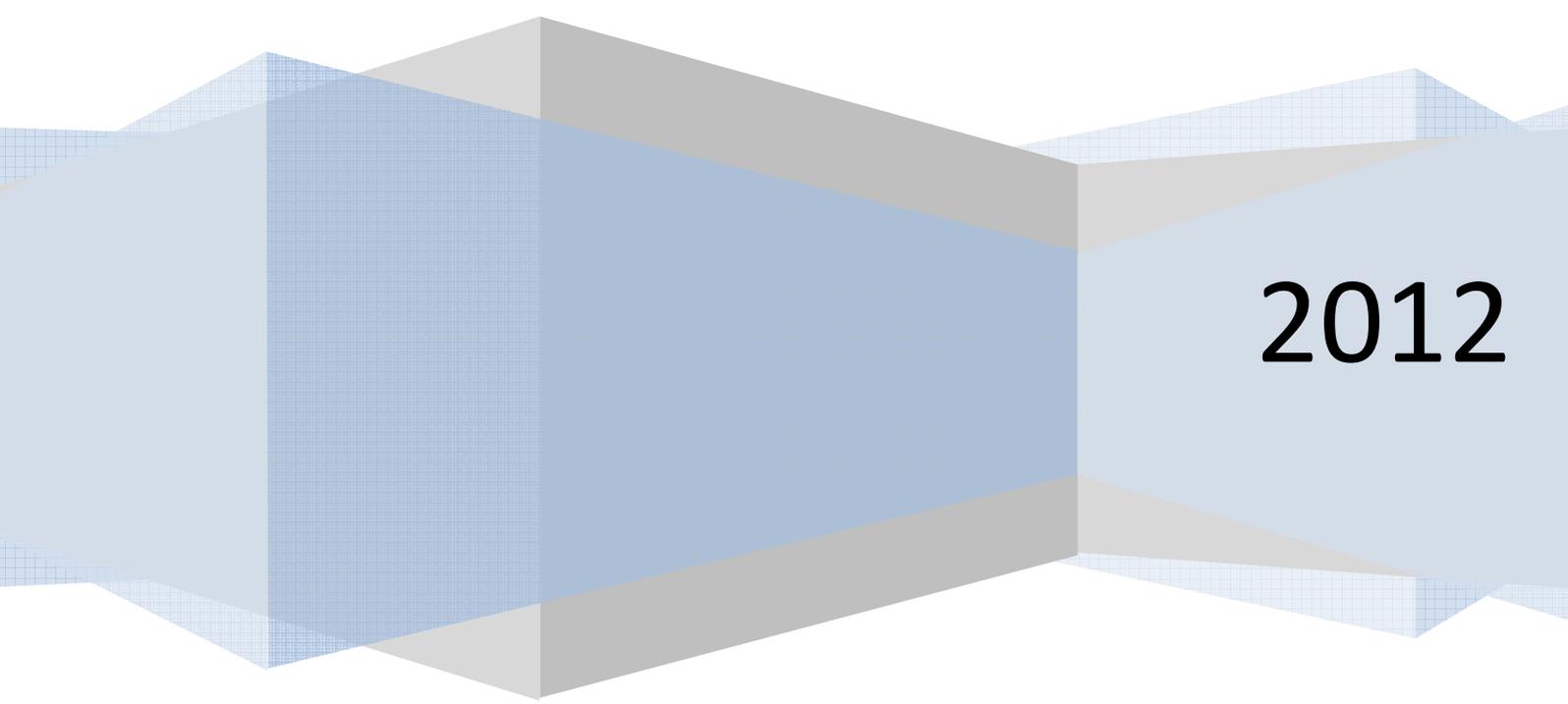


UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES
Doctorado en Relaciones Internacionales

El capítulo agrícola en la relación interregional Unión Europea- Mercosur

LAS INTERACCIONES EN LA POLÍTICA COMERCIAL
ARGENTINA (1994-2004)

Tesista: María Celia del Valle Martínez de Castro
Director: Dr. Oscar Armando Mendoza



2012

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, que especialmente durante el difícil y último tramo de este Doctorado tanto me apoyó y ayudó.

A mi maestro y director de tesis, Doctor Oscar Mendoza, con quien tengo una deuda incalculable como discípula

El proceso de la investigación que se presenta en esta tesis doctoral no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración de muchas personas e instituciones, tanto en el trabajo de campo como en las lecturas, comentarios de informes preliminares, y también mediante entrevistas y la facilitación de material documental y bibliográfico.

Entre esas personas e instituciones debo mencionar a:

Eduardo Ablin (Cancillería Argentina), Archibaldo Lanús (Servicio Exterior de la Nación Argentina), Estanislao Zawels (Cancillería Argentina), Graciela Molle (Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina), Raúl Roccatagliata (Instituto de Negociaciones Internacionales de la Sociedad Rural Argentina), Jorge Iturriza (Ministerio de Agricultura de la Nación), Roxana Blassetti (Ministerio de Agricultura de la Nación), María Marta Rebizo (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales), Agustín Tejeda Rodríguez (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales), Carlos Gimeno Verdejo (Delegación de la Comisión de la Unión Europea en Buenos Aires), Gustavo Lunazi, ex agregado comercial de la representación argentina ante la Comisión Europea en Bruselas, Personal de la Unidad de Enlace con la Comisión Parlamentaria Conjunta de Mercosur, Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Secretaría de la Comisión de Mercosur del Senado de la Nación Argentina, Secretaría de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de la Nación, Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Departamento de Comercio y Relaciones Internacionales de la Federación de Industriales de Sao Paulo, Oficina de Relaciones Internacionales del Instituto de Vitivinicultura de Argentina, Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur, Centro de Documentación Europea de la Universidad de Alcalá, España, Krizstina Gosztanyi (Servicio Legal de la Representación de Hungría ante la Comisión Europea), Corporación Vitivinícola Argentina.

María Celia del Valle Martínez de Castro

PRESENTACIÓN

En esta tesis doctoral se aborda la negociación entre Mercosur y Unión Europea durante la década comprendida entre 1994 y 2004 focalizando el análisis en el comercio de bienes agrícolas.

El tema seleccionado como proyecto de investigación para la tesis doctoral, empezó a ser trabajado en una de sus dimensiones por la tesista, cuando era investigadora visitante en la Universidad de Alcalá de Henares, España en el año 2002. Aunque en aquella oportunidad se tomó en cuenta la propuesta estadounidense de formar el ALCA, y con un marco teórico más ajustado al campo del Derecho, por cuanto se trabajó en coordinación con el Departamento de Derecho Público de aquella universidad.

Adicionalmente, otro de los antecedentes directos de la tesista vinculado al tema general de la tesis lo constituye el informe de la investigación desarrollada por ella como becaria categoría Perfeccionamiento del Consejo de Investigaciones Científicas, Técnicas y de Creación Artística de la UNSJ entre 2005 y 2007. En aquella oportunidad lo que se evaluaba eran las alternativas de reinserción de Argentina en la Economía Mundial, tomando a la negociación entre la UE y el Mercosur como un oportunidad política y al mismo tiempo económico-comercial.

Por cierto, Argentina y el Cono Sur de América Latina tenían durante los primeros años del siglo XXI, al igual que el resto de la región, una agenda muy comprometida en materia de negociaciones comerciales entre las que se destacaban el ALCA y las negociaciones con la Unión Europea para la construcción del Acuerdo de Libre Comercio UE-Mercosur. Asimismo, las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio ponían en relevancia las tensiones en torno al desarrollo y el comercio y la necesidad, para los países como Argentina, de vincularlos.

Por otra parte para la negociación interregional UE- Mercosur, y en lo que respecta al comercio, el objetivo ha sido lograr un acuerdo que correspondiera a las necesidades del

II

siglo XXI en concordancia con las reglas del Organización Mundial del Comercio. El principal obstáculo para el avance de las relaciones del comercio birregional y para la firma de un Acuerdo, lo constituirían las limitaciones que impone la UE a los productos del sector agrícola.

Para indagar esta cuestión se plantearon objetivos específicos. En razón de ello se ha estructurado la tesis en cuatro grandes secciones o partes:

1) *Marco teórico* como esquema de referencia conceptual

2) *Actores internacionales*, donde se destina un capítulo a cada una de las unidades de análisis definida en el marco teórico: Argentina como actor estatal, Mercosur y Unión Europea como los actores internacionales situados en el plano regional.

3) *Escenarios* en los cuales estos actores desarrollan el proceso de negociación. En este sentido dos son los capítulos que componen esta sección: el referido al sistema multilateral de Comercio y la Negociación UE- Mercosur abordada como un escenario en sí mismo que configura un régimen internacional.

4) *Efectos*; aunque no se entienden desde una lógica determinista. Esta es la razón por la cual el capítulo séptimo de esta tesis se titula Interacciones en la política comercial externa argentina.

Finalmente se presenta un capítulo con las conclusiones a las que se arribaron en esta investigación. Cabe aclarar también que cada capítulo avanza en forma preliminar y parcial hacia las conclusiones inferidas en el octavo y último capítulo.

Además, entre los capítulos dos y seis se incluye información complementaria presentada como excursos dentro del corpus general de la investigación. Esta inclusión de excursos tuvo por finalidad aportar una visión lateral cuyo contenido no modifica el texto general; sino que refuerza en algún aspecto el tema que se trata en el párrafo dentro del cual se incluye el cuadro de texto. Se optó por presentar de esa manera la información adicional y complementaria en lugar de trasladarla hacia un apéndice al final de la tesis, porque se

III

estimó que así esa información se rescataría como soporte adicional para el texto principal.

En lo que respecta a la metodología de trabajo se optó por técnicas cualitativas y cuantitativas ajustadas a los objetivos y unidades de análisis propuestas. Para tal fin, se trabajó con fuentes primarias y secundarias.

En el primer caso, se apeló a técnicas cualitativas, en especial a las entrevistas semi-estructuradas realizadas bajo la técnica del “informante clave”. Para ello se diseñó un cuestionario general que fue adaptado conforme las personalidades entrevistadas, las cuales fueron escogidas tras una lectura y análisis sobre los actores gubernamentales y no gubernamentales que, en el caso de Argentina, podían presentar observaciones e intereses sobre algún aspecto de la negociación de un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Mercosur. El diseño, la selección de los entrevistados y la realización de tales entrevistas demandaron algo más de dos años de trabajo y viajes de la autora de esta investigación. Cabe acotar que en general las entrevistas se realizaron en Argentina y en Brasil a funcionarios, think tanks y cámaras y/ corporaciones empresariales argentinos, europeos y en algunos casos brasileños.

En cuanto a las fuentes secundarias, se contó con documentación seleccionada para las investigaciones de la autora que sirvieron de antecedentes al presente trabajo y a la búsqueda en archivos oficiales y con la valiosa colaboración de personal de la Cancillería argentina y de funcionarios de la UE.

También, y dado que el tema de la investigación reviste aristas económicas y cuantificables, se trabajó con fuentes de datos estadísticos tanto de Argentina, del Mercosur como de la UE para el procesamiento de esos datos y la elaboración de los cuadros y gráficos elaborados y presentados en diferentes capítulos de esta tesis.

Por último, se esbozan algunas preguntas e inquietudes que quedan abiertas para futuras las líneas de investigación.

