

12. DOS FRENTES PARA LA NEGOCIACIÓN EXTERNA DEL MERCOSUR: EL ALCA Y EL ACUERDO CON LA UNIÓN EUROPEA

SILVIA LAENS Y ROSA OSIMANI*

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es describir, analizar y mirar en perspectiva los procesos de negociación que el MERCOSUR tiene planteados con el resto de los países americanos y con la Unión Europea. Ambas instancias son relevantes en la medida en que han de influir sobre las características de la inserción externa del bloque y en tanto pueden coadyuvar a su cohesión interna o diluirlo en un ámbito mayor.

En la década de los noventa se asiste a un resurgimiento de los acuerdos regionales preferenciales, en una modalidad diferente a la prevalente en épocas anteriores. Este nuevo regionalismo surge en el contexto de una creciente vocación aperturista de los países y como respuesta a la insatisfacción por los avances alcanzados en las negociaciones multilaterales de liberalización en el marco del GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), ahora OMC (Organización Mundial del Comercio) (Serra *et al.*, 1997).

La creación del MERCOSUR se inscribe en este proceso. Según se establece en los considerandos del Tratado de Asunción, la integración es la respuesta adecuada para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social, en un contexto internacional caracterizado por la consolidación de grandes espacios económicos. Esta concepción, que se encuentra en los fundamentos mismos de la creación del bloque, también es válida en lo que respecta a su inserción en el concierto económico mundial.

En el punto de partida, el debate sobre cómo relacionarse con el exterior, en el plano estrictamente comercial, tiene como base la discusión primaria sobre los costos y beneficios de la liberalización frente al proteccionismo. En los hechos, este debate en los países del MERCOSUR fue zanjado con la opción «regionalismo abierto». Esta nueva modalidad de regionalismo pretende servir de base para la realización de reformas estructurales que tiendan a lograr economías más abiertas, basadas en el mercado, competi-

*Con la colaboración de Carolina Firpo.

vas y democráticas (Devlin y Estevadeordal, 2000). Los procesos de liberalización comercial de las economías se convierten, de este modo, en fenómenos más complejos, ya que la apertura comercial unilateral se desarrolla junto a negociaciones multilaterales y acuerdos preferenciales plurilaterales, interregionales y bilaterales (CEPAL, 2001a).

A diez años de su creación, la agenda de relacionamiento externo del MERCOSUR no escapa a esa complejidad. En el ámbito multilateral el bloque forma parte de la OMC y mira con expectativa el posible lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones¹. En América Latina el MERCOSUR ha incorporado a Bolivia y Chile como países «asociados», tiene planteada la negociación de un acuerdo de libre comercio con los países miembros de la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y enfrenta el desafío de compatibilizar las preferencias que cada socio del bloque ha negociado en el pasado en el marco de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). No obstante, las dos negociaciones más ambiciosas de la agenda externa del bloque involucran a países que trascienden el ámbito latinoamericano: el proceso de formación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y el acuerdo MERCOSUR-UE (Unión Europea).

El contenido de este capítulo apunta a realizar un balance del grado de avance en esos dos ámbitos y sus perspectivas de éxito. Con ese fin se muestran las motivaciones específicas de los países del MERCOSUR y las complejidades que ellas implican para la negociación. El capítulo se organiza en tres partes. En la segunda parte se hace referencia a las discusiones que se planteaban en el punto de partida en torno a los temas más relevantes relacionados con la inserción externa de estos países y cómo esto se refleja en la estrategia del bloque y en las posturas de cada país frente a las negociaciones. En la tercera parte se describen los dos procesos de negociación mencionados y se señalan sus perspectivas siguiendo un esquema común que facilita la identificación de similitudes y diferencias entre ambos. Por último, en la parte final se plantean algunas reflexiones acerca de los procesos de negociación en curso y sus posibles consecuencias.

II. LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EXTERNA DEL MERCOSUR

En el contexto de regionalismo abierto que se señaló anteriormente, el MERCOSUR surge como una unión aduanera, lo que supone definir una política comercial común para los cuatro países. Esta política comprende la deter-

¹ El artículo de Da Motta Veiga en este mismo libro analiza el tema y los posibles escenarios emergentes, p. 253.

minación del arancel externo común, la definición de pautas para una política de ampliación y la adopción de una posición compartida en instancias de discusión o negociación económico-comerciales a nivel regional e internacional. La negociación con otros bloques o la incorporación a bloques más amplios constituye un aspecto medular de la agenda externa del MERCOSUR, en la medida en que puede alterar en forma importante las condiciones de la inserción externa de sus países miembros.

La decisión de crear el MERCOSUR como unión aduanera abierta al mundo estuvo planteada desde el comienzo y fue compartida por los países que conforman el bloque. Sin embargo, los socios presentan posturas diferentes en cuanto al grado que debe alcanzar esa apertura y al patrón de especialización deseado. Dichas posturas responden, entre otras cosas, a los tamaños de los países involucrados, a las características de la estructura productiva de cada uno y a las condiciones iniciales de apertura de sus respectivos mercados internos.

Para Paraguay y Uruguay la inserción externa es un tema que incide de manera decisiva sobre sus procesos de crecimiento, dado el reducido tamaño de sus mercados internos. En concordancia con ello, ambas economías parten de un nivel inicial de mayor apertura². En las negociaciones externas planteadas ven la oportunidad de levantar las restricciones que enfrentan en mercados extra-MERCOSUR para sus principales rubros de exportación. En esos mercados detentan una modalidad de inserción externa basada en sus ventajas comparativas tradicionales, lo que implica un patrón de especialización agroexportador.

Argentina, en cambio, si bien presenta un sesgo aperturista muy pronunciado a principios de los noventa, sigue siendo una economía relativamente cerrada. Posee un mercado interno de cierto tamaño y de mayor poder adquisitivo y una estructura productiva y comercial con posibilidades de competir en el MERCOSUR y de atraer flujos importantes de inversión extranjera directa (IED). De todos modos, la creación del MERCOSUR le significó un acceso preferencial a un mercado ampliado de importancia, que facilitó una mayor diversificación de su comercio. En consecuencia, dentro del MERCOSUR muestra un patrón de especialización más intraindustrial. En cambio, en los mercados extra-bloque Argentina presenta una inserción más agroexportadora. Esta modalidad de inserción externa diferente según los mercados también es característica de Uruguay.

La posición de Brasil es diferente por varias razones. En primer lugar, es un país muy grande que inicia su proceso de apertura más tarde y se caracteriza por ser aún una economía muy cerrada. En segundo lugar, tiene un proyecto de desarrollo donde el mercado interno tiene un papel

² Desde la creación del MERCOSUR las diferencias en el grado de apertura de los países que conforman el bloque se han mantenido (Bouzas y Fanelli, 2001).

mucho más relevante. El patrón de especialización al cual apunta su estrategia de desarrollo es más diversificado y se basa no sólo en las ventajas comparativas tradicionales, sino también en las dinámicas. Para ello necesita tiempo para que maduren las inversiones realizadas en los distintos sectores y su estructura productiva mejore su nivel de competitividad. En este caso, la estrategia de Brasil se traduce en dilatar la apertura de su mercado interno a la competencia de los países desarrollados. No está dispuesto a que las negociaciones tengan como consecuencia un cambio en su perfil productivo que implique un regreso a especializaciones más primarias.

Otro factor que explica la diferencia en las posiciones de los socios del MERCOSUR en relación a su inserción externa es el papel que Brasil juega, y pretende jugar, en el continente. Brasil aspira a ejercer una suerte de atracción sobre el resto de América y a transformarse en el núcleo de una red de intercambios a nivel continental. Dentro de esta estrategia, se encuentra la propuesta en 1993 del gobierno brasileño de promover un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), lo que puso de manifiesto su voluntad de acercamiento hacia el resto de los países del subcontinente. Esta posición destacada lo lleva a cuestionar el liderazgo que EEUU pretende tener en el hemisferio y, a la vez, a tener una relación privilegiada con la UE. Por el contrario, Argentina y Uruguay tienen otra postura frente a EEUU, que se ha reflejado en la intención (manifestada en varias oportunidades) de negociar en forma independiente acuerdos bilaterales con ese país. Asimismo, ambos países coinciden en posturas muy críticas respecto al proteccionismo agrícola de la UE.

En consecuencia, la estrategia de inserción externa del MERCOSUR surge como un arbitraje entre intereses nacionales diversos. A pesar de ello, el MERCOSUR ha logrado presentar una postura común en las principales instancias de negociación (OMC, ALCA, acuerdo con UE), mejorando así la capacidad de negociación de todos y cada uno de los países miembros.

