, SUSANNE y RISI, MARCELO "Das zweite europäisch-lateinameikanische Gipfeltreffen in Madrid: Mucho ruido, pocas nueces?". *Brennpunkt*. No. 10. Lateinamerika. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg. 31 (März 2002).

- GRAY, JOHN. *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*. London; Granta, 1998.
- GUERRIERI, PAOLO / FALAUTANO, ISABELLA "Global Regionalism: Trends and Perspectives". En: GUERRIERI, PAOLO / SCHARRER, HANS-ECKART (Ed.) *Global Governance, Regionalism and the International Economy*. HWWA Studies of the Hamburg Institute of International Economics in cooperation with Istituto Affari Internazionali (IAI). Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 2000. P. 11-36.
- HABERMAS, JÜRGEN *Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V*. Frankfurt, 1985.
- HÄNGGI, HEINER "Internationale Beziehungen am Beispiel des asiatisch-europäischen Dialogs". En: CORTI, MARIO / ZIEGLER, PETER (Ed.) *Diplomatische Negotiation. Festschrift für Franz A. Blankart zum 60. Geburtstag*. Bern, Suttgart, Wien. Verlag Paul Haupt, 1998. P. 163-178.
- HÄNGGI, HEINER "ASEM and the Construction of the New Triad". *Journal of the Asia Pacific Economy*. Vol 4. No. 1. (1999). P. 56-80.
- HELD, DAVID "Rethinking Democracy. Globalization and Democratic Theory". En: *Wolfgang Streeck. (Ed.) Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratiedebatte*. Campus Verlag. Frankfurt am Main, 1998. P. 59-78.
- HIGGOTT, RICHARD "The Pacific and Beyond: APEC, ASEM and Regional Economic Management". En: THOMPSON, GRAHAME (Ed.). *Economic Dynamis in the Asia-Pacific*. London and New YorkRoutledge, 1998. P. 335-355.
- HIRST, PAUL y THOMPSON, GRAHAME *Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance*. Polity Press Cambridge, 1996.
- HIRST, PAUL y THOMPSON, GRAHAME "The Tyranny of Globalisation: Myth or Reality?". En: BUE-LENS, FRANS (Ed.) *Globalisation and The National-State. Belgian-Dutch Association for Institutional and Political Economy*. Edward Elmar. Cheltenham, UK. Northahampton, MA, USA, 1999a. P. 139-178.
- HIRST, PAUL y THOMPSON, GRAHAME *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance (Second Edition)*. Cambridge: Polity Press. 1999b.
- IRELA 1998. INFORME. "Preparando la Asociación UE-Mercosur. Beneficios y obstáculos". 20 de julio de 1998.
- IRELA 1999. Informe especial. "Las perspectivas de un Acuerdo de Libre Comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de estados Unidos". 1 de noviembre de 1999.
- KERN, WILLIAM Y PERDIKIS, NICHOLAS. *The Economics of International Business*. Chamman&Hall, 1995.
- KNIGHT, W. ANDY A *Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*. Basingstoke Palgrave, 2000.
- KRUGMAN, PAUL *Pop Internationalism*. Cambridge: MIT. Press, 1996.
- LAWRENCE, ROBERT "Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks?", en: FRIEDEN, JEFFRY / LAKE, DAVID LAKE (Ed.) *International Economy. Perspectives on Global Power and Wealth (Third Edition)*. London & New York: Routledge, 1997. P. 407-415.
- LINK, WERNER *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Verlag C.H. Beck, 1998.
- MAULL, HANNIS "Regional Security Cooperation: a Comparison of Europe and East Asia" *Internationale Politik und Gesellschaft*. No. 1. (1997). P. 49-63.