INDICE GENERAL

Agradecimientos.....	I
Presentación.....	II

PRIMERA PARTE

Capítulo 1

Marco teórico. Un esquema de referencia conceptual.....	2
Definición temporal y espacial.....	3
Opciones teóricas.....	4
Actores internacionales y proceso de toma de decisiones.....	8
Herramientas teóricas para el análisis de la política exterior.....	11
<i>Sumando complejidad al estudio de la negociación birregional: las unidades subnacionales y su paradiplomacia.....</i>	<i>18</i>
La configuración y la dinámica de los bloques de integración regional desde una mirada teórica.....	22
La cooperación internacional como aliciente para la integración y los regímenes internacionales	27
<i>La visión de la cooperación en la interdependencia.....</i>	<i>28</i>
El establecimiento de regímenes internacionales.....	32
Una perspectiva constructivista.....	33
Negociación internacional, bloqueos y estrategias.....	35
En síntesis.....	38
Referencias bibliográficas del capítulo.....	39

SEGUNDA PARTE: ACTORES INTERNACIONALES

Capítulo 2

Política Exterior Argentina. Factores endógenos y exógenos en la construcción de la agenda comercial externa.....	41
---	----

Focalizando los factores domésticos.....	43
Orientaciones políticas y sistema político institucional.....	43
<i>Matices ideológicos</i>	46
<i>Política burocrática e institucional</i>	51
Actores gubernamentales no centrales: las provincias y sus intereses en la negociación UE-Mercosur.....	56
<i>Actores no gubernamentales: grupos de interés y think tanks</i>	59
<i>Construcción de la agenda e intereses en negociaciones multilaterales</i>	60
Modelo de desarrollo interno y relaciones externas.....	63
Excurso 2.1: La convertibilidad y el endeudamiento externo.....	66
<i>Continuidad del modelo económico y crisis</i>	67
Excurso 2.2: El estallido de la crisis y la acefalia institucional.....	73
<i>El desempeño del sector agrícola desde los noventa hasta la crisis</i>	74
Condicionantes externos: el contexto internacional y regional.....	79
Situación político-estratégica internacional: Del optimismo neoliberal a la frustración del miedo preventivo.....	80
La situación de la Economía Internacional: expansión y crisis.....	85
<i>Nuevos escenarios políticos domésticos en el área Sudamericana</i>	87
Reflexiones Preliminares.....	89
Referencias Bibliográficas.....	90

Capítulo 3

Mercosur:¿un actor intergubernamental? Mutaciones en la estrategia de integración y relacionamiento externo.....	96
La etapa fundacional: regionalismo abierto.....	97
El desarrollo institucional.....	99
Excurso 3.1: El tratado de Asunción y los acuerdos complementarios.....	101
El carácter intergubernamental mercosureño.....	101
<i>Intereses y grupos de interés</i>	105

Actores intervinientes en el proceso de integración.....	107
<i>Economía e integración regional</i>	115
<i>Sectores no gubernamentales</i>	117
El funcionamiento de Mercosur: del éxito comercial a las complicaciones.....	121
<i>Evolución del comercio</i>	123
<i>Las dificultades a partir de final del siglo XX y relanzamiento del proceso</i>	125
El Mercosur político.....	131
Excurso 3.2: Algunas de las decisiones del CMC adoptadas en el relanzamiento del Mercosur.....	131
El nuevo Mercosur y la UNASUR.....	133
Las relaciones externas del Mercosur.....	136
<i>Las relaciones multilaterales</i>	136
Las negociaciones con países de la ALADI.....	140
Reflexiones Preliminares.....	144
Referencias bibliográficas del capítulo.....	146

Capítulo 4

Unión Europea: un actor singular y plural.....	150
La particularidad del esquema político y la toma de decisiones en la UE.....	152
Excurso 4.1: El ordenamiento jurídico europeo.....	155
Gobernanza europea.....	157
<i>Grupos de interés, lobbying y alianzas de intereses en la agenda de la UE</i>	158
¿Qué es la Unión Europea?.....	160
Entre la supranacionalidad y la intergubernamentalidad.....	163
Un menú de modelos decisorios en la UE.....	167
<i>El sistema regulatorio</i>	169
<i>El sistema distributivo</i>	171
<i>La coordinación de políticas</i>	174

<i>Transgubernamentalismo</i>	176
Política Comercial Europea.....	178
La Política Agrícola Común.....	184
Reflexiones Preliminares.....	188
Referencias Bibliográficas.....	191

TERCERA PARTE: ESCENARIOS

Capítulo 5

Multilateralismo comercial, agricultura y acuerdos regionales ¿liberalización o protección de intereses?	194
Dotando de organicidad a un régimen comercial internacional.....	198
Excurso 5.1: La propuesta Dunkel y el destrabe de la Ronda Uruguay.....	204
<i>Un organismo para el comercio mundial.</i>	206
Excurso 5.2: La adopción de decisiones en la OMC.....	208
Las disciplinas del comercio internacional desde Marrakesch 1994.....	210
La agricultura en el sistema multilateral de Comercio: un panorama de las normas dentro del régimen internacional.....	211
<i>La protección agrícola embalada en cajas de colores</i>	215
<i>Disciplinas OMC y barreras no arancelarias: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias(SPS), Obstáculos técnicos al Comercio (TBT) e Indicaciones Geográficas</i>	219
Doha. Inicio del milenio y metas de desarrollo.....	223
Regionalismo en el multilateralismo ¿dos caras de una misma moneda o una contradicción?.....	228
Reflexiones Preliminares.....	231
Notas y referencias bibliográficas.....	233

Capítulo 6

La relación interregional Mercosur-Unión Europea: una negociación con final abierto.....	237
--	-----

El interés de la UE en Mercosur y la triangulación atlántica.....	239
<i>Dos estrategias distintas hacia América Latina.....</i>	239
Entendiendo el acercamiento entre la UE y el Mercosur.....	245
Tres núcleos del single undertaking interregional: Diálogo Político, Cooperación y comercio.....	247
<i>Diálogo político.....</i>	248
<i>Cooperación.....</i>	251
<i>Comercio.....</i>	260
<i>Productos sensibles en la canasta de intercambio mercosureña.....</i>	267
<i>Inversiones en el vínculo interregional.....</i>	270
Intereses de los actores regionales e intercambio de ofertas.....	273
<i>Las relaciones comerciales UE-Mercosur tras la ampliación de la UE.....</i>	277
Sectores y grupos de interés en la negociación UE- Mercosur.....	280
Agricultura e interregionalismo.....	284
Reflexiones preliminares.....	288
Referencias bibliográficas del capítulo.....	290

CUARTA PARTE: RESULTADOS

Capítulo 7

Interacciones entre la Política Comercial argentina y el vínculo UE- Mercosur. ¿hacia una primarización persistente?.....	292
Integración y política comercial Argentina en los noventa.....	295
La evolución del vínculo bilateral UE-Argentina.....	298
El grado de relevancia para Argentina de la UE y viceversa. Diálogo Político, Cooperación, Comercio e inversiones.....	304
<i>Efectos de la PAC en el vínculo comercial bilateral.....</i>	319
<i>Inversiones en Argentina.....</i>	321
Los acuerdos externos del Mercosur y la Política Comercial Externa Argentina.....	324

<i>El Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur y la redefinición de los instrumentos de la política comercial externa argentina.....</i>	<i>325</i>
<i>Excurso 7.1: Del cierre a la apertura: trayectoria de la política comercial argentina. 326</i>	
<i>Las regiones y provincias argentinas y la política comercial externa frente a la interregionalización.....</i>	<i>331</i>
<i>Otro punto de vista de la persistencia de la primarización: las importaciones de Argentina.....</i>	<i>334</i>
Reflexiones preliminares.....	336
Referencias bibliográficas.....	339

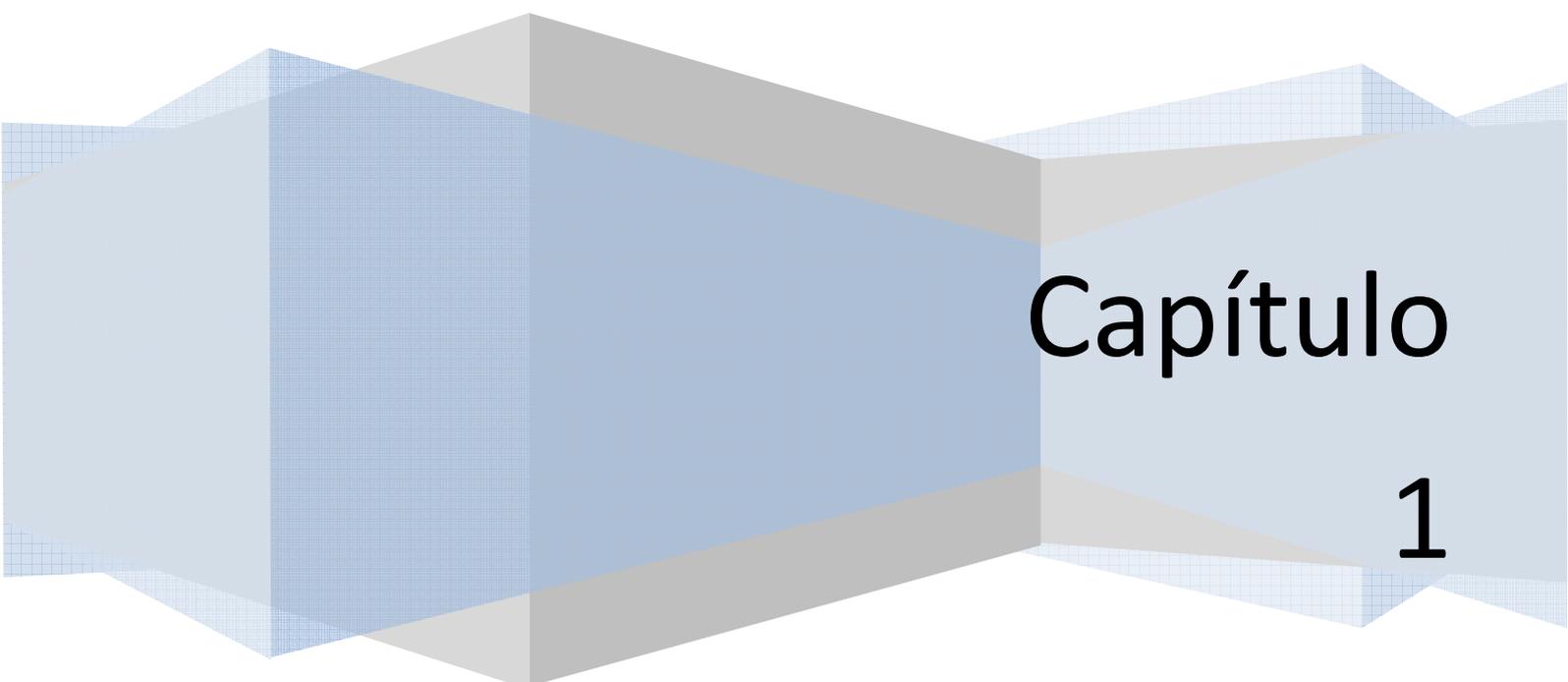
Capítulo 8

CONCLUSIONES	345
Los escenarios y el comercio de bienes agrícolas: Multilateralismo Comercial y la Relación Interregional UE- Mercosur.....	348
<i>El Régimen Multilateral y la Ronda de Doha.....</i>	<i>348</i>
<i>UE- Mercosur, un régimen interregional aún en construcción.....</i>	<i>353</i>
Bloques Regionales y particularidades de la integración: UE y Mercosur.....	357
<i>La peculiaridad de la UE, los actores en la toma de decisiones y su PAC.....</i>	<i>357</i>
<i>Mercosur: fragmentaciones y cambios en las prioridades de la integración.....</i>	<i>359</i>
El plano Nacional: la PEA y la Política Comercial.....	361
<i>La formulación de la PEA y la búsqueda constante de patrones de continuidad</i>	<i>361</i>
<i>La política comercial externa de Argentina, la persistente primarización y el avance en el mismo lugar.....</i>	<i>366</i>
Reflexiones finales.....	369
Bibliografía.....	372

Parte I: Opciones metodológicas

Marco teórico

Un esquema de referencia conceptual



Capítulo

1

MARCO TEÓRICO: Un esquema de referencia conceptual

El propósito central de esta investigación es evaluar los resultados del vínculo UE-Mercosur en el decenio 1994-2004 para el comercio argentino de bienes agrícolas. En tal sentido, el objeto de estudio de la presente investigación es el comercio bienes agrícolas en el marco de las negociaciones Unión Europea – Mercosur y las interacciones con la política comercial externa argentina en el periodo 1994-2004. En vista de esto último, se estudiará en profundidad el vínculo comercial y político birregional considerando los principales ejes temáticos que en los últimos años prevalecieron en la agenda de las negociaciones del Mercosur y de la Unión Europea para el establecimiento de una zona de libre comercio entre ambos bloques regionales. Se partirá del análisis de las relaciones económicas de Argentina con el Mercosur, tomando en cuenta el debate generado desde la segunda mitad de los noventa, acerca de la inserción argentina y mercosureña en el Sistema Multilateral de Comercio.