La inserción externa actual del MERCOSUR con los países del ALCA y de la UE ilustra la importancia de las negociaciones, en la medida en que se trata de socios comerciales de gran peso relativo (véase tabla 1). Sin contar el intercambio intrazona, más de un 30% del comercio total del MERCOSUR se realiza con los países del ALCA. A principios de la década de los noventa la importancia de la UE como destino de las exportaciones de los países del MERCOSUR era similar a la de los países involucrados en la negociación ALCA, pero como consecuencia del escaso dinamismo registrado en la última década la UE ha disminuido sustancialmente su participación en el total de exportaciones del bloque. Por el contrario, las importaciones provenientes de la UE tuvieron un crecimiento muy fuerte, aumentando así su peso relativo en el total de compras externas de los países del MERCOSUR.

TABLA 1. Estructura del comercio según países. En porcentajes

Países/Zonas	Exportaciones		Importaciones	
	1990	2000	1990	2000
MERCOSUR	9	21	13	20
EEUU	21	20	24	21
Canadá y México	3	3	3	4
Chile.....	2	5	2	2
CAN.....	3	3	2	3
Resto ALCA.....	1	2	1	0
ALCA s/MERCOSUR	31	33	32	29
UE	32	24	22	24
Resto del mundo.....	28	23	32	27
TOTAL	100	100	100	100

FUENTE: Elaborado con datos de World Trade Analyzer (WTA) y ALADI.

Otra característica relevante para entender el impacto que puedan tener las negociaciones en la inserción externa, es el tipo de patrón de especialización pre-valeciente con el resto de los países del ALCA y con los países de la UE.

Como se observa en el tabla 2, la estructura de exportaciones del bloque se caracteriza, en promedio, por una elevada participación de productos primarios (preponderantemente agrícolas) y de manufacturas tradicionales (alimentos, tejidos, muebles, calzado, cuero, etc.)³. En las exportaciones hacia los países del ALCA, en cambio, la importancia relativa de otros bienes manufacturados es mayor (bienes con economías de escala e intensivos en recursos naturales, duraderos y difusores de progreso técnico). En las exportaciones hacia la UE, entre los bienes agrícolas y los alimentos se alcanza un 60% del total, a pesar de que es justamente en esos rubros donde se concentra la mayor parte de las restricciones al comercio.

En la estructura de las importaciones del MERCOSUR se destacan los bienes manufacturados duraderos y los difusores del progreso técnico que en total representan un 50% (véase tabla 3). Si se tiene en cuenta el origen, la composición de las importaciones es heterogénea. En el caso de los países del ALCA, en un extremo se ubica EEUU, donde los bienes duraderos y difusores de progreso técnico representan un 58% del total. En el otro extremo se encuentran los países de la CAN desde donde se importan fundamentalmente productos primarios de tipo energéticos. Las importaciones desde la UE están aún más concentradas en los bienes duraderos y los difusores de progreso técnico (62%).

³ En Osimani *et al.* (2001) se sigue la clasificación presentada en CEPAL (2001a), aplicándola al comercio del MERCOSUR y de cada uno de sus países miembros.

TABLA 2. *Estructura de exportaciones del MERCOSUR por bienes y destinos. Año 1997. En porcentaje*

<i>Tipo de bien</i>	<i>Total MERCOSUR</i>	<i>EEUU</i>	<i>Chile</i>	<i>Can</i>	<i>Resto ALCA</i>	<i>UE</i>	<i>Resto mundo</i>	
BIENES PRIMARIOS.....	30	22	25	28	16	17	44	31
Agrícolas.....	22	13	19	5	15	12	37	23
Míneros.....	4	1	1	0	0	2	6	7
Energéticos.....	4	8	5	22	1	2	0	1
BIENES INDUSTRIALIZADOS	70	78	75	72	84	83	56	69
Tradicionales.....	32	25	26	29	25	25	34	41
a) Alim., bebid. y tabaco.....	19	11	4	15	14	9	23	34
b) Otros tradicionales.....	13	14	22	14	11	16	11	7
c) Economías de escala e intensivos en rec. naturales.....	17	16	22	19	20	25	12	19
Duraderos (y partes).....	11	25	8	14	20	12	4	3
Difusores de progreso técnico ...	9	12	13	11	19	15	5	3
Otros.....	2	0	7	0	0	6	1	2
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaborado con datos de WTA.

TABLA 3. *Estructura de importaciones del MERCOSUR por bienes y origen. Año 1997. En porcentaje*

<i>Descripción</i>	<i>Total MERCOSUR</i>	<i>EEUU</i>	<i>Chile</i>	<i>Can</i>	<i>Resto ALCA</i>	<i>UE</i>	<i>Resto mundo</i>	
BIENES PRIMARIOS.....	14	22	7	29	75	17	4	21
Agrícolas.....	6	13	4	29	16	8	2	3
Míneros.....	0	1	0	0	0	1	0	0
Energéticos.....	8	8	3	1	60	8	2	18
BIENES INDUSTRIALIZADOS	86	78	93	71	25	83	96	79
a) Alimentos, bebidas y tabaco.	4	11	1	5	2	3	3	1
b) Otros tradicionales.....	13	14	8	17	6	8	11	18
c) Economías de escala e intensivos en rec. naturales.....	17	16	20	36	14	25	17	13
Duraderos (y partes).....	26	25	31	5	0	24	23	28
Difusores de progreso técnico ...	24	12	27	5	2	19	39	17
Otros.....	3	0	6	2	0	4	3	1
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaborado con datos de WTA.

Los datos anteriores muestran que el patrón de especialización del MERCOSUR es diferente con los países del ALCA y con la UE. Con respecto a

los primeros se observa una inserción externa más diversificada y con mayores posibilidades de generación de comercio intraindustrial. No obstante, debe señalarse que los productos agrícolas y las manufacturas tradicionales tienen una elevada participación en la pauta de exportación hacia EEUU, donde son objeto de diversas restricciones (crestas y escalonamientos arancelarios, etc.) (véase CEPAL, 2001a).

En el caso de la UE, la inserción externa del MERCOSUR se basa fundamentalmente en la exportación de productos agrícolas y alimentos. Es precisamente en estos productos donde la UE impone mayores restricciones al comercio, aplicando no sólo el arancel sino también derechos específicos y aranceles estacionales que dan como resultado gravámenes *ad valorem* muy elevados. Si bien los aranceles promedio se han reducido entre 1997 y 2001, esa caída puede resultar algo engañosa, dada la gran dispersión que se observa y la significativa diferencia entre niveles mínimos y máximos (CEPAL, 2001a).

Para los miembros del MERCOSUR, la relevancia de las negociaciones planteadas con los países del ALCA y de la UE no se limita a los intercambios comerciales, en la medida en que los flujos de IED provenientes de esos países son de gran magnitud⁴.

En el caso de los países del ALCA son particularmente importantes los flujos provenientes desde EEUU que en el período 1992-98 representan el 33,3% de la IED recibida por Argentina. A esto hay que agregar un 8,7% adicional proveniente de Chile. En el caso de Brasil, el 25,9% de la IED ingresada entre 1996 y 1997 provino de EEUU y un 5% adicional de otros países del ALCA como Canadá, Panamá y Bahamas. Si bien en el caso de Paraguay y Uruguay hay una fuerte participación de los países del propio MERCOSUR en la IED, igualmente se observa un peso importante de los flujos originados en EEUU u otros países del ALCA. En Paraguay la IED proveniente de EEUU representó un 18,7% en el período 1992-98 y la de origen chileno un 8,4% adicional. En Uruguay, EEUU aportó un 26,8% del total en el período 1990-99 y Chile agregó un 3,9% más.

En el caso de la UE la importancia de su vínculo económico con el MERCOSUR no deriva sólo de sus relaciones comerciales, sino también (y fundamentalmente) por la participación de capitales de origen europeo en los cuatro países del bloque. No sólo es significativa la presencia de empresas europeas en el MERCOSUR, sino que, desde su creación, la IED de origen europeo ha tenido un crecimiento muy fuerte. En el período 1992-98 más del 40% de la IED recibida por Argentina provino de la UE, principalmente de España, Francia, Países Bajos e Italia. En Brasil más del 50% de los flujos de IED en el período 1996-99 fueron de origen europeo, siendo los más

⁴ Las cifras que se consideran fueron tomadas de los trabajos sobre cada país que componen el libro de Chudnovsky *et al.* (2001).

importantes proveedores España, Países Bajos, Francia y Portugal. En el caso de Paraguay el 25% de la IED durante 1992-98 se explica por Países Bajos, Reino Unido, Francia y Alemania. En Uruguay en el período 1990-99 el 30% del total de IED recibido fue de origen europeo.