- MENZEL, ULRICH *Globalisierung versus Fragmentierung*. Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main, 1998.
- MESSNER, DIRK y NUSCHELER, FRANZ "Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert". *Policy Paper*. Stiftung Entwicklung und Frieden, (1996).
- MESSNER, DIRK / NUSCHELER, FRANZ "Strukturen und Trends der Weltpolitik". En: HAUCHLER, INGOMAR / MESSNER, DIRK / NUSCHELER, FRANZ. *Globale Trends 2000. Fakten. Analysen. Prognosen*. Stiftung Entwicklung und Frieden. Frankfurt: Fischer Taschenverlag, 1999. P. 371-397.
- MOLS, Manfred."The Integration Agenda: A Framework for Comparison". En: SMITH, PETER et. al. *The Challenge of Integration*. Europe and the Americas. Coral Gables/Fla: North Center Press. University of Miami. 1995. P. 51-75)
- MÜRLE, HOLGER "Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen". *INEP Report*. Heft 32, 1998.
- NOTERMANS, TON "The Abdication from National Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Policy Regime has Become So Unfavorable to Labor": *Politics and Society* No. 21, 1993. P. 133-167.
- NUNNENKAMP, PETER "Super-Regionalismus: Abbau oder Zunahme von Disparitäten?". Paper presentado a la Conferencia Anual de la ADLAF (Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina). Berlín 17.11.2000.
- OHMAE, Ken 'ichi. *The Borderless World*. London, New. York: Collins, 1990.
- LÜMPER, THOMAS y BUSCH, ANDREAS "Nationaler Staat und internationale Wirtschaft: Eine Einführung in die Globalisierungsdiskussion". En: BUSCH, ANDREAS / PLÜMPER, THOMAS (Ed.) *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 1999. P. 1-12.
- REICH, ROBERT *The Work of Nations*. New York. Vintage, 1992.
- RÜLAND JÜRGEN "The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship?" *Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung*. Heft 5. Universität Rostock. (1996).
- RÜLAND, Jürgen. "Asia-Europe Cooperation - The ASEM Process: An European View". En: JERNECK, MAGNUS / NIEMANN, ULRICH (Ed.) *Asia and Europe. Regional Co-operation in a Globalising World*. Lectures from the Third ASEM Summer School 2000, 2000a. P. 183-197.
- RÜLAND, JÜRGEN APEC, ASEAN and EAEC - A Tale of Two Cultures of Cooperation. Department of Political Science. University of Freiburg, 2000b.
- SACHS, JEFFREY / WANER, ANDREW "Economic Reform and the Process of Global Integration". En: *Brooking Papers on Economic Activity*. No. 25 (1995). P. 1-118.
- SCHARPF, FRITZ. "Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie". En: VON BEYME, Klaus / OFFE, CLAUS OFFE (Ed.) *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. PVS Sonderheft 26. Opladen. Westdeutscher Verlag, 1996. P. 211-235.
- SHIRM, STEFAN *Kooperation in den Amerikas. NAFTA, Mercosur und die neue Dynamik regionaler Zusammenarbeit*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 1997.
- SCHIRM, STEFAN. *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- SCHIRM, STEFAN. "Global Economic governance? Globalisierung, Staat und die Prävention weltwirtschaftlicher Krisen". En: VAN SCHERPENBERG, JENS / SCHMIDT, PETER (Ed.) *Stabilität und*

- Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 2000. P. 377-392.
- SUMMERS, LAURENCE "Regionalism and the World Trading System". En: SUMMERS, LAURENCE (Ed.) *Policy Implications of Trade and Currency Zones*. Kansas City. Federal Reserve Bank of Kansas City, 1991. P. 11-21.
- STRANGE, SUSAN *Casino Capitalism*. Oxford: Blackwell, 1986.
- STRANGE, SUSAN "The Limits of the Politics". *Government and Opposition*. No. 30. (1995). P. 291-311.
- STREECK, WOLFGANG "Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie?". En: STREECK, WOLFGANG (Ed.) *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratiedebatte*. Campus Verlag. Frankfurt am Main, 1998. P. 11-58.
- TUSSIE, DIANA "In the whirlwind of globalization and multilateralism. The case of emerging regionalism in Latin America". En: COLEMAN, WILLIAM / UNDERHILL, GEOFFREY (Ed.) *Regionalism & Global Economic Integration. Europe, Asia and the Americas*. London & New York: Routledge, 1998. P. 81-96.
- WEHNER, ULRICH. *Der Mercosur. Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- WENDT, ALEXANDER. "Anarchy ist What States Make of it: The Social Construction of Power Politics" *International Organization*. Vol. 46. No. 2. (Spring. 1992). P. 391-426.
- WENDT, ALEXANDER. "Collective Identity Formation and the International State". *American Political Science Review*. Vol. 88. No. 2. (June 1994). P. 384-396.
- WIESENTHAL, HELMUT. "Globalisierung als Epochenbruch - Maximaldimensionen eines Nichtnullsummenspiels". En: SCHMIDT, GERD / TRINCZEK, RAINER (Ed.) *Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, P. 503-533.
- WORLD BANK. "Trade Blocs. A World Bank Policy Report." New York: Oxford University Press , 2000.
- WORLD TRADE ORGANISATION. "Regionalism and the World Trading System". Genf, 1995.
- YEATS, S. "Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?" *World Bank Working Paper* No. 1729. Washington. D.C.: World Bank, (1997).
- YEUNG, MAY / PERDIKIS, NICHOLAS Y KERR, WILLIAM *Regional Trading Blocs in the Global Economy. The EU and the ASEAN*. Northhampton: Edward Elgar. Cheltenham, 1999.