Para el logro de objetivo central de esta investigación se plantean como objetivos específicos

- Identificar de los intereses involucrados en la agenda político-económica entre Mercosur y UE que guarden relación con el comercio de bienes agrícolas argentinos.
- Analizar los obstáculos que frenan el acceso a mercados europeos al comercio agrícola argentino en el periodo 1994-2004.
- Comprobar si entre la UE y el Mercosur se desarrolló más la cooperación que el comercio en la década 1994-2004.
- Considerar los ámbitos en los que se ha desarrollado la cooperación birregional relacionándola con el desarrollo.

Tales objetivos específicos emergen del planteo del problema con interrogantes tendientes a formular las hipótesis de trabajo para la presente investigación

<p>Interrogantes</p> <p>¿Qué intereses obstaculizan el comercio agrícola entre la UE y el MERCOSUR?</p>	<p>Hipótesis</p> <p>La interposición de nuevas barreras para-arancelarias por parte de la UE refuerza la P.A.C. para el sostenimiento del andamiaje de subsidios a grandes productores europeos en desmedro de productores mercosureños.</p>
<p>¿Cómo afectan los obstáculos en el comercio agrícola entre la UE y el Mercosur a la Política Comercial argentina?</p>	<p>a)El concepto de multifuncionalidad de la agricultura obstaculiza el acceso a mercados europeos para bienes agrícolas argentinos reforzando el proteccionismo de la PAC.</p> <p>b)el sistema de registro de IG europeo tiende a relegar a los países del Mercosur a producir commodities y a fisurar el bloque Mercosur. dejando afuera de mercados mundiales a un vasto sector de productos agropecuarios argentinos</p>
<p>¿Cuál ha sido la incidencia de las reducciones arancelarias en el acceso a mercados europeos para los productos agrícolas argentinos con V.A.?</p>	<p>La reducción de crestas arancelarias por parte de la UE al Mercosur no generó un mayor acceso a mercados europeos para productos agrícolas argentinos con V. A., debido a la interposición europea de nueva disciplinas en el comercio mundial que regulan el comercio de estos bienes.</p>
<p>¿Qué ha generado el diálogo político birregional ente 1994-2004 para el comercio de productos agrícolas argentinos?</p>	<p>Entre 1994 –2004 se intensificó la cooperación y el acercamiento político-estratégico ente la UE y el Mercosur sin el correlato en el comercio birregional de bienes agrícolas.</p>
<p>¿Qué ha generado la cooperación Mercosur-UE en términos de desarrollo para Argentina?</p>	<p>La cooperación de carácter técnico ofrecida por la UE, ha funcionado más como variable de adecuación productiva que como herramienta para el desarrollo.</p>

Definición temporal y espacial

La delimitación temporal 1994-2004 por la que se optó para el abordaje del objeto de estudio se justifica en que:

- 1994 es un punto de partida doble pues marca el inicio de las negociaciones para la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional UE-Mercosur (que se concretó en 1995 y que fue el primer paso formal en el diálogo birregional hacia la creación de una ZLC) . Asimismo, 1994 sella el término de la Ronda Uruguay del

GATT y la creación de la OMC, en cuyo seno se negociaron acuerdos sobre las disciplinas vinculadas a bienes agrícolas. También es especial este año, puesto que para el 31 de diciembre estaba previsto que hubiesen culminado las negociaciones entre los cuatro socios del Cono Sur encaminadas hacia el logro de una Unión Aduanera.

- El año 2004 tiene importancia para la relación birregional dado que se esperaba firmar el acuerdo de ZLC birregional. También se esperaba que para entonces el Mercosur hubiera eliminado definitivamente las excepciones que limitan la configuración de la unión aduanera y que se concluyeran las negociaciones sobre el ALCA.. Cabe señalar, además de los extremos de la delimitación temporal, otro hecho no menos importante: la Ronda de Doha de 2001 y la importancia que representaría para los países del Mercosur.

Opciones teóricas

Para el diseño del marco teórico desde el cual se orientará el estudio de la negociación bi-regional Unión Europea(UE)- Mercosur y las interacciones con la política comercial externa argentina en el periodo 1994-2004, de manera preferente se emplearán algunos enfoques teóricos y los modelos analíticos específicos propuestos por las Relaciones Internacionales.

Como punto de partida, se plantea el desafío sobre la manera en que será abordado el estudio de ambos bloques de integración, tomando en cuenta sus especificidades. En tal sentido, se ha optado por entenderlos como actores internacionales relevantes, que en su desempeño incluyen intrínsecamente a otros actores y son traspasados por las conductas, pautas y valores externos e internos que en ocasiones trasvasan el medio regional y nacional. En cierto modo puede decirse que se trabajará desde una doble perspectiva que abarque conjuntamente a los bloques como una unidad de análisis compleja; pero también se adoptará la perspectiva del Estado – Nación para analizar a Argentina como actor, por cuanto revisaremos su política comercial y los grupos y actores subnacionales participantes en tal formulación.

A esto cabe agregar que, en una negociación internacional como la existente entre la UE y el Mercosur cuya arista sobresaliente es económico- comercial, los cambios en las condiciones de mercado (tanto internacional como doméstico) tornan al desarrollo de la negociación en un proceso sensible a los acontecimientos originados en ambas instancias. Por tal razón se tomarán en cuenta las demandas de grupos de interés como el sector produc-

tivo de bienes primarios en ambos bloques que puedan influir en las conductas y decisiones de negociadores económicos, tanto a nivel nacional como regional.

Se parte de la premisa que, básicamente, en toda negociación hay tres partes fundamentales las partes que negocian el acuerdo, los tópicos incluidos en la agenda de negociación y los objetivos de tal emprendimiento¹ (FILADORO, M., 2003).

Ahora bien, en esta investigación se parte del supuesto que aquellos bloques, en tanto son concebidos como actores internacionales, cobijan intereses cuya particularidad estribaría en que están conformados intrínsecamente por una miríada de otros actores internacionales, unidades subnacionales y grupos transnacionales. Dentro de éstos encontramos algunos de naturaleza gubernamental: agencias y ministerios integrantes de la burocracia estatal, unidades subnacionales como provincias, comunidades autónomas, prefecturas, departamentos), y otros agentes no gubernamentales tales como grupos de interés locales y transnacionales, conectados con intereses comunes que trascienden las fronteras de lo estrictamente nacional y las instancias formales del estado.

Por consiguiente, se reitera que el análisis de esta investigación se sitúa tanto en el nivel de los bloques regionales (Mercosur y UE) como en el del Estado. Mediante esta mirada se intentará visualizar el proceso mediante el cual un estado sin demasiada gravitación en la política mundial y que, integrando un bloque económico comercial de integración, participa en la agenda de vínculos interregionales. En este aspecto y a partir de los antecedentes analizados en una primera instancia se partirá de la presunción que la institucionalidad más o menos desarrollada, según sea el caso, parece actuar como caja de resonancia de intereses de diferentes grupos con objetivos a veces contrapuestos en el seno de cada país.

De ahí que al analizar el contenido de la negociación de un acuerdo birregional entre Mercosur y UE se considere fundamental explicitar desde qué óptica se estudian ambas regiones de integración como unidades de análisis y quiénes son los participantes que modelan, condicionan, y en su caso limitan su desempeño a la hora de concretar acuerdos que dejan vislumbrar los intereses existentes en el seno de cada uno de ellas.

Al tratarse de bloques de integración regional, los alcances de las teorías clásicas como la de Bela Balassa² (BALASSA, B., 1976) presentan limitaciones; puesto que sólo cubren el análisis de la etapa en que pueden hallarse cada uno de ellos, con una visión quizá estática de la integración. Queda fuera del análisis la naturaleza política que le da el dinamismo

propio de la puja entre la tendencia hacia la supranacionalidad y la intergubernamentalidad y la trama de intereses privados interrelacionados con los públicos. Esta limitación nos plantea la necesidad de buscar herramientas teóricas que expliquen el desempeño tanto de un estado como la forma de abordar el funcionamiento externo de los bloques o acuerdos de integración en un proceso de negociación.

Tomando en cuenta lo anterior, en este trabajo se acude a los aportes teóricos de Graham Allison³ (ALLISON, G., 1988) en cuanto al proceso de Toma de Decisiones en la política exterior, aunque adaptados a los niveles de análisis que impone nuestro objeto de estudio. En tal sentido, este autor ofrece dos marcos de referencia alternativos al del Estado- Nación como actor racional para el análisis de la toma de decisiones: el proceso organizacional y la política burocrática, en principio potencialmente útiles para nuestros propósitos.

Con estas herramientas teóricas, sumadas a la estrategia analítica de doble nivel que propone Robert Putnam⁴ (PUTNAM, R., 1996) sobre la formulación de la política exterior, se construirá el marco conceptual desde el cual se abordará el desempeño externo de Argentina, que es la unidad de análisis ubicada en el plano de Estado Nación. Efectivamente, a partir de la consideración de variables domésticas, como resalta Roseneau⁵ (ROSENEAU, J., 1967), junto a variables internacionales, se intentará construir un esquema analítico que se espera permitirá comprender la evolución del relacionamiento comercial externo argentino, incluso más allá del proceso de negociación UE- Mercosur.

Asimismo, tomando en cuenta que durante gran parte del período a estudiar, esa evolución de la Política exterior de Argentina tuvo un tinte comercialista que, para interpretarlo eventualmente se utilizarán las contribuciones de Richard Rosecrance⁶ (ROSECRANCE, R., 1987) quien señaló la existencia dos tipos de estados: aquellos que intentan acumular poder en base a las acciones militares y el expansionismo territorial y aquellos que basan su poder en el desarrollo económico y su ubicación comercial en la economía global. La diferencia que encuentra entre los estados comerciales y los territorialistas es que mientras que con el comercio todos pueden ganar algo (juego de suma variable), y en cierto modo todos pueden beneficiarse del crecimiento de la contraparte; en las relaciones entre dos estados militar- territorialistas todo lo que uno gana es en detrimento del otro (juego de suma cero). Razón por la cual Rosecrance ve más beneficioso que los estados opten por un juego de suma variable que por uno de suma cero, aún cuando este autor no desconoce el

hecho de que las disputas no desaparecen; sino que se transforman en peleas por el tamaño de las porciones de la torta que se reparte. En consecuencia, para Rosecrance los conflictos comerciales son menos perjudiciales y más soportables que los conflictos donde se incluye el recurso de la fuerza como opción.

Por otra parte, en un escenario internacional donde el comercio y las relaciones comerciales internacionales entre los actores se intensifican, se acude también a la propuesta teórica de la Interdependencia de Keohane y Nye⁷ (KEOHANE, R., y NYE, J, 1988), con diversos propósitos. En primer término se recurre a sus postulados teóricos para el análisis tanto de los múltiples canales por los que discurre el relacionamiento externo en el plano del Estado Nación como en el ámbito de los bloques regionales de integración. Además se emplea este instrumental teórico para trabajar sobre las estrategias de inserción de los actores participantes en diferentes niveles en un medio internacional que se supone anárquico desde esta perspectiva, donde ha prevalecido la construcción y consolidación de regímenes internacionales.

De ahí que se estime conveniente el abordaje analítico del escenario multilateral que sirve de trasfondo a la negociación birregional UE- Mercosur desde esta línea teórica. Particularmente se considera útil el concepto de regímenes internacionales, donde las coaliciones, la organicidad y el establecimiento de pautas regulatorias del comercio mundial, de algún modo condicionan o constriñen las posiciones de las partes.

Tomando en cuenta esa dinámica para su interpretación también es posible utilizar algunos aportes de las corrientes neofuncionalistas⁸ (HAAS, E., 1968) y también de Moravcsik⁹, (MORAVCSIK, A., 1994) como opciones analíticas que pueden dar cuenta de la complejidad del proceso para la adopción de una decisión dentro de esquemas de integración regional como lo son UE y Mercosur.