III. LAS NEGOCIACIONES EN EL ALCA Y CON LA UE

En esta parte se presentan los objetivos de ambas negociaciones, los principales temas en debate y las perspectivas de ambos procesos. La organización similar de la descripción de ambas negociaciones tiene el objetivo de permitir la comparación entre ambos procesos.

III.1. *El proceso del ALCA*

El proceso de formación del ALCA se inicia en 1994 con ocasión de la Cumbre de Presidentes americanos realizada en Miami. La idea de alcanzar una zona de libre comercio entre los países del continente (excepto Cuba) ya había sido planteada por el Presidente George Bush en 1990, en lo que se conoce como Iniciativa para las Américas.

Casi todos los 34 países involucrados en las negociaciones tendentes a la creación del ALCA están, a su vez, agrupados en bloques comerciales de distinto alcance, como el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), el MERCOSUR, la CAN, el MCCA (Mercado Común Centro Americano), el CARICOM (Caribbean Community and Common Market) y la ALADI.

El ALCA fue concebido por los líderes del hemisferio como parte de una agenda más amplia aprobada en la Cumbre de Miami para promover la democracia, expandir la prosperidad a través de la integración y el libre comercio, garantizar el desarrollo sustentable protegiendo el medio ambiente y erradicar la pobreza y la discriminación en el continente (Salazar, 2000). El fundamento para impulsar el ALCA se basa en la idea de que el libre comercio y la integración son factores clave para elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones laborales de todos los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente⁵. La creación de una zona de libre comercio de bienes, servicios e inversiones se plantea como un instrumento para alcanzar ese propósito general. En el Recuadro 1 se sintetizan los objetivos y la institucionalidad creada hasta el momento para procesar la conformación del ALCA.

El MERCOSUR, como se señaló antes, se planteó desde el comienzo como un proceso que no sólo buscaba liberalizar el comercio entre sus miem-

⁵ Este fundamento fue explicitado en la Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre de las Américas en 1994.

bros, sino que aspiraba a facilitar su inserción en la economía mundial. La negociación planteada en el ALCA concuerda con el objetivo de mejorar su inserción. Peña (1999) sostiene que la gestación misma del MERCOSUR tuvo como incentivo facilitar las negociaciones que se vislumbraban con EEUU a raíz del lanzamiento de la Iniciativa de las Américas en 1990. De hecho, el primer acuerdo internacional del MERCOSUR fue el Acuerdo de Consulta sobre Comercio e Inversiones firmado en Washington en junio de 1991 y conocido como el «Acuerdo del Jardín de las Rosas». Éste es un acuerdo del tipo «4+1» entre los países del MERCOSUR y EEUU.

Antes de la Cumbre de Miami, EEUU manejaba dos alternativas para su estrategia comercial en América Latina. La primera implicaba la gradual incorporación de otros países al TLCAN. La segunda se planteaba concretar acuerdos de tipo *hub and spokes*, con EEUU como núcleo central. Finalmente, se optó por una negociación hemisférica como el ALCA, donde la relevancia del MERCOSUR ha ido creciendo en el tiempo. La existencia del eje TLCAN-MERCOSUR, a su vez, ha estimulado a los demás países involucrados en el ALCA a adoptar posiciones de bloque frente a las negociaciones, a partir de los acuerdos a los que pertenecen (CAN, MCCA, CARICOM). En el Recuadro 2 se presenta una cronología de las principales instancias de negociación.

III.1.1. Temas en debate en el ALCA

En las sucesivas instancias de negociación en el marco del ALCA la discusión se ha centrado en los mecanismos y el cronograma de la negociación, en la modalidad del acuerdo y en los temas a incluir.

i. Aspectos formales de la negociación

La discusión sobre los mecanismos de negociación ha quedado saldada a través de la creación de una institucionalidad y de la definición de los países encargados de presidir cada grupo de negociación y cada etapa del proceso. En función de lo señalado anteriormente, no es casual que Brasil y EEUU sean los países designados para ejercer en forma conjunta la presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales en la etapa final del proceso negociador.

Pese a los intentos de EEUU y Canadá por acelerar el proceso, la oposición de otros países —fundamentalmente Brasil— llevó a que se confirmara el cronograma inicial, de modo que las negociaciones deberán estar terminadas al 1º de enero de 2005, previéndose que en los meses siguientes los órganos competentes en cada país ratifiquen el acuerdo, de modo que éste pueda entrar en vigencia en diciembre de ese año.

RECUADRO 1

El proceso del ALCA

Objetivos

- Crear una **zona de libre comercio de bienes**, eliminando los aranceles y las barreras no arancelarias en forma progresiva e incluyendo todo el universo arancelario.
- Crear un **esquema de integración para el comercio de servicios y las inversiones**. Se procura establecer una liberalización progresiva del comercio de servicios, creando condiciones de certidumbre y transparencia. En materia de inversiones se busca crear un ambiente estable y previsible para los flujos de capital y de utilidades, sin crear obstáculos a las inversiones provenientes de fuera del hemisferio.

Institucionalidad

El proceso de negociación del ALCA se desarrolla a través de las siguientes formas institucionales:

Cumbres Presidenciales. Se realizan cada tres años y reúnen a los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países. Su función es aprobar los grandes lineamientos del proceso y las decisiones emanadas de las Reuniones Ministeriales.

Reuniones de los Ministros de Comercio. Se realizan anualmente. Son el órgano conductor del proceso, al cual se elevan los acuerdos alcanzados por el Comité de Negociaciones Comerciales.

Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) integrado por los viceministros. Tiene la responsabilidad de guiar el trabajo de los grupos de negociación y de decidir sobre la estructura del acuerdo y los asuntos institucionales. Se reúne al menos dos veces al año.

Grupos de negociación. Reemplazaron a los grupos de trabajo que actuaron entre 1994 y 1998. Actualmente funcionan los 9 grupos siguientes:

- | | |
|--------------------------|---|
| 1. Acceso a los mercados | 6. Compras del sector público |
| 2. Agricultura | 7. Salvaguardias, antidumping y derechos compensatorios |
| 3. Propiedad intelectual | 8. Política de competencia |
| 4. Servicios | 9. Solución de controversias |
| 5. Inversiones | |

Se ha definido también la modalidad del acuerdo (*single undertaking*), criterio que fue defendido por el MERCOSUR como forma de evitar que la fuerte asimetría existente entre los países involucrados provoque un desequilibrio entre los acuerdos logrados en los temas que interesan a los países más poderosos y aquéllos relevantes para los más débiles. El criterio de *single undertaking* implica que el acuerdo se concibe como un compromiso único e indivisible, independientemente de que la negociación se realice según temas sobre los que se alcancen entendimientos en distintos momentos del tiempo. En definitiva, el acuerdo sólo podrá hacerse efectivo una vez que se haya alcanzado el consenso en todos los temas incluidos en las negociaciones. A pesar de la posición contraria de EEUU y de Canadá, este criterio fue aceptado, exceptuándose únicamente las medidas de facilitación de negocios que entran en vigencia inmediatamente después de acordadas.

ii. *Contenido de la negociación*

En materia de los contenidos de la negociación, hay una clara divergencia en las preferencias de EEUU y de los países del MERCOSUR. Mientras éstos ponen énfasis en temas de la «vieja agenda» (acceso a mercado, agricultura, medidas *antidumping*, etc.), EEUU prefiere que se discutan temas de la «nueva agenda» (comercio de servicios, protección a los derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, estándares laborales y ambientales). No obstante, el borrador de acuerdo presentado en la reunión Cumbre de Quebec incluye prácticamente la totalidad de los temas sustanciales, aunque buena parte de su contenido está aún entre «corchetes», debido a las discrepancias existentes entre los países.

El tema del acceso a los mercados ha sido uno de los más discutidos, siendo un punto medular en los planteos del MERCOSUR. Esto se explica por el hecho de que muchos de los productos que conforman la oferta exportable del MERCOSUR están sujetos a aranceles elevados en varios de los países involucrados en el ALCA, pero además, son objeto de barreras no arancelarias en el mercado de EEUU (CEPAL, 2001a). Tal es el caso de los productos de industrias tradicionales como textiles, vestimenta y calzado cuya exportación desde los países del MERCOSUR está en desventaja frente a la que proviene de países como los centroamericanos o los caribeños que gozan de preferencias en el mercado de EEUU. A pesar de que el tema de las barreras no arancelarias es particularmente sensible, no ha habido avances sustanciales en el marco de las negociaciones del ALCA (ALADI, 2001).