#### Notas

1. Ulrich Menzel sigue aquí la argumentación de Jürgen Habermas, quien ve peligrar los postulados de la modernidad, lo que conduciría a una nueva situación en la que sería imposible una visión de conjunto clara (*neue Unübersichtlichkeit*). Véase al respecto: Habermas, 1985.
2. La superación de la rivalidad histórica entre Argentina y Brasil, el abandono por parte de ambos estados de la estrategia tradicional de desarrollo vía sustitución de importaciones de corte pro-

- teccionista, modelo que sería reemplazado por la implementación de reformas de mercado de corte neoliberal y la apuesta al aumento de la competitividad de los países miembros a nivel del mercado mundial de bienes y capital serían los elementos claves del cambio de orientación.
3. En la Biblioteca del Congreso Americano (Library of Congress) sólo en el año 1996 se registraron 200 libros y 213 artículos de revistas relativos al tema de la globalización, contabilizándose aquí solamente aquellas publicaciones que contenían dicho término en su título. Véase: Busch, 1999.
  4. Véase la sugerencia formulada en: Busch, 1999.
  5. Asimismo, Manfred Mols destaca la importancia de los procesos de integración para la reestructuración global del sistema internacional. El autor argumenta que excepto en el caso de la *perestroika* y el fin del conflicto Este-Oeste, el resto de los procesos (como la creciente importancia de la cuenca del Pacífico, el cambio de la autodefición geoestratégica y económica de Norteamérica, así como los esfuerzos del Tercer Mundo para redefinir el propio potencial real) denotan fuertes componentes de integración regional. Véase: Mols, 1995.
  6. Véase: World Bank. 2000. *Trade Blocs. A World Bank Policy Report*. New York: Oxford University Press. P. 1-10.
  7. Véase: Paul Hirst / Grahame Thompson. 1999a. Op. cit. P. 143 y siguientes.
  8. Respecto a este fenómeno varios críticos alertan acerca de un *spaghetti-bowl-phenomenon*. Véase: Bhagwati, 1998.
  9. La primera mejor opción estaría dada por la apertura unilateral, que en el mundo real constituiría más bien la excepción. La segunda mejor elección estaría dada por la vía de la liberalización multilateral a través de la OMC/GATT, donde nadie estaría excluido y donde el principio de la nación más favorecida evitaría las prácticas comerciales discriminatorias. Estas constituirían precisamente la desventaja del regionalismo. Sobre la relación regionalismo-multilateralismo, véase asimismo: Bergsten, 1996.
  10. Dicha categoría puede entenderse de forma diferente. Mientras que para algunos se implica aquí una liberalización sin condiciones ni discriminaciones (*o concerted unilateralism*), para otros el concepto significa la oportunidad de alcanzar el libre acceso (*open access*) a los bloques comerciales ya existentes.
  11. Pese a las dificultades de implementación del artículo XXIV del GATT existe un amplio consenso respecto a que los procesos de integración regionales de ninguna forma han impedido la liberalización multilateral dado que no han elevado sus barreras tarifarias en forma significativa para una amplia paleta de productos.
  12. Respecto a la bibliografía crítica del regionalismo, véase por ejemplo: Bhagwati, 1994; Bhagwati, 1998; así como: Bagwell / Staiger, 1998.
  13. Mientras que dicha organización proveería un mecanismo amplio de reciprocidad comercial a nivel multilateral, las segundas asegurarían de forma suplementaria la reciprocidad a nivel regional, lo cual sería mutuamente beneficioso y adquiriría carácter complementario. Dados los grados variables de implementación de dicha reciprocidad en las diferentes áreas, se aseguraría así una mayor eficacia en un amplio espectro de actividades comerciales crecientes.