Por estas mismas razones, se analizan los bloques utilizando de manera analógica los paradigmas de Allison ya señalados, como marco de la negociación birregional.

Para analizar una negociación internacional como la que es objeto de esta investigación, cabe partir de una definición de los actores internacionales y de lo que significa el proceso de toma de decisiones, para seleccionar el instrumental teórico que permita el abordaje y caracterización de los participantes, el contexto y los procesos de la negociación birregional

entre la UE y el Mercosur, como así también las interacciones con la política comercial externa de Argentina.

Actores internacionales y proceso de toma de decisiones

Como ya se adelantara, en esta investigación se toman a la UE, al Mercosur como actores internacionales, junto a las unidades subnacionales y algunos sectores de intereses privados pertenecientes a la sociedad civil.

Frecuentemente hablar de actores internacionales remite clásicamente a los Estados Nación, entendidos como actores racionales monolíticos. Empero, en esta oportunidad el foco central del análisis recae en andamiajes de intereses, valores, y prácticas construidas a partir de los Estados, con la participación, como ya se anticipó, de actores gubernamentales y frecuentemente no gubernamentales que pueden ser formalmente ajenos a las burocracias estatales en el escenario regional. Pese a esto, tales actores pueden incidir sobre ellas y en la formulación y ejecución de sus políticas.

Cabe partir entonces de una explicación sobre qué es un actor internacional. Para ello, se recurre a la definición que Marcel Merle (MERLE, M.1978) ¹⁰ da al respecto: *“toda autoridad, organismo o grupo, e incluso en un caso límite toda persona capaz de desempeñar una función en la escena internacional”*. A partir de esta definición puede inferirse entonces que existen actores internacionales de índole pública y de índole privada. Entre los primeros se encuentra el Estado Nación, los organismos intergubernamentales, bloques, y los actores gubernamentales como municipios, provincias y regiones. Mientras que dentro de los actores internacionales privados se incluyen a grupos o individuos que no representan a los Estados Nación en los que se desenvuelven; pero que sin embargo su accionar es relevante dentro del escenario internacional. Así, las compañías multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, e incluso se habla también de la existencia de una *“opinión pública internacional”*.

Por su parte, si bien es cierto que en el desarrollo de su esquema conceptual Allison se centró en los actores internacionales estatales, él mismo señala que cuando se habla de *“actor internacional”* no se trata de una nación o un gobierno compacto. Por el contrario, sostiene que existe una constelación de organizaciones a veces aliadas de manera difusa, y que cada una de ellas mantiene una rutina utilizando los recursos de diversa índole con que

cuentan en un momento dado. Por esta razón, la acción gubernamental está imbricada con un rango de elección efectiva abierto para los dirigentes gubernamentales frente a una situación problemática. Aún más, el control de las distintas facetas que tienen los problemas internacionales requiere del reparto de tareas entre distintas organizaciones. Aunque también, sumándole aún más complejidad al proceso, juegan las percepciones que cada uno de estos organismos pueda tener sobre algún aspecto del problema a solucionar y sobre el problema en sí.

En consecuencia, lo que postula este autor es que la actividad de un gobierno es la resultante de la coordinación entre un grupo de funcionarios o agencias de gobiernos, (a los que se agregarán en esta investigación la participación de unidades subnacionales), inmersos en la competencia propia del juego político al poseer intereses específicos. Por eso es que dentro de la jerarquía gubernamental pueden tejerse coaliciones de diversa índole. En este reparto aludido, se incorporan en nuestro análisis actores de nivel regional, además de los domésticos considerados por Allison.

Por tal razón, en este interjuego se da paso a otra de las opciones analíticas que propone Allison que es el modelo burocrático de la política gubernamental. Dentro de este esquema analítico, los asuntos exteriores no son la única preocupación de los integrantes del aparato gubernamental. Por el contrario, también atienden cuestiones sub-nacionales que de un modo u otro pueden repercutir en la esfera internacional. Con lo cual se debilita el supuesto de un interés nacional indiscutible y autoevidente. Sería más apropiado tal vez hablar de intereses sectoriales, locales, privados, gubernamentales que se yuxtaponen y compiten entre sí en el juego de formulación de la política exterior y en los mecanismos de toma de decisiones del proceso de negociación¹.

¹ Visto esto desde una perspectiva teórica, en cierto modo la idea de que los actores internacionales en el plano nacional no son un todo compacto y monolítico también fue compartida en un principio por el modelo de la interdependencia compleja de Keohane¹ (KEOHANE, R., 1993); contrastando con el neorrealismo en cuanto negó la premisa fundamental de considerar a los Estados como los únicos actores internacionales y con un proceso decisorio simplificado. Asimismo este autor critica al neorrealismo la idea de la autonomía absoluta de los Estados en la arena internacional. Efectivamente, para este autor la existencia de la interdependencia es innegable entre actores internacionales, que no sólo son Estados sino también otros no convencionales:

*“Las relaciones inter-estatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales, aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades.”*¹(KEOHANE; R., y NYE, J.1993)

Por consiguiente, las relaciones entre actores internacionales discurren por tres vías: inter-estatal, intergubernamental y transnacional que se cristalizan en nexos formales como acuerdos comerciales o tratados internacionales de seguridad colectiva; pero también hay canales informales que no necesariamente pasan por las oficinas oficiales, sino que se trata de vínculos entre corporaciones multinacionales, bancos con filiales en diferentes países y cuyo personal conecta sociedades de culturas y nacionalidades distintas. Dadas estas intervenciones de actores internacionales, corresponde recordar que para la Interdependencia Compleja el poder en la esfera internacional es fungible y se define como la habilidad que tiene un actor o grupo de actores internacionales para definir resultados de su interés o lo que es lo mismo, tener control sobre ellos. Así, la determinación del interés nacional que postula la corriente realista de las Relaciones Internacionales, también resulta mucho más complejo y diverso para los institucionalistas.

Por esta razón es que se estima acertado incorporar en este análisis de actores internacionales a las unidades sub-nacionales que, de acuerdo a la literatura de las Relaciones Internacionales, han incrementado su participación en la arena internacional de manera paulatina. De hecho, las relaciones internacionales realizadas por los gobiernos no-centrales, (frecuentemente denominados subnacionales), regionales o locales con el fin de promover sus propios intereses, ha dado lugar al surgimiento del término *paradiplomacia* (ALDECOA, F., KINCAID, M., 1999)¹¹ para denominar cierta proyección diplomática ejercida por estos entes subnacionales en forma paralela a la política exterior del país que integran (SOLDATOS, P., y MICHELMANN, H., 1990)¹².

Al parecer los análisis estatocéntricos característicos de las Relaciones Internacionales bajo el paradigma realista se resquebrajan ante la creciente participación y desarrollo de contactos ad hoc que los gobiernos de las unidades subnacionales establecen con otras unidades análogas, organismos internacionales, países, abarcando también a actores de la sociedad civil. Este aumento en el entramado de relaciones exteriores particulares, resulta a menudo polémico, dado que socava la centralización característica de la diplomacia típica del modelo de Estado Nación westfaliano. En efecto, a partir del despliegue paradiplomático de las unidades que componen un Estado, y en el caso de nuestra investigación, unidades subnacionales de países inmersos en esquemas de integración regional, se configuraría un esquema de relaciones y actividades diplomáticas multinivel, y en ocasiones, multi-

localizadas. Por ejemplo, en el plano de las acción exterior de los bloques regionales, (UE y Mercosur), se le añaden las relaciones y actividades diplomáticas de las cancillerías de, por un lado los veintisiete estados que forman la UE más las correspondientes a los cuatro miembros plenos del Mercosur, más la actividades internacionales que despliegan las unidades subnacionales encaminadas a la consecución de sus objetivos.

A partir de lo expuesto se estima pertinente presentar cuáles serán las herramientas teóricas a emplear para el estudio de la política exterior del actor internacional estatal bajo análisis en esta investigación, que es Argentina. Tal pertinencia radica en que para el abordaje de la política comercial *externa* de la unidad de análisis ubicada en el plano estatal, es importante tomar en cuenta cómo se formula el relacionamiento externo de Argentina en general, para después pasar a analizar puntualmente la política comercial externa.

Herramientas teóricas para el análisis de la política exterior

En este acápite se procura brindar un panorama del instrumental analítico que se utilizará en el estudio de la política exterior argentina desde una perspectiva teórica. Por tal razón, se estima conveniente esbozar una definición de la Política Exterior.

En primer término, se ha afirmado muchas veces que es una política pública, y como tal se trata de un conjunto de acciones, decisiones y omisiones que un Estado- Nación realiza. Pero esta “política pública” tiene la peculiaridad de situar al actor Estado- Nación en sus relaciones con otros actores internacionales, atendiendo a sus intereses y demandas internas y externas. Quienes ejecutan esta política exterior son los funcionarios que representan al Estado en el ámbito internacional y regional (en el seno de bloques de integración).

Como ya se señaló, contrariamente a lo que se suele suponer, (en particular desde el enfoque realista), respecto a que la política exterior de un país transcurre únicamente por la cancillería y sus más altos representantes políticos, en realidad es factible constatar la presencia de múltiples canales que no necesariamente tienen que ser diplomáticos:

“[el Estado es frecuentemente concebido como]un actor unitario y racional que adopta una política exterior como reflejo de los condicionamientos y oportunidades que representa el sistema internacional (global o regional) de manera de maximizar sus intereses”¹³ (LASAGNA, M., 1993).

Ello contradice la perspectiva realista en gran medida ha sido la que ha preponderado en los estudios de Política Exterior, y que presentaba al Estado- Nación como actor unificado

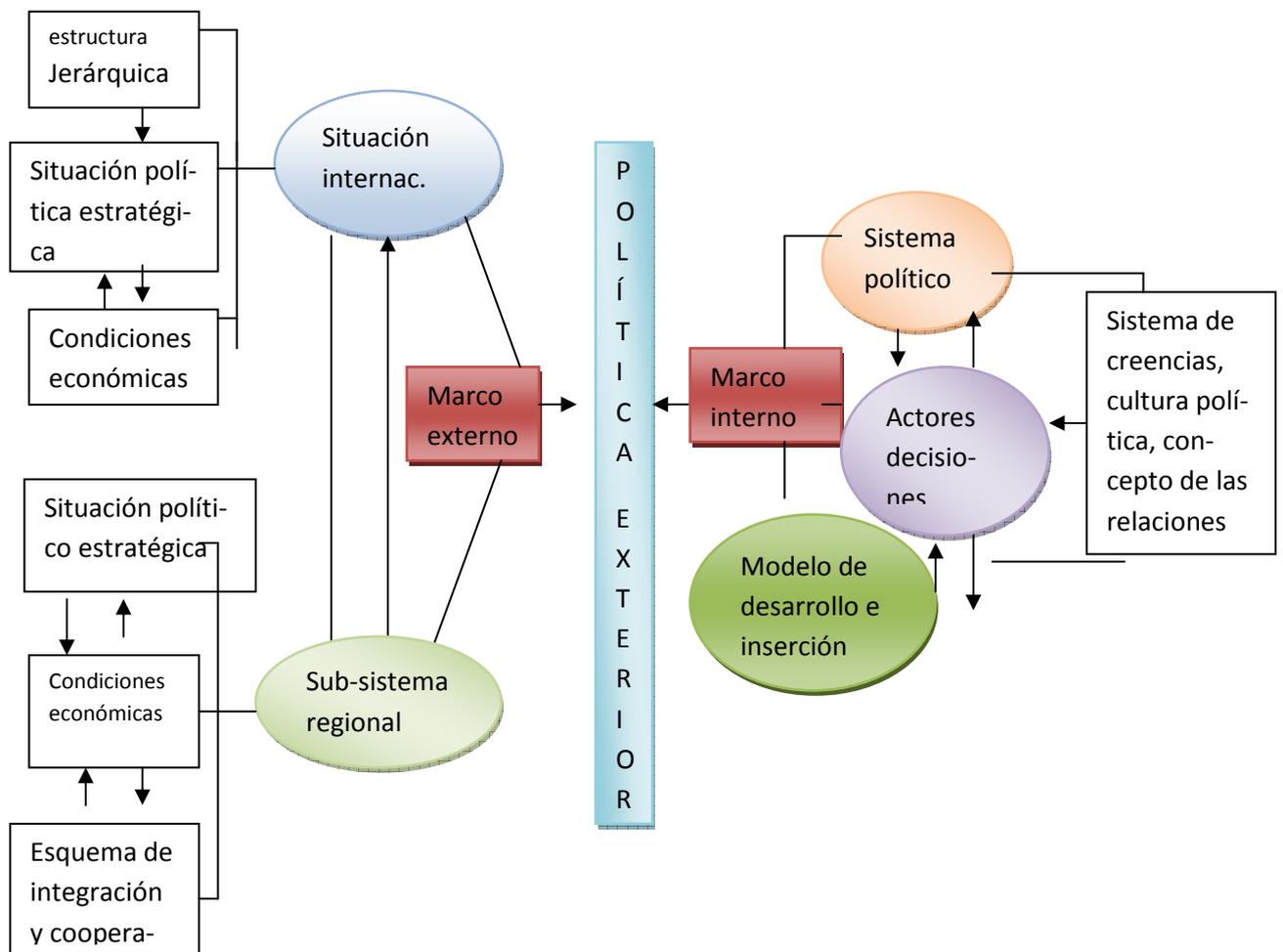
que para actuar en la escena internacional recurre al cálculo racional para defender sus intereses nacionales. Pero precisamente son los intereses y quién o quienes los definen, lo que parece no ser tan simple de dilucidar. Por lo tanto, el equipo de gobierno encargado de formular y ejecutar la política exterior dista mucho de ser un bloque compacto y uniforme. En contraste, cada individuo, agencia gubernamental tiene su propia concepción de la Política Exterior, y es probable que defienda intereses de determinados sectores y hasta que se involucren agencias gubernamentales distintas de aquellas que formalmente se encargan de la formulación de la política exterior.