Un caso especial dentro de este reclamo de acceso al mercado es el que corresponde a los productos agrícolas, tema en el cual las posiciones de EEUU y del MERCOSUR son divergentes. EEUU mantiene una política de apoyo a la producción agrícola, sobre la base de subsidios a la exportación y subsidios directos al productor, que afecta a muchos de los pro-

RECUADRO 2**Cronología del ALCA**

Junio 1990 - El Presidente de EEUU, George Bush, sugiere la creación de un área de libre comercio hemisférica, propuesta conocida como «Iniciativa para las Américas».

Diciembre 1994 (Miami) - Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países democráticos del continente que acuerdan la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mediante la eliminación progresiva de las barreras al comercio y a la inversión en la región. Se fijan los objetivos del proceso y el plazo para su culminación.

Junio 1995 (Denver) - Primera reunión de ministros. Se crean 7 grupos de trabajo.

Marzo 1996 (Cartagena) - Segunda reunión ministerial. Se crean 4 nuevos grupos de trabajo. Se reafirma el compromiso de buscar formas para facilitar la integración de las economías más pequeñas y ayudarlas en su proceso de desarrollo.

Mayo 1997 (Belo Horizonte) - Tercera reunión ministerial. Se reafirma que las decisiones en el bloque serán tomadas por consenso y se acepta el principio de *single undertaking*. Se crea un nuevo grupo de trabajo.

Marzo 1998 (San José) - Cuarta reunión ministerial. Se recomienda el inicio de las negociaciones luego de la Cumbre de Santiago y se establece la estructura institucional para que las mismas tengan lugar. Se decide qué países presidirán las discusiones. Se establecen nueve grupos negociadores y se crea una secretaría administrativa.

Abril 1998 (Santiago) - II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Se efectúa el lanzamiento formal de las negociaciones y el compromiso de concluir las no más allá de 2005. Se reafirma que el acuerdo del ALCA será equilibrado, comprehensivo, compatible con la OMC y que constituirá un *single undertaking*.

Noviembre 1999 (Toronto) - Quinta reunión ministerial. Se decide redactar un borrador del texto del acuerdo del ALCA, señalando los consensos y los puntos de conflicto detectados por los grupos negociadores. Se pactan medidas de facilitación de negocios. Se acuerda trabajar conjuntamente en las negociaciones sobre agricultura de la OMC.

Abril 2001 (Buenos Aires) - Sexta reunión ministerial. Se presenta el borrador del acuerdo preliminar del ALCA.

Abril 2001 (Quebec) - III Cumbre de Jefes de Estado y del Gobierno. Se recibe el borrador del acuerdo preliminar. Se reafirman los plazos finales para el término de las negociaciones y el inicio de la integración (enero y diciembre del 2005, respectivamente), con salvedades interpuestas por Venezuela. Se asume el compromiso de supervisar y apoyar la implementación completa de las medidas de facilitación de negocios.

ductos en los cuales el MERCOSUR tiene notorias ventajas comparativas. Si bien EEUU se muestra dispuesto a discutir su política agrícola, sólo acepta hacerlo en un marco multilateral como el de la OMC, por considerar que ese tema involucra fundamentalmente a sus relaciones con otros países desarrollados como la UE y Japón.

En materia arancelaria, las discrepancias dentro del ALCA se han centrado en cuatro temas: el año y el «arancel base» a considerar (el consolidado en la OMC o el efectivamente aplicado), el mecanismo de desgravación, el período de referencia de los datos de comercio que servirán de punto de partida en las negociaciones y la nomenclatura arancelaria. En cambio, se ha aceptado que la liberalización podrá tener diferentes plazos y ritmos a fin de tener en cuenta las diferencias existentes en las estructuras productivas (ALADI, 2001). Para los productos no agropecuarios se acordó definir un cronograma general de rebaja de los aranceles, admitiendo para las economías más pequeñas condiciones más favorables de desgravación (plazos más prolongados, período de gracia para el inicio de la reducción, etc.).

El borrador del acuerdo preliminar presentado en la Cumbre de Quebec detalla todos los temas tratados en los grupos de negociación. Si bien se establecen acuerdos muy generales sobre diversos temas, en la mayoría de ellos persisten discrepancias entre los países, por lo cual el texto está casi todo entre corchetes (ALCA, 2001).

III.1.2. Perspectivas de la negociación en el ALCA

El proceso de formación del ALCA muestra avances indudables en términos de la definición del marco institucional de las negociaciones y de los principios básicos que las han de regir. El propio funcionamiento de las instituciones creadas para la negociación ha adquirido una inercia que va generando resultados aun cuando se mantengan serias discrepancias sobre temas relevantes. Sin embargo, hay obstáculos importantes para el éxito de las negociaciones que, en buena medida, pasan por las discrepancias entre los países del MERCOSUR y EEUU y por las dificultades de éste para obtener el *fast track* de parte de su Congreso.

Este último tema es condición necesaria para la concreción del ALCA, en la medida en que los demás países no están dispuestos a plantear una oferta definitiva si no tienen la certeza de que el acuerdo que se alcance no podrá ser cambiado a nivel del Congreso de EEUU. El fracaso del Presidente Clinton en conseguir durante su mandato el *fast track* (ahora llamado TPA, *Trade Promotion Authority*) pone en evidencia el estado del debate interno en ese país acerca de la conveniencia de seguir avanzando en pos del ALCA. El tema crucial en este plano es la oposición al libre comercio por parte de fuertes grupos de presión como los sindicatos (que temen efectos negativos sobre el mercado de trabajo) y las organizaciones

ambientalistas (que se oponen a tratados de libre comercio que no contengan disposiciones explícitas para proteger el medio ambiente). A favor de la mayor apertura comercial están las grandes corporaciones que ven en los tratados de libre comercio una posibilidad de ampliar sus mercados, de aprovechar los menores costos laborales existentes en los países en desarrollo, etc. El Congreso de EEUU se ha mostrado poco inclinado a otorgar la TPA a menos que se incorporen disposiciones explícitas sobre estándares laborales y ambientales en los acuerdos negociados a través de ella. Esquemáticamente, los legisladores demócratas se hacen eco de los reclamos de las organizaciones laborales y ambientalistas, mientras que los republicanos son más proclives a facilitar la realización de negocios por parte de las empresas de EEUU. En la Cumbre de Quebec, el Presidente Bush intentó recuperar el liderazgo del proceso prometiendo conseguir la TPA antes de fines de 2001.

Un tema de singular importancia en las perspectivas de las negociaciones es la divergencia en el tema agrícola. No obstante, en el curso de las negociaciones se ha logrado el compromiso de todos los países de no mantener ni introducir subsidios a la exportación (subvenciones directas, tarifas de flete inferiores a las cobradas en el mercado interno, etc.) a partir de la entrada en vigencia del ALCA.

El entusiasmo de los países del MERCOSUR frente a las negociaciones del ALCA no ha sido homogéneo, reflejando las posturas existentes frente a un acuerdo continental con países de mayor desarrollo relativo. Mientras Argentina se mostró desde el principio muy favorable a este proyecto, dado su interés en asociarse con EEUU, Brasil fue mucho más reticente, siendo partidario de que la integración hemisférica se procesara mediante la profundización y convergencia de los acuerdos subregionales existentes, y no mediante la adopción de nuevos compromisos (Di Filippo, 1997). En el corto plazo su prioridad era avanzar en el perfeccionamiento del MERCOSUR, lo que a la vez que otorgaba un mayor poder negociador significaba una apertura más acotada de su mercado. Asimismo, Brasil procuró unir a todos los países sudamericanos en un acuerdo de libre comercio previo al ALCA, de forma tal de aumentar el poder del bloque en las negociaciones con EEUU. Sin embargo, esta estrategia no fue exitosa, entre otras cosas, por la falta de entendimiento con los países de la CAN. En todo caso, ha habido acuerdo entre los países del MERCOSUR en cuanto a que el tema de acceso al mercado de EEUU es central y que el ALCA sólo resultaría beneficioso si ese país efectivamente abriera su mercado.