14. El autor hace referencia aquí a la creciente bibliografía dedicada a los foros transregionales. Véase al respecto: Maull, 1997; Dieter, 1996; Dieter, 1997; Aggarwal / Morrison, 1998; Hänggi, 1998; Hänggi, 1999.
15. Desde el punto de vista de los países latinoamericanos, la importancia económica del intercambio interregional es mucho mayor que para la UE. Esto radica en el hecho de que las cifras del comercio de la UE, por ejemplo con Suiza supera el de los intercambios con los veinte estados latinoamericanos.
16. Chile se asoció al Mercosur en 1996, el mismo año que firmó un acuerdo con la UE similar al del esquema UE-Mercosur.
17. Véase: [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/intro/intro/ip01\\_963\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/intro/ip01_963_es.htm). 13/08/2001. La propuesta europea no generó una respuesta entusiasta en el Mercosur. De hecho, la oferta de la UE de desgravar su arancel *ad valórem* se ve relativizada por el hecho que en el caso de los productos agropecuarios y agroindustriales (estratégicos para los productores del Mercosur), dicho arancel representa la menor proporción de las barreras de entrada a su mercado. Estas barreras pueden llegar en casos puntuales a representar un arancel equivalente al 100% o más. Por el contrario, el componente *ad valórem* se ubica en un 10%. En el caso de otros productos, otras barreras de acceso (cuotas, aranceles estacionales, precios de entrada, barreras sanitarias, etc.) la UE propone negociar producto por producto. Más allá de eso, otros muchos productos han sido excluidos de la oferta de la UE.
18. Véase: [http://www.lanacion.com.ar/01/10/30/de\\_347188.asp](http://www.lanacion.com.ar/01/10/30/de_347188.asp).
19. [http://www.europa.eu.int...ade/bilateral/mercosur/pt230702\\_en.htm](http://www.europa.eu.int...ade/bilateral/mercosur/pt230702_en.htm).
20. En ese sentido, la presente crisis en Argentina puede interpretarse al mismo tiempo como una oportunidad inesperada para superar algunas de las dificultades que obstaculizaron el proceso durante los últimos años. La devaluación del peso argentino y el levantamiento de la convertibilidad con el dólar estadounidense determinaron que se volviera a tematizar la posibilidad concreta de avanzar institucionalmente con la creación de una futura unión monetaria, dado que ya no existiría la divergencia entre un sistema de flotación libre como el brasileño y uno de *currency board* como el argentino. Dicho ímpetu positivo se vio complementado con la decisión de erigir un Tribunal para la resolución de controversias comerciales en el bloque, lo que conllevaría un refuerzo institucional sustantivo.
21. La decisión de fusionar la representación argentina frente a la UE con la respectiva embajada en Bruselas generó preocupación en la contraparte europea pero fue explicada por los funcionarios argentinos a causa de los recortes presupuestarios impuestos por la crisis extrema a comienzos del año 2002.
22. Un ejemplo de los intentos de coordinación entre los académicos a ambos lados del Atlántico estuvo dado por el proyecto de investigación financiado por la Fundación Volkswagen, agrupando a científicos de la Universidad de Gießen en Alemania con el IRELA en Madrid, juntamente con una serie de investigadores de América Latina y Norteamérica.
23. Véase: <http://mebf.repsol-ypf.com/madrid.htm>.

# GUERRA Y PAZ

## EN EL SIGLO XXI

Manuel Castells y Narcís Serra, eds.

### Guerra y paz en el siglo XXI

UNA RESPUESTA EUROPEA

FORUM  
FUNDACIÓN CIDOB

Ponencias del seminario Guerra y Paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea organizado por la Fundació CIDOB y dirigido por Manuel Castells (Profesor del Instituto Interdisciplinario de Internet de la Universitat Oberta de Catalunya) y Narcís Serra (Presidente de la Fundació CIDOB). Análisis del nuevo sistema internacional desde una perspectiva europea: la seguridad y sus recetas, el terrorismo y sus causas, la estabilidad y sus problemas, posibilidades y perspectivas de Europa en el turbulento contexto actual.

Contraste de opiniones entre académicos como Alain Touraine, Ulrich Beck, Mary Kaldor, expertas como Andrés Ortega Carlos Alonso Zaldivar y políticos como Javier Solana, Narcís Serra o Erkki Tuomioja.

FUSQUETS EDITORES, COL. CRITERIOS, 2003

ISBN: 84-9310-850-X

PP. 208

DE VENTA EN LIBRERÍAS

PRECIO: 14 EUROS