En consecuencia, para el análisis de la política exterior se estima necesario tener en cuenta una serie de variables agrupándolas en dos marcos: externo e interno. Así, afirmándonos en el planteo de Putnam, la política exterior se nutre de

*“un juego de doble nivel. En el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas(...)cada líder político nacional aparece en ambas mesas de juego”.*¹⁴
(PUTNAM, R., 1996)

De manera será necesario identificar un entramado de variables de diversa índole que de algún modo u otro participan en la/s conductas de los países trasvasando sus fronteras. A modo ilustrativo se presenta el siguiente gráfico, advirtiendo que sólo se tomarán en consideración algunas de ellas, por el grado de relevancia que pueden tener para el estudio de las interacciones de la negociación birregional UE- Mercosur y la Política comercial externa argentina.

Gráfico 1.1 Variables Intervinientes en la Formulación de la Política Exterior¹⁵



Fuente: MENDOZA, O. (1999): "Propuestas Teóricas para el Estudio de la Política Exterior", Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEILA), Universidad Nacional de San Juan, San Juan

Observando el gráfico 1.1 puede apreciarse que el doble nivel del que habla Putnam puede descomponerse en múltiples variables diversa índole. En efecto muchas de ellas son de carácter político; otras de económico y otras variables de tipo socio cultural. No puede señalarse la preponderancia de alguna sobre otra en todos los casos de estudio; pero para el tema objeto de esta investigación se toman en cuenta especialmente el modelo de desarrollo e inserción económica, la diversidad de actores en el plano doméstico junto al sistema de percepciones que tanto las agencias gubernamentales pueden tener sobre su papel en las negociaciones.

Mientras que desde el marco externo, revisten especial importancia tanto el ámbito subregional, especialmente los cambios y continuidades que tuvieron lugar en el Mercosur, como las coyunturas económicas y estratégicas a nivel internacional. Ciertamente, el periodo bajo análisis en este trabajo presenta continuidades y quiebres en los distintos planos que muestra el gráfico 1.1., comenzando por las condiciones de la economía internacional, particularmente el precio de los commodities de origen primario.

Además, la situación político-estratégica tanto en el plano internacional como a nivel regional con el Mercosur, presentó algunos cambios aunque no se trata de rupturas significativas para el tema que es objeto de análisis en este trabajo; salvo por las alteraciones en el tablero internacional que trajo aparejado el atentado terrorista de 2001.

En suma, tomando en cuenta la revisión teórica realizada, se tomarán en cuenta como variables condicionantes en la formulación de la política exterior las siguientes: proceso de toma de decisiones, sistema político, modelo de desarrollo económico,

En primer término cabe recordar que quienes ejecutan esta política exterior son los funcionarios que representan al Estado en el ámbito internacional y regional (en el seno de bloques de integración). Como decíamos en el concepto de Política Exterior, desde la teoría clásica se supone que el actor en el cual centramos el análisis, el Estado, es un actor racional, unificado que defiende un supuesto interés nacional entendido unívocamente, el cual se mide en términos de poder. Sin embargo, no deja de ser una simplificación que deja de lado toda una trama burocrática interna en el *proceso de toma de decisiones*¹⁶ (ALLISON, G., 1988, parte III). Ya sea durante gobiernos autoritarios o gobiernos democráticos, en la formulación de la política exterior intervienen diversos grupos de interés, ejerciendo presión e influencias internas y externas. Como se mencionó, en este trabajo se pondrá el foco de atención en el comercio de bienes agrícolas, y en tal sentido cabe citar como ejemplo el papel que desempeñaron diversos actores tanto del sector privado como del sector gubernamental en la formulación de la postura y propuestas de la delegación argentina en las negociaciones². De ahí entonces que resulte pertinente tomar en cuenta la propuesta de

² Como se observa en el caso de Argentina en la negociación por la liberalización del comercio agrícola a escala internacional, muchos de ellos a veces ni siquiera integran burocracia que formalmente implementa la Política Exterior. Un ejemplo de esto lo brinda Carina Miller² (MILLER, C., 2002) al estudiar el desempeño argentino en la Ronda Uruguay.

Allison sobre el modelo burocrático en la toma de decisiones, añadiéndole la participación de actores subnacionales y no gubernamentales como influyentes en la burocracia estatal.

Se acude a los aportes de esta perspectiva teórica puesto que se estima que es la que más se ajusta al análisis de la multiplicidad de niveles y actores participantes en la negociación que es objeto de estudio en este trabajo.

Por otra parte, las *experiencias* del pasado vinculadas también a las tradiciones representarían una explicación posible de las reacciones que un actor estatal puede manifestar en su relacionamiento externo, como potenciales respuestas de las agencias y órganos gubernamentales tanto al escenario externo como al interno.

En apariencia, los procesos político-económicos parecen haber dejado una huella indeleble también en las formas oficiales de relacionamiento externo argentino. La inestabilidad política resultante de una frágil estructura político- institucional durante décadas puede ser considerada como otro factor condicionante de la política exterior.

En este punto será necesario detenerse en el tipo de *sistema político* como otra variable que condiciona el comportamiento de un actor situado a nivel estatal en sus relaciones con el ámbito externo. Las reglas de juego que definen los espacios de poder, las relaciones de mando y obediencia, cómo y quién detendrá el Poder Político, las demandas a las cuales se enfrenta el poder, teniendo que elegir cuáles y cómo satisfacer, nos aproximan hacia un concepto breve y restringido de lo que es un Régimen Político.

Entre los diferentes modelos para el análisis de política exterior el marco conceptual de Hermann (HERMANN, Ch., 1990)¹⁷ ofrece algunas posibilidades de aplicación en el caso de las fuentes domésticas para explicar la formulación de la Política Exterior Argentina durante una década que presenta algunos cambios y continuidades. Este marco sugiere la existencia de cuatro niveles graduados de cambio que permiten estudiar formas de cambio sutiles, pero importantes en política exterior; también ofrece un análisis razonado para probar la importancia relativa de sus fuentes. Este marco conceptual se puede ubicar en la división tradicional de niveles de análisis: *las características del líder, componentes burocráticos, ajuste interno, e impacto externo*; y aunque no da una respuesta concluyente, puede ser una herramienta útil para aclarar las maneras de usar la evidencia empírica y establecer

la importancia relativa de las fuentes del cambio en la orientación de la política exterior del Estado Nación que representa una de las unidades de análisis de esta investigación.

Hermann analiza la redirección de la política exterior de los Estados que surge no por la sustitución de regímenes –lo que frecuentemente explica cambios drásticos en política exterior– sino por el cambio efectuado por el mismo gobierno. Para tal fin, propone cuatro niveles de cambio. El primero, el cambio de ajuste, consiste en un cambio en el nivel de esfuerzo y alcance de los receptores de las políticas exteriores. Éste no es un cambio esencial, como sí lo son los tres tipos de cambio restantes:

- Cambio de programa, o en los métodos o medios con los que se persigue un objetivo. El cambio es cualitativo más que cuantitativo e involucra nuevos instrumentos del aparato estatal. Lo que se hace y cómo se hace cambia, pero el objetivo es el mismo.
- Cambio en el problema o en las metas, que se refleja en la sustitución del problema u objetivo inicial.
- Cambio en la orientación internacional. Este es el más extremo de los cambios, y compromete a todas las esferas relacionadas con los asuntos mundiales. Es un cambio básico en el papel y actividades de los actores internacionales; y muchas políticas son simultáneamente modificadas.

Además, para comprender las condiciones que promueven una redirección fundamental en la política exterior, Hermann propone cuatro áreas de conocimiento. Éstas son el sistema político interno, la toma de decisiones en la burocracia, la cibernética, y el aprendizaje. Como se verá luego, el sistema político interno juega un papel clave para entender la manera en que se formula la política exterior. Ya que esta perspectiva se basa en el supuesto de que los dirigentes y su régimen dependen del apoyo de ciertos sectores (i.e. opinión pública, grupos de intereses, partidos políticos, elite política), el cambio en la política exterior puede ser propiciado por las modificaciones en sus preferencias de política y en sus intereses particulares. Si la política exterior cambia, puede deberse a tres factores: el nivel de compromiso con la política del gobierno, el grado de apoyo, oposición o indiferencia de los actores en política interna; y la relevancia del tema en cuestión dentro de la lucha por el poder interno.

Además, según cómo sean las reglas de juego político interno, según Lasagna¹⁸ (LASAGNA, M., 1995), puede verse cómo en mayor o menor medida varía la orientación de la Política

Exterior de ese Estado. De hecho, varios académicos latinoamericanos entre los cuales Van Klaveren¹⁹ (VAN KLAVEREN, A., 1992) y Lasagna han tomado al sistema político como una variable significativa para entender las políticas exteriores latinoamericanas. La definición de espacios y competencias entre los actores de una sociedad que se involucran en el proceso de elaboración y toma de decisiones, junto a la cultura política las estructuras de autoridad entendidas como el conjunto de roles interconectados y hasta a veces institucionalizados, modelan una parte importante del sistema político doméstico.

Adicionalmente, en la medida que se produzcan cambios de liderazgo, también podrían atribuirse “estilos diplomáticos”²⁰ (LASAGNA, M., 1996) según sea el modo en que se conduce y quién conduce la implementación de una política exterior y la forma en que se elabora la política exterior y el modo en que son impulsados por los responsables de la política exterior dado que la personalidad de los líderes políticos y cómo éstos vean el medio internacional, en buena medida puede marcar una tendencia hacia el cambio y/o continuidad en la manera en que un Estado Nación se vincula con el marco externo. Además, el proceso político de toma de decisiones no está exento de las interferencias y demandas que tienen lugar en la sociedad. Por ello, la adopción de una decisión política, mucho más tratándose de política comercial externa, es la resultante de interacciones e influencias de grupos y sectores sociales con intereses convergentes o divergentes al respecto.