Existe cierto consenso en cuanto a que la viabilidad del ALCA depende de la posibilidad de alcanzar un acuerdo entre los países del TLCAN (con EEUU como protagonista principal) y los del MERCOSUR (con Brasil como actor predominante). De todas maneras, aunque la discusión de los temas centrales se verifica entre EEUU y el MERCOSUR, la posición del resto de los países involucrados en el ALCA también es relevante a la hora

de evaluar las perspectivas de éxito. En este sentido, se observan diferentes posiciones estratégicas según distintos grupos de países (INTAL, 1998):

- i. *Países caribeños y centroamericanos.* De alguna manera estos países no son muy entusiastas en torno al ALCA porque preferirían reforzar su posición de «socio natural» de EEUU y consolidar el trato preferencial que tienen para el acceso al mercado norteamericano. Además, desconfían de la forma en que serán tratadas las asimetrías, y a partir de su posición de países de menor desarrollo exigen que el acuerdo les garantice un trato preferencial.
- ii. *Chile.* Es uno de los defensores del ALCA, si bien tiene una posición de *global trader* y desarrolla una estrategia en varios frentes: participa como país asociado del MERCOSUR, tiene acuerdos bilaterales con casi todos los países de ALADI y con Canadá y desde fines del año 2000 está negociando un acuerdo bilateral con EEUU.
- iii. *México y Canadá.* Los socios de EEUU en el TLCAN pretenden consolidar su participación en dicho mercado, para lo cual preferirían mantener su acceso preferencial actual. Esta postura lleva implícita una estrategia de enlentecimiento de las negociaciones. No obstante, México tiene gran interés en diversificar su comercio, crecientemente concentrado en EEUU. También Canadá intenta distanciarse de EEUU y aumentar sus escasas relaciones económicas con los países del sur.
- iv. *Países de la CAN.* Se muestran interesados en un acercamiento al MERCOSUR, con el cual mantienen importantes relaciones comerciales. Venezuela comparte con Brasil un cierto descreimiento con respecto a la posibilidad de que EEUU realmente abra su mercado. Recientemente han reiniciado las negociaciones con el MERCOSUR para llegar a un acuerdo de libre comercio antes del fin de 2001.

A pesar de los distintos enfoques acerca del acuerdo hemisférico, existen señales de un fuerte interés en negociar un mejor relacionamiento entre el MERCOSUR y EEUU. Esto es manifestado por ambas partes. En junio de 2001 el Consejo del Mercado Común tomó la decisión de convocar el Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión previsto en el Acuerdo del Jardín de las Rosas a efectos de explorar la posibilidad de iniciar negociaciones de tipo «4 + 1» con EEUU tendentes a mejorar el acceso a los mercados⁶. En agosto de 2001, con ocasión de aprobarse el programa de apoyo del Fondo Monetario Internacional a Argentina, EEUU manifiesta su disposición a discutir con el MERCOSUR bajo el formato de «4 + 1» con el objetivo de facilitar la expansión del comercio de Argentina, lo cual a su vez

⁶ Reunión del Consejo del Mercado Común del 22/6/01 en Asunción. Dec. N° 08/01.

facilitaría la superación de su crisis actual. Esta voluntad política de ambos lados (MERCOSUR y EEUU) de iniciar un diálogo en un ámbito más reducido que el ALCA es una señal del interés mutuo en lograr un acuerdo y confirma la importancia de las relaciones MERCOSUR-EEUU en el proceso de negociación del ALCA. El ritmo y la dirección de los posibles avances en un entendimiento de tipo «4 + 1» resultarán claves para determinar en qué medida esta iniciativa será complementaria y compatible con el proceso del ALCA.

III.2. *El acuerdo MERCOSUR-UE*

III.2.1. Objetivos y avance de la negociación

Los intentos de alcanzar un acuerdo entre el MERCOSUR y la UE tienen como antecedente la suscripción del Acuerdo Interinstitucional entre la Comisión Europea y el Grupo Mercado Común, apenas un año después de creado el MERCOSUR. Este acuerdo firmado en mayo de 1992 preveía cuatro ámbitos de cooperación: intercambio de información, asistencia técnica, formación de personal y apoyo institucional (IRELA, 1997).

Desde la perspectiva de la UE, en este acercamiento juega un papel fundamental el interés geopolítico y el papel estratégico que puede tener el MERCOSUR en la disputa por ámbitos de influencia que está planteada con EEUU. Más allá del interés político, si bien el MERCOSUR representa un porcentaje muy pequeño del comercio mundial, no es despreciable el atractivo económico de un mercado de sus dimensiones y con un potencial de crecimiento significativo. Esto se refleja también en las cuantiosas inversiones de empresas europeas en los países del MERCOSUR (principalmente en Brasil).

Una clara señal del papel estratégico del MERCOSUR se observa a partir del paralelismo significativo entre las negociaciones con la UE y con el ALCA, que coinciden incluso en el plazo establecido para la culminación de uno y otro proceso (año 2005). Algo similar sucedió en el caso de México, con quien la UE se apresuró a negociar un tratado de libre comercio después de que ese país se integrara al TLCAN.

La multiplicidad de intereses que están en la base de las actuales negociaciones queda de manifiesto en la enunciación del objetivo del AMIC (Acuerdo Marco Interregional de Cooperación) firmado entre ambos bloques en 1995. El Artículo 2 establece que el acuerdo «...tiene por objeto el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las Partes ...». La intensidad de los lazos históricos entre Europa y los países del MERCOSUR hace que esas «relaciones existentes» entre las partes sean multifacéticas, abarcando no sólo aspectos económicos sino también culturales, políticos, de seguridad, medioambientales, etcétera.

RECUADRO 3

El acuerdo MERCOSUR-UE

Objetivos

Fortalecer las relaciones existentes y preparar las condiciones para la creación de una Asociación Interregional. En el ámbito comercial, fomentar el incremento y diversificación de los intercambios y preparar la ulterior liberalización progresiva y recíproca de los mismos, teniendo en cuenta los productos sensibles de acuerdo con las normas de la OMC. En materia de inversiones se procura promover un entorno atractivo y estable para favorecer su incremento.

Institucionalidad

Cumbre de Jefes de Estado: Define los grandes lineamientos políticos. No está determinada la periodicidad de sus reuniones.

Reuniones Ministeriales: Es el órgano ejecutivo regular, compuesto por Cancilleres u otros Ministros. Se reúne anualmente.

Consejo de Cooperación: Órgano supremo de orientación política, de nivel ministerial, compuesto por miembros del Consejo de la UE y de la Comisión Europea por un lado, y por miembros del CMC y del GMC por otro.

Comisión Mixta de Cooperación: Órgano técnico, compuesto por funcionarios de ambas partes que se reúne anualmente y revisa el cumplimiento del acuerdo.

Comité Birregional de Negociaciones: A cargo de la conducción del proceso de negociación. Se reúne tres veces al año.

Subcomisión Comercial: Compuesto por funcionarios de ambas partes, se reúne semestralmente y tiene a su cargo el diálogo comercial y la preparación de los trabajos para la ulterior liberalización de los intercambios.

Grupo de Trabajo Bienes: Analiza flujos comerciales y productos «sensibles».

Grupo de Trabajo Servicios: Estudia cooperación en materia de servicios y posibilidad de eliminar barreras.

Grupo de Trabajo Estándares Comerciales: A cargo del examen de la disciplina comercial y compatibilidad de estándares.

No obstante, el AMIC asigna una importancia destacada a los temas económicos y, particularmente, a los temas comerciales. Así se plantea en el Artículo 4 referido a los objetivos del ámbito comercial, donde se establece que «...Las partes se comprometen a intensificar sus relaciones con el fin de fomentar el incremento y la diversificación de sus intercambios comerciales, preparar la ulterior liberalización progresiva y recíproca de los mismos y promover la creación de condiciones que favorezcan el establecimiento de la Asociación Interregional, teniendo en cuenta la sensibilidad respecto de ciertos productos, de conformidad con la OMC». Además de los asuntos comerciales, el AMIC prevé el fomento de inversiones y la cooperación en áreas tales como la energía, la protección al medio ambiente, ciencia y tecnología y, particularmente, en cuanto a la «tecnología de la integración».

Indudablemente la realización de la Cumbre de las Américas en 1994 y el surgimiento del ALCA como un proyecto aprobado por el conjunto de Jefes de Estado y de Gobierno del continente americano aceleraron el proceso de acercamiento de la UE con América Latina, y particularmente con el MERCOSUR, que es su principal socio comercial en la región y el destinatario de una altísima proporción de sus inversiones en el área. El posible acuerdo entre el MERCOSUR y la UE en materia comercial significaría una experiencia novedosa en la medida en que establecería una zona de libre comercio entre dos uniones aduaneras, de lo cual no existen antecedentes en el mundo.