Por otro lado, y siguiendo en el marco interno, otra de las variables a analizar es el *modelo de desarrollo e inserción externa*. Éste es un punto clave en el contexto latinoamericano, sobre todo por la importancia que se le ha dado al tema del Desarrollo. En efecto, el modelo agroexportador que se implementó en Argentina entre 1880 y 1930, basado en la producción y exportación de productos primarios procedentes de la Pampa Húmeda Argentina, determinó también un esquema de relaciones con en el contexto mundial reinante aquel entonces. El mismo estaba condicionado también por la configuración del escenario mundial en donde el hegemonía era el principal socio comercial y hasta político del país austral. Como ya se mencionó, la relación estrecha y “especial” con Gran Bretaña conllevaba que ésta última tuviese como segundo destino de sus Inversiones Directas e Indirectas a Argentina.

Podría señalarse que han sido los grupos domésticos de interés los que de algún modo imprimieron el rumbo de desarrollo basado, desde ya, en intereses sectoriales. Estos sectores

por momentos han logrado traducir sus intereses particulares como intereses de toda la Nación. De manera que la rotación en la puja de intereses sectoriales se ha visto reflejada no sólo en modelos de desarrollo; sino también en modos de vinculaciones con el medio externo.

De este modo, resultaría pertinente una referencia de lo ocurrido durante los años noventa y los comienzos del siglo XXI en el marco interno argentino.

Mientras que en el marco externo, la *emergencia del bloque regional* como un actor condicionante y a la vez condicionado por la orientación de la política exterior argentina. Por cierto, las condiciones económicas imperantes en el bloque durante el decenio 1994-2004, junto al establecimiento de esquemas de cooperación y de inserción pueden haber interactuado con los vaivenes de la política exterior de cada uno de los países que lo integran. En el caso de Argentina, el grado de relevancia que fue adquiriendo Mercosur tanto dentro de las prioridades de las agendas públicas, como en la consideración de diversos sectores productivos y de la sociedad en su conjunto requerirá de un análisis sobre el proceso decisorio dentro de Mercosur y cómo los actores no gubernamentales y sub-nacionales pueden influir en la formulación de políticas regionales y domésticas. Sumado a ello, los constreñimientos y oportunidades que puede ofrecer el escenario internacional de alguna manera condicionan o también determinan, según sea el caso, el perfil que puede tener la política exterior.

No obstante, recordando que este trabajo trata sobre el comercio de bienes agropecuarios dentro de la negociación birregional Unión Europea y Mercosur, convendrá tomar en consideración la situación político estratégica de Argentina dentro del hemisferio americano, enmarcada en la propuesta estadounidense del ALCA y la competencia de EE. UU. con la UE por posicionarse en los mercados emergentes latinoamericanos desde la segunda mitad de la década del noventa.

Adicionalmente, las oscilaciones en el precio de commodities agrícolas en los mercados mundiales pueden haber significado un marco internacional propicio para perfilar las exportaciones argentinas dentro del grupo de exportadores netos de alimentos.

Sumando complejidad al estudio de la negociación interregional: las unidades subnacionales y su paradiplomacia.

La decisión de identificar actores gubernamentales diferentes a los pertenecientes al ámbito diplomático formal responde a la inquietud sobre la complejidad del proceso gubernamental en la toma de decisiones. Esta situación se profundiza cuando, por la estructura institucional de algunos países que integran los bloques regionales en cuestión, participan actores subnacionales con iniciativas u opiniones que de alguna manera puedan marcar una tendencia en la marcha de las negociaciones comerciales internacionales.

Para estudiar el proceso decisorio mercosureño, se busca dilucidar si formalmente existe en el plano institucional de Mercosur un espacio de representación de los niveles gubernamentales subnacionales, como ocurre en la UE con el comité de las Regiones. De hecho, esta negociación abarca temas que interesan a las economías locales de estos ámbitos geográficos más reducidos, motivando tal vez la participación y cabildeo de funcionarios de las mismas en forma conjunta o paralela al empresariado para tener algún grado de injerencia en el mandato negociador, o bien, manifestando posiciones y demandas en asuntos específicos.

En consecuencia, se estima conveniente abordar la dimensión subnacional en la negociación birregional para complementar el enfoque dicotómico que parece emerger de manera preliminar al realizar un análisis transversal sobre lo publicado en torno a una relación inédita como lo es UE- Mercosur: el punto de vista estatal- central acentuando la intergubernamentalidad) *versus* el punto de vista socio económico (sindicatos y empresarios enfatizando la acción colectiva). Por ende, se presume en esta investigación que existen otros eslabones en la cadena de actores, que no se encuentran suficientemente estudiados en esta negociación.

Además, las posibilidades de participación y/o influencia de estos actores pueden entroncarse con los canales de participación que los sistemas de toma de decisiones (tanto en el plano nacional como en el regional de cada bloque, y además en la negociación birregional), pueden favorecer la participación de actores tanto no gubernamentales como asimismo organismos gubernamentales y unidades subnacionales. En razón de ello, se considera necesario indagar acerca de la permeabilidad de los sistemas decisorios (regionales y nacionales en el caso mercosureño) ante demandas y percepciones de sectores productivos, ong's, gobiernos de provincias, regiones, departamentos y ministerios distintos de las

cancillerías nacionales. Y de este modo complejizar la mirada a practicar sobre los procesos de toma de decisiones.

De ahí pues que al buscar antecedentes sobre la política sub-nacional en la negociación bi-regional, sea apropiado acudir al aporte realizado por Russell (RUSSELL, R., 2010)²¹ cuando estudia cómo se vinculan los actores públicos centralizados y no centralizados, demostrando que las burocracias de los Estados entablan relaciones configurando coaliciones burocráticas y subnacionales transgubernamentales sobre asuntos de interés mutuo, como lo planteó la Interdependencia Compleja de Keohane (NYE, J. KEOHANE, R.)²². Ciertamente el estudio de esta paradiplomacia capta paulatinamente mayor interés en la academia, como lo indica Cornago Prieto (CORNAGO PRIETO, N, 2010)²³ quien advierte la emergencia de la descentralización de la diplomacia generada por la participación de provincias, comunidades autónomas, proyectando una dinámica diferente al juego de doble nivel que marcó Putnam (PUTNAM, R., 1996)²⁴ para la formulación de la política exterior de un actor internacional, que luego se abordará en este marco teórico.

Ahora bien, las posibilidades de participación e injerencia de estos actores gubernamentales como no gubernamentales, quizá pueda verse constreñida, como se planteó, por la estructura decisoria regional y nacional y la existencia de espacios de participación. Precisamente la representación subnacional en las instituciones mercosureñas junto al problema de la cohesión económico- social es estudiado por Ana María Stuart (STUART, A., 2002)²⁵ donde expone la red de asociaciones de poderes subnacionales que actúan como grupos de presión para la defensa de sus intereses en el Mercosur.

De lo anterior se desprende entonces que, en buena medida, es necesario prestar atención a la forma de organización interna de las unidades nacionales para comprender la evolución de la proyección internacional de estas unidades subnacionales. Si bien en los países con sistemas de organización unitaria la participación de estas unidades en asuntos internacionales se ha incrementado (KINCAID, M. en ALDECOA, F., y KINCAID, M., 1999), es más factible que en aquellos países organizados federalmente las provincias o unidades federadas adquieran una progresiva participación y acción diplomática. De hecho, para algunos autores (WEILER; C., 1995)²⁶ una de las posibles razones para la acción diplomática de las unidades federadas se hallaría en la promoción de exportaciones, donde el mercado en el contexto de la globalización orienta su accionar. Esta sería entonces la razón por la cual es-

ta especie de diplomacia comercial en pequeña escala no está destinada a formular nuevas relaciones federales; sino a la consecución de sus intereses locales que pueden estar o no en conjunción con los de otras unidades federadas de otros estados y en contraste con los de algunas provincias o unidades federadas del propio país. Por consiguiente esta proyección puede desarrollarse en forma armónica o tal vez conflictiva con los lineamientos del gobierno central en materia de política exterior. En algunos casos, esa proyección conflictiva puede tomar características de secesionismo, o bien reivindicativas de la identidad y cultura locales.

Aún así, de acuerdo a uno de los principales teóricos sobre las relaciones internacionales de las unidades subnacionales (DUCHACEK, I., 1988), la flexibilidad del federalismo sumado a la democracia puede favorecer la integración de mercados para las naciones. Al mismo tiempo, el factor democrático ayudaría a las unidades subnacionales federadas a ajustarse a los cambios económicos mundiales a través de políticas públicas que se hallen en consonancia con la marcha del sistema económico mundial.

De lo anterior cabe inferir entonces que la globalización sería la que atraviesa en una doble dirección al federalismo de algunos actores internacionales. Por una parte las provincias o unidades federadas se ven forzadas hacia una recentralización y devolución. Esto significaría que en lo que respecta a acuerdos comerciales internacionales, se ven obligadas a ceder parcelas de autonomía, por cuanto aquellos acuerdos establecen reglas de juego negociadas internacionalmente en organismos intergubernamentales, como la OMC, por ejemplo.

Por otra parte, existiría lo que Duchacek (DUCHACEK, I., 1988) denomina devolución, dado que la ciudadanía, por cuestiones de proximidad y *accountability*, tendería a confiar más en las autoridades locales que en las del gobierno central federal. Aquí se encontraría una de las posibles razones, según Soldatos (SOLDATOS, P., 1990), para la acción exterior de las unidades subnacionales en países organizados federalmente. Sin embargo, resta recordar que en el caso de UE y Mercosur, tomados como actores internacionales, tal vez pueda vislumbrarse alguna forma de federalismo sui generis, dado que al estar integrados por Estados Nacionales (con organización federal algunos, y otros no), se yuxtaponen intereses nacionales, subnacionales y regionales al mismo tiempo, sumando de este modo complejidad a la toma de decisiones.

Esta yuxtaposición se complejizaría aún más cuando el escenario es regional y a éste se le suma la negociación con un bloque de integración de la envergadura política y económica como lo es la UE. Por eso, para poder dilucidar quién participa defendiendo determinados intereses en la negociación interregional, es necesario partir del estudio de la integración regional, tanto en la UE como Mercosur, y a partir de ahí analizar la trama del proceso de decisorio en ambos bloques.

La configuración y dinámica de los bloques de Integración Regional desde una mirada teórica

Habiendo comentado al inicio de este capítulo los niveles en los cuales se situará el análisis en esta investigación, corresponde referirse ahora a los bloques de integración regional involucrados en la negociación en cuestión. Particularmente, una vez que se ha partido de la consideración de los mismos como actores internacionales, cabe caracterizar la integración regional de los Estados Nación en bloques.

No obstante, conviene tomar en consideración una definición genérica de integración regional para, a partir de ahí, analizar a la UE y al Mercosur como actores internacionales enmarcados en procesos de integración. Ciertamente, una definición clásica de integración regional es la que brindó Karl Deustch (DEUSTCH, K., 1974)²⁷, señalando la relación entre unidades independientes que buscan la creación de un nuevo sistema, modificando sus acciones para complementarlas con las acciones de los demás. La teoría de la Integración del Deutsch está compuesta de múltiples elementos que se sustentan en la política y las relaciones de poder entre los individuos, las sociedades, las organizaciones internacionales y fundamentalmente los Estados. Su planteo teórico parte de las definiciones claves siguientes:

- Se parte del supuesto que se trata de relaciones entre unidades mutuamente interdependientes, que poseen en conjunto propiedades sistemáticas que carecerían si permanecieran aisladas.
- Esto involucra la acción de integrar o hacer un todo con las partes; convirtiendo las unidades antes separadas (tradicionalmente los Estados) en componentes de un sistema con cierta coherencia.
- La integración política es conceptualizada como la integración de actores o unidades como individuos, grupos, municipalidades, regiones o países. Para este autor existe un

estrecho vínculo entre la integración y el poder, en el sentido de que se establece una relación en la cual el comportamiento de los actores, unidades o componentes políticos se modifican; constituyéndose de ésta manera procesos y sucesos que trascienden en el campo internacional en la composición, dinámica e historia mundial.

Precisamente, una de las particularidades del orden mundial de la post-guerra fría ha sido el regionalismo como mecanismo alternativo de relacionamiento externo de los actores estatales. Con frecuencia se ha percibido desde sectores políticos domésticos en los bloques de integración como la UE y el Mercosur que la integración regional implica la resignación de autonomía estatal a favor de estructuras decisorias supra-estatales creadas a partir de la configuración de bloques de integración regional. Evidentemente, las tendencias integracionistas fueron consolidándose en las últimas cuatro décadas del siglo XX, junto a la Cooperación entre los actores regionales que son el objeto de estudio de este trabajo. Además, cabe tener en cuenta que la Integración es uno de los ejes a través de los cuales se pretende abordar la relación entre la Unión Europea y el Mercosur.

En congruencia con esta línea de pensamiento, se ha optado por recurrir al debate entre neofuncionalistas como Ernst Haas, Phillippe Schmitter, James Caporaso y Andrew Moravcsik para dilucidar qué papel juegan los Estados como actores dentro de un proceso de integración regional, frente a otros actores no gubernamentales. En efecto, a partir del debate teórico en torno a la supranacionalidad señalada por Haas²⁸(HAAS, R., 1958) y el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik²⁹ (MORAVCSIK, A.,1994 y 1998), podrá analizarse la naturaleza política de los bloques regionales que es una son las principales unidades de análisis de esta investigación. Particularmente la Unión Europea (UE) es el caso de mayor complejidad por el entramado institucional y decisorio regional diseñado en décadas de integración.

Un interrogante semejante es el que se plantea acerca de la naturaleza política de Mercosur como bloque de integración, que aunque surgido al calor del regionalismo abierto preponderante en la última década del siglo XX, cuenta también con un sistema institucional propio de decisiones para el bloque.

En definitiva, la inquietud principal que surge tanto en el caso de la UE como de Mercosur es sobre la importancia relativa de las instancias decisorias regionales frente a los Estados –

Nación que las integran; a quienes se les añaden actores sub-nacionales y no gubernamentales. Con este panorama, la complejidad en la toma de decisiones que se estudia desde las teorías de Allison alcanza una nueva dimensión, que requiere un esfuerzo de adaptación para el análisis de estos procesos.

Para dilucidar esta complejidad en el proceso de toma de decisiones es que se acudirá a la corriente neofuncionalista. Se trata de una teoría sobre la integración regional desarrollada por Ernst B. Haas (entre otros autores), que al igual que el funcionalismo se asienta en la idea de la necesidad del control económico y tecnológico para el bienestar del Estado. Además entiende la integración entre los estados como un proceso incremental que hace implícito el efecto *spillover* o derrame de integración de un sector sobre otros, llevando en última instancia hacia algún tipo de comunidad política ulterior que puede adquirir aristas de supranacionalidad.

De esta manera, para Haas³⁰ (HAAS, E., 1958 b) la integración no solo se centra en la cooperación de diversos sectores, sino que contempla la trascendencia del papel del Estado dentro del proceso de integración. Por ende la regionalización no solo se centra entonces en la cooperación de diversos sectores económicos y sociales, sino en la importancia del Estado como principal impulsor y catalizador de la cooperación y la integración.

Dado que las elites políticas se encargarían de buscar y acercar voluntades con propósitos similares, la integración regional se politiza. Con ello, se busca dar solución a las necesidades demandadas, se orienta a impulsar el comportamiento de la esfera política en la cual se entrelazan el poder y el bienestar, definiendo la integración política como el proceso por el cual los actores políticos en varios escenarios nacionales son persuadidos para cambiar sus adhesiones, expectativas y actividades políticas hacia nuevos y diversos centros, cuyas instituciones poseen o demandan potestades por encima de los Estado-nación preexistentes.

Cabe tener en cuenta que el principal contrapunto entre las teorías de la supranacionalidad y la intergubernamentalidad está dado por la primacía del Estado observada en el proceso de integración por los teóricos de la segunda corriente. Como una presunción, quizá pueda observarse ese predominio en el Consejo europeo como principal órgano decisor, cuando se analice oportunamente el caso de la UE.

A pesar de la primacía del Estado, los partidarios de las teorías intergubernamentales no niegan la relevancia creciente de las organizaciones supranacionales dentro del proceso integrador. Alan Milward³¹ (MILWARD, A., 2000) plantea que existe una interacción en la que se refuerzan Estado – Nación y las organizaciones supranacionales. En este sentido, la construcción de las antiguas Comunidades Europeas, entre ellas la Comunidad del Carbón y del Acero resultaron, para este autor un factor indispensable en la reconstrucción del estado – nación en la pos – guerra.

De esta manera podría afirmarse que los intergubernamentalistas han tomado prestada una idea del pensamiento de David Mitrany, que es el de soberanía compartida, por el cual los estados comparten soberanía entre ellos, en lugar de delegarla en una organización supranacional como suponen los neofuncionalistas. Por tal motivo Moravcsik afirma que hay cierta cesión de soberanía hacia los órganos supranacionales, pero los estados no dejan de supervisar el accionar de estas instituciones.

Para este autor, el intergubernamentalismo liberal es un prototipo secuencial de formación de demandas. En la primera fase del modelo, los jefes de Estado suman los intereses de sus votantes, tanto como sus propios intereses, y articulan las preferencias nacionales detrás de la integración europea. En la segunda fase, los gobiernos nacionales llevan sus demandas e inquietudes a la mesa de negociación intergubernamental en Bruselas, donde los acuerdos reflejan el poder relativo de cada estado miembro del bloque europeo. Moravcsik acota que las prioridades nacionales se asumen como demandas generadas en el ámbito doméstico y no derivadas de la seguridad de los estados en el sistema internacional. Por ende, la capacidad de negociación estaría condicionada por la intensidad relativa de las prioridades y no por la envergadura del complejo militar- industrial u otras manifestaciones de capacidad de poder material (en términos del realismo).

En una argumentación colindante con Keohane, Moravcsik sostiene que las instituciones sirven para proveer a los estados miembros de información y reduciendo los costos de transacción, pero estos no llevan a una transferencia de autoridad desde los Estados-nación hacia un nuevo centro, como los neo-funcionalistas han destacado.

Como puede advertirse, Moravcsik realizó una combinación de tres grandes grupos de teorías entendiéndolas como complementarias: la teoría liberal de las preferencias nacionales; la teoría intergubernamental de la negociación; y la nueva teoría de la elección institucional donde deja en claro que la delegación de soberanía es un recurso válido para incre-

mentar la credibilidad de los órganos colegiados de decisión, particularmente en aquellas áreas donde los gobiernos de los Estados integrantes de un bloque de integración podrían rechazar en el largo plazo sus acuerdos previos.

Por otro lado, la teoría tradicional de la integración señala lo que obstaculiza la integración y estudia los efectos del proceso, pero no muestra una actitud positiva en la definición y estudio de las medidas estructurales y de política económica para favorecer una integración sin tensiones o con menor conflictividad posible. No puede asegurarse por ejemplo, que una etapa más avanzada que otra en el proceso de integración implique inequívocamente una mejora en el bienestar de la población. Así, sería precisa una acción positiva de los órganos gubernamentales de cada país y de la unión que fuera encauzando el proceso y eliminando todo lo que perjudicara a los países miembros y a sus ciudadanos. Como puede observarse, la teoría clásica del comercio internacional pone énfasis en el bienestar del consumidor, más que en el papel desempeñado por los organismos públicos, puesto que desde esta perspectiva la intervención del Estado sólo se justificaría para reforzar el papel del mercado en la asignación de recursos.

Esta ha sido tal vez la lógica que ha primado en durante los años noventa, especialmente en América Latina donde el neoliberalismo dejó su impronta en el estilo de integración que predominó en la región por aquellos años. En efecto, el discurso surgido del Consenso de Washington pregonaba las bondades del mercado, de la apertura indiscriminada de la economía y la inserción en mercados mundiales, para lo cual, los bloques de integración servirían de plataforma de lanzamiento.

Los gobiernos de los países de la región de los años noventa actuaron en consecuencia e implementaron reformas estructurales en el funcionamiento y rol del Estado respecto a su sociedad y economía, reduciendo su rol al de mero árbitro asegurador de las leyes del mercado. Más allá de las críticas y posiciones a favor y en contra de estos postulados “pro-mercado”, conviene aclarar aquí que se tomarán en cuenta estas premisas al sólo efecto de comprender el contexto ideológico del surgimiento de Mercosur como bloque de integración; sin perder de vista la actuación estatal protagónica en la construcción de este proceso de integración con las aristas políticas que intrínsecamente tiene la decisión de asociarse con otros.

Además, desde esta argumentación se consolidó un perfil para la integración del Cono Sur latinoamericano, que como se analizará oportunamente, se enmarcó dentro de las estrategias cepalianas del regionalismo abierto. De ahí entonces que se estime necesario tomar en consideración algún enfoque teórico que resulte explicativo de la orientación de las políticas comerciales externas en los años noventa, particularmente en el caso del actor estatal bajo análisis en este trabajo, sin olvidar que desde hace ya tiempo el regionalismo abierto ha sido criticado en América del Sur.

Pese a ello, la integración regional no ha sido descartada en las agendas exteriores de los estados de América del Sur, sino que a partir del comienzo del s.XXI el cambio de signo político en diferentes gobiernos de los países de la región aparece como factor significativo que explicaría, en parte, los cambios en la forma que los gobiernos de estos países perciben los procesos de integración. Con lo cual, las estrategias de relacionamiento externo y las negociaciones internacionales presentarían nuevos matices que se abordarán en el análisis de los actores internacionales que constituyen nuestras unidades de análisis.

La Cooperación Internacional como aliciente para la integración y los regímenes internacionales

Teniendo en cuenta que la creación de esquemas de cooperación en el escenario mundial surge preponderantemente por la búsqueda de satisfacción de intereses particulares y “egoístas” de los actores internacionales, podría afirmarse que la cooperación resulta de la conducta deliberada y consciente de dos o más actores que a través de la instrumentalización de políticas diseñadas para producir los resultados que cada uno espera. Así, la cooperación puede enmarcarse dentro de un régimen internacional guiado por un conjunto de principios compartidos, como ya se vio antes, por los integrantes del régimen internacional. Una de las finalidades de la creación de un esquema cooperativo entre actores internacionales puede ser, por ejemplo, administrar problemas que los aquejan y tratar de resolverlos o buscar los medios para ello de manera conjunta, o bien compartir mercados y recursos.

Por ello es que se considera que muchas veces un esquema de cooperación puede ser el paso previo para un ulterior esquema de integración regional; o también de un régimen internacional y en gran medida, el punto de partida puede ser un conflicto latente o explícito.

De lo anterior podría deducirse que estos postulados teóricos sobre la cooperación se enmarcan dentro del esquema analítico de los actores intervinientes vistos como actores racionales cuando se hallan ante la sospecha o percepción de que sus políticas exteriores se encuentran en conflicto, pueden buscar como alternativa que allane el camino hacia la Paz la creación de un esquema de cooperación, como el citado más arriba. Siguiendo esta lógica, podría entenderse que mediante un ajuste de acciones de actores en conflicto resulta factible llevar a cabo un proceso de negociación que converja en un esquema cooperativo que coordine sus políticas. En el caso del objeto de estudio de este trabajo, se trata de acciones cooperativas y coordinadas en el marco de la negociación de un acuerdo de libre comercio entre dos bloques de integración como lo son la UE y el Mercosur. Es probable que haya facetas de las decisiones tomadas y omitidas que permanecen en penumbra si se opta por quedarse sólo dentro de este marco de referencia que es el del Estado visto como actor racional monolítico, en especial en cuanto a las percepciones que dentro de cada país integrante de cada bloque pueden existir en torno a la cooperación interbloque y la consecuente creación de un área de libre comercio entre Mercosur y la UE.

En consecuencia, la interacción entre actores internacionales racionales es, desde la óptica del Realismo, un juego de suma cero. Para mantener (o mejorar) su posición de poder, los países emplean sus propios recursos o forjan espontáneamente alianzas o bloques internacionales que suelen tener corta duración, de acuerdo a los intereses de cada Estado.