Desde la firma del AMIC, y más allá de los altibajos que ha mostrado la voluntad política de ambos bloques para avanzar en la liberalización del comercio, se han creado una serie de órganos y mecanismos para llevar adelante el proceso de las negociaciones (véase el Recuadro 3).

La primera tarea planteada en el contexto del AMIC fue la realización de una fotografía (*snapshot*) que permitiera evaluar los flujos comerciales, las relaciones bilaterales y las legislaciones respectivas, como paso previo al inicio de las negociaciones. A esa tarea se dedicaron los mayores esfuerzos entre 1995 y 1998. Aunque no todas las instancias han sido igualmente fructíferas, las reuniones mixtas han tenido una continuidad importante, como se observa en el Recuadro 4.

En noviembre de 1999, en la reunión del Consejo de Cooperación UE-MERCOSUR, se inician formalmente las negociaciones, constituyéndose un Comité de Negociaciones Birregionales, encargado de conducir el proceso. Se acepta el principio de *single undertaking*, reclamado por el MERCOSUR, como forma de garantizar el logro de resultados positivos en todos los ámbitos de negociación, aun a riesgo de dilatar el proceso. Con respecto al calendario, se acuerda realizar tres reuniones anuales del Comité y comenzar las negociaciones arancelarias en el año 2001. A partir de estas decisiones de noviembre de 1999 comienza un trabajo lento pero continuo, que culmina en la presentación de la oferta de la UE en julio de 2001.

RECUADRO 4

Cronología de los principales eventos en el marco de las negociaciones MERCOSUR-UE

- 1992** (mayo): Acuerdo Interinstitucional entre la Comisión Europea y el Grupo Mercado Común. Es el antecedente inmediato del proceso actual de negociaciones.
- 1995** (diciembre - Madrid): Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC).
- 1996** (junio - Luxemburgo y Bruselas): Se inaugura la estructura institucional del AMIC. La Comisión Mixta aprueba el reglamento interno y decide reglas de funcionamiento.
- 1996** (diciembre - Belo Horizonte): Reunión de la Subcomisión Comercial. Creación de tres grupos de trabajo sobre: a) comercio de bienes, b) comercio de servicios y c) normas y disciplinas comerciales.
- 1997** (abril - Noordwijk): Reunión ministerial. Acuerdan mayor concertación sobre cuestiones birregionales y multilaterales.
- 1999** (junio - Colonia): Aprobación de mandato negociador por parte del Consejo de Asuntos Generales de la UE.
- 1999** (junio - Río): Cumbre de Presidentes de los países de ambos bloques.
- 1999** (noviembre - Bruselas): Aprobación de los procedimientos para la negociación (estructura, metodología y calendario). Inicio formal de las negociaciones. Creación del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB).
- 2000** (febrero - Vilamoura): Encuentro ministerial.
- 2000** (abril - Buenos Aires): Primera reunión del CNB. Definición de objetivos de trabajo y estructura de los grupos de trabajo. Pedidos de información para actualizar la «fotografía» de 1997. No se logra aprobar un documento conjunto.
- 2000** (junio - Bruselas): Segunda reunión del CNB. Se intercambió información sobre la situación de cada bloque.
- 2000** (noviembre - Brasilia): Tercera reunión del CNB. Se discutieron borradores presentados por ambas partes sobre temas relativos al marco legal y la estructura institucional del futuro acuerdo.
- 2001** (marzo - Bruselas): Cuarta reunión del CNB. La UE atendería reclamos de rebajas arancelarias en áreas de productos agrícolas (en casos concretos).
- 2001** (julio - Montevideo): Quinta Reunión del CNB. Presentación de oferta de la UE al MERCOSUR. Compromiso de parte de éste de presentar su oferta antes del 31 de octubre de 2001.

III.2.2. Temas en debate con la UE

Desde el comienzo del proceso se ha planteado una divergencia importante con respecto al contenido de las negociaciones. En función de sus respectivos intereses, la UE pone mayor énfasis en la negociación de los «nuevos temas» del comercio, mientras que el MERCOSUR reivindica la negociación sobre los temas de la «vieja agenda», particularmente en lo que respecta al acceso a mercados, barreras fitosanitarias, etcétera.

El MERCOSUR exigió que las negociaciones fueran amplias y que no hubiera excepciones en cuanto a las áreas a ser liberalizadas. Esto no fue aceptado por la UE, particularmente porque Francia e Irlanda no aceptaron la inclusión del sector agrícola en las negociaciones y porque el Reino Unido manifestó su preferencia por negociar ese tema en el ámbito de la OMC. En cambio España, Alemania, Italia y Portugal, con fuertes vínculos en el MERCOSUR, se mostraron partidarios de iniciar inmediatamente las negociaciones.

En ese contexto de discrepancias, fue difícil obtener un mandato negociador por parte del Consejo de Asuntos Generales de la UE. Recién en junio de 1999, en los días previos a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la UE, se logró una solución de compromiso autorizando el inicio inmediato de las negociaciones con el MERCOSUR y Chile en materias no arancelarias y posponiendo el tratamiento de las cuestiones arancelarias para después de julio de 2001 (INTAL, 2000).

Finalmente, en julio de 2001, en la V Reunión del Comité Birregional de Negociaciones realizada en Montevideo, la UE presentó su oferta para iniciar las negociaciones en materia arancelaria y no arancelaria. Acorde con el reclamo del MERCOSUR, esta oferta no excluye ningún sector, cubriendo todo el comercio. Sin embargo, en forma coherente con su postura en torno al tema, la UE no incluye en su oferta el tema de los subsidios agrícolas, que reserva para el ámbito de la OMC.

En el controvertido tema del comercio de productos agrícolas, la oferta presentada por la UE distingue seis categorías con tratamiento diferente. Los productos incluidos en la primera (frutas frescas, algunos aceites y materias grasas) quedarían liberalizados en forma total e inmediata. Para los productos incluidos en las categorías 2ª a 4ª se propone una eliminación gradual de aranceles en períodos de 4, 7 y 10 años, respectivamente. En el caso de la categoría 5ª (vino y licores) propone la eliminación progresiva de aranceles con negociación en paralelo de acuerdos específicos para el sector. Por último, en la categoría 6ª se incluyen los productos más sensibles para la UE (cereales, aceite de oliva, productos lácteos, carnes, tabaco, azúcar y algunas frutas y legumbres procesadas), para los cuales se ofrece liberalizar el comercio mediante la concesión de cuotas arancelarias preferenciales.

Para los productos industriales, la oferta de la UE incluye la eliminación completa de aranceles en un período de 10 años para el 100% de los productos (con un muy alto porcentaje liberado ya a los 7 años). En el caso

de los productos del mar se ofrece la liberalización por etapas, al final de un período de transición de 10 años.

Con respecto a temas de la «nueva agenda», en los que la UE tiene mayor interés, la oferta presentada propone que todos los servicios formen parte de un acuerdo de libre comercio con una liberalización sustancial desde la entrada en vigor del acuerdo. También ofrece la apertura de las compras públicas de bienes, servicios y trabajos a nivel central y local, incluyendo también las empresas públicas.

III.2.3. Perspectivas de la negociación con la UE

Los estrechos vínculos preexistentes entre los dos bloques auguraban un avance razonablemente fluido hacia el inicio de negociaciones formales. Sin embargo, rápidamente aparecieron obstáculos de distinta índole que enlentecieron el proceso y que mostraron la existencia de intereses contrapuestos cuya armonización no resulta sencilla. De todas maneras, no debe olvidarse la importancia política que la UE le asigna a este acuerdo. La redefinición de las relaciones de cada bloque con EEUU ha sido un factor siempre presente que ha actuado como estímulo para el avance en paralelo de las negociaciones del MERCOSUR con la UE y con el ALCA.

El ritmo y grado de avance de las negociaciones ha estado influido por el hecho de que la UE ha tenido una agenda compleja, particularmente en cuanto a los temas de ampliación y de profundización de sus acuerdos internos. En este período tuvo planteado el desafío de implementar la moneda común y, al mismo tiempo, la ampliación hacia los países del Este europeo. También el MERCOSUR ha tenido dificultades en el proceso de perfeccionamiento de la unión aduanera, así como problemas de inestabilidad macroeconómica que incluso incidieron en el hecho de no haber presentado aún su oferta⁷.

Más allá de los avances logrados, desde el ángulo de la UE varios factores conspiran contra la posibilidad de lograr un acuerdo con el MERCOSUR. En primer lugar, surge el cuestionamiento a la PAC (Política Agrícola Común), dado que es en el sector agrícola y pesquero donde se concentra una alta proporción de las exportaciones del MERCOSUR. Esto pone en contra a los agricultores europeos, quienes argumentan que un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR requeriría entre 5.300 y 14.300 millones de euros adicionales en compensación por las pérdidas que derivarían de la competencia de productos provenientes de ese bloque (IRELA, 1999). Este tema es aún más complicado en la medida en que se concrete la incorporación de nuevos miembros a la UE (países del Este europeo), los cuales en caso de ser aceptados, también defenderán la permanencia de la PAC.

⁷ El bloque se comprometió a presentar su oferta antes del 31 de octubre de 2001.

Por el lado del MERCOSUR, si bien los cuatro países tienen una posición favorable frente a un posible acuerdo con la UE, su grado de preferencias es diverso. Brasil muestra más interés en este acuerdo que en el ALCA, en virtud de los fuertes vínculos que tiene con los países europeos y su recelo frente al poder de EEUU en el continente. Argentina y Uruguay, por su parte, aunque muestran interés por lograr un acuerdo con la UE, reivindican con firmeza la inclusión del sector agrícola en las negociaciones.

En definitiva, las perspectivas de un rápido avance hacia la zona de libre comercio con la UE son inciertas. El MERCOSUR visualiza el acuerdo con la UE como una forma de aumentar su acceso a un mercado que en la década del noventa se mostró muy poco receptivo para sus exportaciones. Por otra parte, el avance en las negociaciones con la UE le permitiría diversificar sus relaciones externas y fortalecer su posición como *global trader*. Por el contrario, el interés económico de la UE pasa por aumentar sus exportaciones y sus inversiones hacia el MERCOSUR.

IV. REFLEXIONES FINALES

El MERCOSUR tiene planteada una agenda de relacionamiento externo que comprende fundamentalmente el ámbito multilateral de la OMC y las negociaciones en el ALCA y con la UE. Estos tres frentes de negociación comparten agendas temáticas muy similares, lo que hace que se encuentren estrechamente vinculados. El análisis realizado en este capítulo y las reflexiones que siguen se enmarcan en los escenarios de «Nuevo consenso multilateral» o de «Regionalismo plural» definidos por Da Motta Veiga en este mismo libro, p. 253.

Si se abre una nueva ronda multilateral en la órbita de la OMC y se logra progresar en el tema de los subsidios agrícolas, eso facilitará el avance del proceso de formación del ALCA y el acuerdo del MERCOSUR con la UE, en la medida en que significaría remover un obstáculo importante que enfrentan las negociaciones bilaterales. Por el contrario, si no se logra lanzar una nueva ronda en la OMC, el tema agrícola seguirá siendo un nudo crucial en las negociaciones del MERCOSUR. En cualquier caso, la ventaja del ALCA y del posible acuerdo con la UE radica en que estos acuerdos regionales permitirían ir más allá de lo acordado en la OMC en términos de liberalización del comercio y de atracción de inversiones hacia el bloque.

La simultaneidad de las negociaciones del ALCA y la UE, por otra parte, hacen que la agenda externa del MERCOSUR sea interdependiente. Existe una fuerte motivación política para impulsar los acuerdos por parte de EEUU y de la UE que consideran al bloque como un socio estratégico. De allí deriva la simultaneidad y la interconexión de los dos procesos de negociación. En el juego de equilibrio de poder en el cual ambos son actores

principales, el MERCOSUR (y sobre todo Brasil) es una pieza que despierta gran interés, más allá de su atractivo económico.

En buena medida, la evolución de las negociaciones con la UE ha estado condicionada por el proceso de construcción del ALCA. Desde el punto de vista estratégico, la UE busca equilibrar su poder con el de EEUU en el área latinoamericana. Desde el punto de vista económico, cuanto más avance el ALCA mayor será el estímulo para que la UE llegue a un acuerdo con el MERCOSUR a efectos de evitar desvíos de comercio y de inversiones. Si bien para el MERCOSUR esto es una ventaja a aprovechar, las negociaciones paralelas con ALCA y UE implican un esfuerzo de las capacidades institucionales y burocráticas que deberían ser reforzadas para poder enfrentar el amplio contenido de la agenda y potenciar esta posible ventaja.

Las negociaciones planteadas pretenden contribuir al objetivo de lograr una mejor inserción del bloque en el mundo globalizado. Ambas suponen al final del camino la posibilidad de acceder a mercados mucho mayores con gran poder adquisitivo y que hasta ahora han estado restringidos para las exportaciones del MERCOSUR. En teoría, la formación de una zona de libre comercio en el hemisferio o con la UE estimularía el intercambio entre todos los países miembros, con el consiguiente aumento de bienestar. No obstante, esto depende de que los efectos de creación de comercio predominen sobre los efectos de desvío de comercio.

Adicionalmente, la concreción de los acuerdos planteados generará cambios en la inserción externa de los países del MERCOSUR, modificando su patrón de especialización. En el caso del ALCA, el patrón de especialización actual del MERCOSUR sugiere que la formación de una zona de libre comercio permitiría aumentar los flujos de comercio intraindustrial, lo que atenuaría los costos de reestructuración. Sin embargo, esta posibilidad merece varias relativizaciones. Por un lado, requiere un acceso efectivo al mercado de EEUU por parte de bienes manufacturados del MERCOSUR que hoy son objeto de trabas no arancelarias. Por otro lado, requiere que la producción de los países del bloque alcance niveles de competitividad suficientes, no sólo para acceder a dicho mercado, sino para competir con la producción de EEUU en el resto de los países del ALCA que, en conjunto, representan un 13% de las exportaciones del MERCOSUR. Actualmente, el patrón de especialización del comercio con estos países es claramente beneficioso para el bloque, en la medida en que las manufacturas con mayor grado de elaboración tienen mayor peso relativo en las exportaciones hacia esos destinos, mientras que lo contrario sucede en las importaciones.

En el caso del acuerdo con la UE, la elevada composición de bienes agrícolas en las exportaciones de los países del MERCOSUR, a pesar de la alta protección europea a esos bienes, sugiere que los efectos esperables de una posible liberalización serían muy significativos para los sectores productores de esos bienes en el MERCOSUR. En cambio, el patrón de espe-

cialización actualmente vigente no augura un aumento relevante del comercio intraindustrial bilateral.

Si bien la construcción de una zona de libre comercio como la que emergería de cualquiera de los dos acuerdos generaría ganancias estáticas para los países del MERCOSUR, éstas no serían demasiado importantes, como lo señalan algunas estimaciones existentes (Salazar Brandao *et al.*, 1997). Sin embargo, las ventajas dinámicas pueden ser muy significativas. El bloque ya ha mostrado ser un gran polo de atracción para la IED (Chudnovsky y López, 2001a) y, en la medida en que las negociaciones coadyuven a generar un ambiente transparente y favorable para las inversiones, ese atractivo se vería magnificado. El efecto de los acuerdos sobre la IED es crucial para facilitar el proceso de reestructuración productiva que ellos implican y atenuar sus costos. Sin embargo, para que esto se verifique es necesario que la IED sea complementaria de la inversión local y se oriente a crear capacidad productiva nueva en vez de adquirir activos ya existentes.

Asimismo, las negociaciones serán beneficiosas en la medida en que eliminen los costos de la discriminación que actualmente sufren los países del MERCOSUR. Si se comparan las condiciones de acceso al mercado de EEUU de todos los países de ALADI, se constata que los integrantes del MERCOSUR son los menos favorecidos por preferencias y los más afectados por barreras no arancelarias (ALADI, 2001). Esta discriminación constituye un incentivo fuerte para involucrarse en las negociaciones del ALCA. Algo similar sucede en el caso de la UE, de modo que ambos acuerdos pueden ser un vehículo para que los países del bloque obtengan condiciones de acceso similares (o, incluso, mejores) a las de aquellos que hoy gozan de un trato preferencial (por ejemplo, los países centroamericanos o los caribeños en EEUU, los africanos en la UE, etcétera).

Un punto clave en las negociaciones pendientes es el que se refiere a las reglas de origen. Dado que en ambos procesos se trata de llegar a un acuerdo de libre comercio, es imprescindible llegar a entendimientos sobre reglas de origen. Este punto marca una diferencia importante entre ambas negociaciones, en la medida en que en el caso de la UE el tema deberá definirse entre dos uniones aduaneras, es decir, entre sólo dos grandes actores. En cambio, en el proceso del ALCA, deberá armonizarse la posición de muchos actores con intereses diversos en el tema. Más aún, el efectivo funcionamiento del acuerdo de libre comercio, una vez culminadas las negociaciones, será más difícil de implementar en este caso que en el acuerdo UE-MERCOSUR.

El avance realizado en el propio proceso de integración del MERCOSUR es un factor positivo para el desarrollo de la agenda externa. El éxito de la primera etapa hacia una unión aduanera tuvo consecuencias favorables para el desarrollo de las negociaciones en curso, ya que los países miembros del bloque mejoraron su capacidad negociadora y adquirieron mayor credibilidad. Sin embargo, los problemas recientes, que significan un retroceso en el camino hacia la unión aduanera, pueden afectar negativamente.

De todas formas, el prestigio que ha adquirido el MERCOSUR en el ámbito internacional parece mayor al que se le asigna internamente. En este sentido, el bloque ha logrado no sólo aumentar su inserción externa, sino también mejorar su visibilidad y su incidencia en las negociaciones internacionales. El mantenimiento del nuevo *status* adquirido depende, en buena medida, de la actuación como bloque en las principales instancias negociadoras. En el caso de la UE, está claramente definido que los europeos sólo negociarán con el MERCOSUR y no con sus miembros individualmente, lo que actúa como fuerza aglutinadora y fortalece a este bloque. La presentación de la oferta de la UE en julio de 2001, cuando el MERCOSUR atravesaba uno de sus momentos más críticos, es una señal política de apoyo a la existencia del bloque y un fuerte incentivo para superar las dificultades.

La modalidad de negociación «bloque a bloque» con la UE difiere notablemente del proceso del ALCA. Podría incluso pensarse que si éste es exitoso y el MERCOSUR no logra consolidarse como unión aduanera, el bloque quedaría diluido en un acuerdo de libre comercio más amplio. No obstante, los avances del proceso de integración del MERCOSUR en múltiples ámbitos lo vuelve razonablemente irreversible. En consecuencia, también el proceso del ALCA puede proveer un incentivo para la consolidación de la unión aduanera y la profundización del MERCOSUR.

Más allá de las diferencias entre ambos procesos, el MERCOSUR ha tenido una actitud reactiva frente a ambos. Contrariamente a lo que ha sido su comportamiento en relación a los demás países sudamericanos, con los cuales el bloque ha buscado en forma activa un mayor acercamiento, en el caso del ALCA y de la UE, el MERCOSUR ha actuado siempre como reacción frente a iniciativas de los otros países. Esta conducta puede interpretarse como una debilidad, pero también puede entenderse como una estrategia tendente a dilatar las negociaciones para ganar tiempo y prepararse mejor para el desafío futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALADI (2001), «Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA», Montevideo, *ALADI/SEC/Estudio 132*.
- ALCA (2001), «Borrador de Acuerdo», <http://www.ftaa-alca.org>
- Bittencourt, G. y Domingo, R. (2001), «El caso uruguayo», en, D. Chudnovsky (coord.), *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*. Serie Red MERCOSUR, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bouzas, R. (1999a), «A MERCOSUR-European Union Free Trade Agreement. Issues and Prospects», *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, núm. 228, Buenos Aires, FLACSO-Argentina.

- Bouzas, R. (1999b), «Regional trade arrangements: Lessons from past experiences», *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, núm. 229, Buenos Aires, FLAC-SO-Argentina.
- Bouzas, R. y Fanelli, J. M. (2001), *MERCOSUR: integración y crecimiento*, Buenos Aires, Fundación OSDE.
- Bouzas, R., Motta Veiga, P. y Hirst, M. (2001), «El MERCOSUR en 2010: un ejercicio de escenarios prospectivos», CESPI (mimeo).
- CEI (1999), «MERCOSUR-Unión Europea: un acuerdo con más futuro que presente», *Panorama del MERCOSUR*, Buenos Aires, julio.
- CEPAL (2001a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000*, Santiago, Naciones Unidas.
- CEPAL (2001b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2000*, Santiago, Naciones Unidas.
- CEPAL (2001c), *Uruguay y el MERCOSUR frente al ALCA: prioridades para la negociación arancelaria*, Montevideo, CEPAL LC/MVD/R.190.
- Chudnovsky, D. y A. López (2001a), «La inversión extranjera directa en el MERCOSUR: un análisis comparativo», en: Chudnovsky, D. (coord.), *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2001b), «El caso argentino», en, D. Chudnovsky (coord.), *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Devlin, R. y Estevadeordal, A. (2000), «What's New in the New Regionalism in the Americas?» (mimeo).
- Di Filippo, A. (1997), «El MERCOSUR: evolución y perspectivas». *Capítulos SELA* núm. 49, enero-marzo.
- INTAL (1997a), *Informe MERCOSUR. Ene-jun 1997*. Año 2, núm. 2. Buenos Aires, BID-INTAL.
- INTAL (1997b), *Informe MERCOSUR. Jul-dic 1997*. Año 2, núm. 3. Buenos Aires, BID-INTAL.
- INTAL (1998), *Informe MERCOSUR. Ene-jun 1998*. Año 3, núm. 4. Buenos Aires, BID-INTAL.
- INTAL (1999), *Informe MERCOSUR. 1998-1999*. Año 4, núm. 5. Buenos Aires, BID-INTAL.
- INTAL (2000), *Informe MERCOSUR. 1999-2000*. Año 5, núm. 6. Buenos Aires, BID-INTAL.
- IRELA (1996), «Las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina: situación actual y perspectivas», *Capítulos SELA*, núm. 46, junio.
- IRELA (1997), «El MERCOSUR: perspectivas de un bloque emergente», *Dossier* núm. 61, Madrid, IRELA.
- IRELA (1999), «Las relaciones entre Europa y América Latina: hacia una agenda birregional para el siglo XXI», *Informe Especial*, Madrid, IRELA.
- Laplane, M. et al. (2001), «El caso brasileño», en, D. Chudnovsky (coord.), *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Masi, F. (2001), «El caso paraguayo», en, D. Chudnovsky (coord.), *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR, Buenos Aires, Siglo XXI.

- Motta Veiga, P. da (1997), «El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA», *Integración y Comercio*, núm. 3.
- Motta Veiga, P. da (1999), «Brasil en el MERCOSUR: política y economía en un proyecto de integración», agosto (mimeo).
- Osimani, R. *et al.* (2001), «Características del comercio del MERCOSUR», *Informe de Investigación*, Montevideo, CINVE.
- Peña, F. (1999), «El MERCOSUR y las negociaciones del ALCA», en Forum Euro-Latino Americano, *Regular e democratizar o Sistema Global; una parceria para o Século XXI*, Cascais, Príncipeia.
- Roett, R. (1999), «A Uniao Europeia e o MERCOSUL: perspectivas dos Estados Unidos», en Forum Euro-Latino Americano, *Regular e democratizar o Sistema Global; una parceria para o Século XXI*, Cascais, Príncipeia.
- Salazar Brandao, A. L. *et al.* (1997), *Análise comparativa dos ganhos dae integracao: ALCA e Uniao Europeia*, Río de Janeiro, FGV.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2000), «La agenda comercial en el Contexto del Sistema Interamericano», Washington D. C., marzo (mimeo).
- Serra, Jaime *et al.* (1997), *Reflections on regionalism. Report of the study group on international trade*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Serra, José (1998), «ALCA, MERCOSUL e abertura externa brasileira», *Política Externa*, Vol. 7 - núm. 1. San Pablo, Pax e Terra, agosto.
- Thorstensen, V. (1994), «Relacoes comerciais entre a Uniao Europeia e o MERCOSUL: impacto de formação do bloco europeu e da politica de comércio externo da UE para o MERCOSUL», *Boletim de Integracao latinoamericana*, núm. 14, Brasília, julio-setiembre.
- Thorstensen, V. (1999), «Os novos temas da Organização Mundial do Comércio: implicações nas relações do MERCOSUL», en Forum Euro-Latino Americano, *Regular e democratizar o Sistema Global; una parceria para o Século XXI*, Cascais, Príncipeia.
- Wrobel, P. (1999), «O investimento directo da Uniao Europeia no MERCOSUL», en Forum Euro-Latino Americano, *Regular e democratizar o Sistema Global; una parceria para o Século XXI*, Cascais, Príncipeia.