Sin embargo, hay variables económico- comerciales que no logran ser explicadas desde esta perspectiva, puesto que no deja de ser una visión estado- céntrica y rígida que no alcanza para explicar variables político- económicas dentro de un bloque regional como Mercosur, y mucho menos como la UE, que cuenta con un andamiaje institucional y político que puede asemejarse a una entidad supra- nacional, si se los analiza bajo la perspectiva funcionalista.

La visión de la cooperación en la interdependencia.

Como respuesta a esta visión rígida del comportamiento de los actores internacionales, la corriente institucionalista plantea una visión muy particular de la cooperación internacional.

Así, en lo que respecta a la cooperación internacional la Teoría de la Interdependencia neoliberal sostiene que ésta es factible entre los Estados. Por consiguiente, la cooperación puede explicarse en términos de cálculo del interés propio. La idea central de esta teoría es que los dilemas de la acción colectiva, los costos de transacción, las asimetrías y déficit de información pueden provocar situaciones en las que un comportamiento que es racional desde la perspectiva de cada uno de los Estados les impide conseguir beneficios mutuos, tal como sucede en la conocida metáfora del dilema del prisionero. En tales situaciones, las instituciones internacionales forjadas al calor de regímenes internacionales facilitan a los Estados cooperar facilitando información, limitando la incertidumbre y reduciendo los “costos de transacción”, que se traducen en los costos de elaborar, controlar y aplicar las normas.

Consecuentemente los regímenes facilitan la cooperación por cuanto influyen en el cálculo del costo-beneficio de distintos cursos de acción por parte de los Estados. En la formulación inicial de Keohane³²(KEOHANE, R., 1989), un principio básico de sus teorías es que la cooperación entre los Estados no necesariamente requiere una organización internacional formal con una capacidad centralizada de exigir el cumplimiento.

De hecho, los regímenes contienen mecanismos de autoaplicación y el respeto de las normas se explica por la reciprocidad y por la importancia que se atribuye a la reputación. De este modo, la Interdependencia institucionalista subraya la naturaleza bilateral y descentralizada de los regímenes de cooperación internacional. Al aplicar este razonamiento de forma más concreta en el ámbito de la cooperación comercial, se aprecia con claridad que el institucionalismo neoliberal y las principales teorías económicas de los acuerdos comerciales tienen muchas características comunes. Las teorías del comercio basadas en la externalidad, especialmente el enfoque de la relación de intercambio, son enfoques de la cooperación comercial estatistas, centrados en los agentes y preocupados por la eficiencia. Las imperfecciones, externalidades e ineficiencias del mercado que la cooperación comercial internacional pueden superar, según el institucionalismo neoliberal, cabría considerarlas también como externalidades vinculadas a los precios mundiales, que ocupan un lugar importante en la teoría de la relación de intercambio.

Por otra parte, bajo esta perspectiva puede considerarse que los acuerdos comerciales, (como el que se pretende alcanzar entre Mercosur y UE), pueden mitigar los problemas de

la acción colectiva que surgen de las consideraciones económicas. Cuando no existen dos actores internacionales que quieran afrontar los costos de formular o poner en marcha y mantener acuerdos comerciales de los que todos se beneficiarían, el establecimiento de un régimen multilateral podría solucionar este problema proporcionando un bien público en beneficio del sistema internacional de comercio. Quizá estas premisas puedan resultar útiles cuando se analizan los escollos en la negociación comercial UE-Mercosur, pero también los avances en la relación interregional, más aún si se sigue el pulso de las rondas multilaterales de comercio en la OMC.

En este contexto, una distinción aceptada comúnmente es la que se traza entre los problemas de colaboración y los problemas de coordinación. Se afirma a menudo que los regímenes de colaboración están más formalizados e institucionalizados con respecto a la vigilancia y la exigencia del cumplimiento que los regímenes de coordinación. Con la institucionalización suele requerirse cierta reciprocidad en los intercambios que pueden realizar los actores involucrados en un esquema de cooperación.

Por tal motivo nos referimos a los criterios de reciprocidad (específica/difusa) desarrollados por el modelo de interdependencia Compleja de Robert Keohane y Joseph Nye (KEOHANE, R. y NYE, J., 1993).

En esta dirección, la reciprocidad suele ser un patrón de conductas de los actores participantes, en especial si se trata de Estados soberanos aunque sin perder de vista que no se trata de actores monolíticos, mucho menos cuando los actores internacionales que protagonizan una negociación son bloques regionales, incluyendo programas de cooperación.

Con esto, según Keohane, en los esquemas de cooperación podemos diferenciar dos tipos de reciprocidad en tanto patrón de conducta:

-Reciprocidad Específica: Es muy común encontrar intercambios entre actores cuyos valores son estimados como equivalentes o casi equivalentes. En estos casos, la cooperación probablemente no dure mucho más allá de la transacción que le dio origen, pues las acciones de cada participante están supeditadas, o mejor dicho dependen de las acciones precedentes del otro o los otros.

-Reciprocidad Difusa: a diferencia del caso anterior, los participantes de un esquema de cooperación donde la reciprocidad no supeditan sus acciones a la equivalencia en los “intercambios cooperativos, y por ende, las actividades de cooperación pueden extenderse en el tiempo abarcando una amplia gama de cuestiones sin que necesariamente se procure el equilibrio. Sin embargo, este tipo de reciprocidad en la cooperación internacional implica que permanentemente se dan concesiones mutuas en virtud de valores y compromisos compartidos por los participantes.

De este modo, se lograría reducir la perplejidad de los participantes sobre la incertidumbre del futuro ya que éstos focalizan sus acciones no ya en las recompensas inmediatas que puede ofrecerles el esquema cooperativo; sino en torno a resultados extendidos en el tiempo y satisfactorios para cada integrante del esquema. Como el acceso a la información está disponible relativamente en las mismas condiciones para todos los integrantes del régimen, podría suponerse que la incertidumbre sobre la conducta de otro u otros integrantes se ve reducida.

Esa zozobra a la que aluden con tanta frecuencia quienes trabajan bajo la premisa del ámbito anárquico internacional, ha sido abordada por Robert Axelrod³³ (AXELROD, R., 2004), uno de los teóricos más relevantes sobre la Cooperación Internacional. Para este autor, es prácticamente una constante la incertidumbre en un sistema internacional carente de instituciones globales con capacidad de coacción para disciplinar a las partes integrantes del sistema. Esto se debe a que los conflictos de intereses ya fueran actuales o latentes incrementan los riesgos y las percepciones sobre el futuro de las relaciones entre las partes, y de allí pues que la incertidumbre se presenta casi como algo inevitable.

Por tal motivo, para que un esquema de cooperación entre Estados se institucionalice, será necesario cierto grado de interdependencia entre los integrantes (hecho que se produce en los regímenes internacionales) y donde los intercambios entre los integrantes se den sucesivamente y no de manera inmediata, por cuanto no habrían obligaciones futuras.

Por otra parte, cabe recordar que en las negociaciones económicas internacionales se busca llegar a acuerdos que perduren en el tiempo para poder vislumbrar los beneficios esperados a mediano plazo.

Para ello la cooperación entre las partes que celebran los acuerdos cumpliría la función de “combustible” para el mantenimiento del régimen internacional y la reciprocidad en las concesiones podría representar una suerte de unidad de medida para evaluar la consistencia del compromiso entre las partes. Algo así podría interpretarse, como una suposición presentada aquí a priori, que ha ocurrido en las negociaciones birregionales entre la UE y el Mercosur tras su paralización en 2004.

Si bien puede admitirse que el institucionalismo neoliberal focaliza la atención sobre la acción colectiva en las relaciones internacionales, su lógica se ha aplicado también a otros modelos de interacción estratégica entre los Estados. Varios autores han intentado explicar la probabilidad de la formación de un régimen internacional refiriéndose a las diferentes “estructuras estratégicas” de los problemas de acción colectiva subyacentes. Quizá por esa razón es que suele asociarse al establecimiento de los esquemas de cooperación con una etapa que prepara el terreno para la posterior configuración de un bloque de integración regional.

Lo anterior llevaría a considerar entonces la creación de regímenes internacionales, desarrollado principalmente desde la perspectiva del institucionalismo liberal, aunque reinterpretado por el constructivismo. La aplicación de este concepto al estudio del sistema multilateral de comercio, y a la posible celebración del acuerdo UE-Mercosur, podría explicar algunas pautas seguidas en el nivel birregional y multilateral.

El establecimiento de Regímenes internacionales

Cuando se habla de regímenes internacionales en Relaciones internacionales, se alude a un conjunto de principios, reglas, o patrones de comportamiento en la arena internacional que son compartidos por los actores participantes de dicho régimen. Según señala Stephen Krasner³⁴ (KRASNER, S., 1983), un régimen puede ser explícito o implícito, y en él se establecen derechos y obligaciones para los actores participantes. Aún de este modo, es preciso señalar que la convergencia de las expectativas de los participantes da lugar un cierto grado de institucionalización para los procesos de toma de decisiones.

Para esta teoría, los regímenes internacionales cumplen la función de promover la cooperación entre los Estados y demás actores internacionales, como así también la de atenuar la anarquía del sistema internacional. Por tal motivo, resulta pertinente comenzar por el

análisis que realiza la corriente constructivista para luego contrastarla con la perspectiva que institucionalismo neoliberal presenta como esquema teórico explicativo de la Cooperación.

Una perspectiva constructivista

En la vertiente teórica del constructivismo, el análisis de Ruggie (RUGGIE, J., 1982)³⁵ del “liberalismo enraizado” es un ejemplo destacado de la utilización de la teoría del constructivismo social para el estudio del régimen multilateral de comercio. Ruggie entiende que los regímenes internacionales son instituciones sociales y en cuanto tales constituyen “marcos intersubjetivos de significado”. La formación de regímenes internacionales es una manifestación de “la internacionalización de la autoridad política”. Como la autoridad política “representa una fusión del poder con un objetivo social legítimo”, las interpretaciones que focalizan únicamente el poder e ignoran la dimensión de los objetivos sociales son necesariamente incompletas, por cuanto tienen un alcance explicativo acotado a la forma de un régimen pero no su contenido. Con respecto a esta dimensión de los objetivos sociales legítimos, Ruggie hace hincapié en las diferencias esenciales entre el orden económico internacional después de la Segunda Guerra Mundial, con las “Instituciones de Bretton Woods” (el Banco Mundial y el FMI) y el GATT como elemento central, y el orden económico liberal del siglo XIX. Según este autor, si fracasaron los intentos de reconstruir un régimen económico liberal internacional en el período de entreguerras no fue por la ausencia de una potencia hegemónica sino porque

“aunque hubiera existido un poder hegemónico, ello estaba en contradicción con la transformación del papel mediador del Estado entre el mercado y la sociedad, que alteraba esencialmente el objetivo social de la autoridad nacional e internacional”(RUGGIE, J., 1982)

Pese a ello, después de la II Guerra Mundial se produjo un cambio fundamental en el objetivo social, que se manifestó en lo que Ruggie denomina “compromiso del liberalismo enraizado”, es decir, la visión compartida por los principales actores internacionales, (entre ellos las potencias emergentes de la post-guerra) de que los compromisos internacionales tenían que ser compatibles con la prosecución de objetivos nacionales de política económica. Ésta era, según este autor, la premisa del compromiso del liberalismo enraizado. A diferencia del nacionalismo económico de los años treinta, sería de carácter multilateral, y a diferencia del liberalismo del patrón oro y el libre comercio, su multilateralismo se basaría

en el intervencionismo nacional. De manera que, para el objeto de estudio de esta investigación, se estima oportuno considerar estos postulados teóricos que rescatan el rol del Estado como articulador y mediador de intereses en una sociedad, cristalizándose en regulaciones y políticas económicas que, o tienen un carácter proteccionista; o bien promueven la apertura e inserción en el comercio mundial. Por este motivo, se cree necesario tomar en consideración esta perspectiva teórica, para sopesar el protagonismo mutante del Estado en la construcción de los esquemas de integración regional como plataformas de inserción y negociación internacionales, como así también la participación en foros internacionales multilaterales donde se defienden intereses pretendidamente nacionales, ligados a determinados sectores.

Aún tomando en cuenta estas consideraciones teóricas, por la complejidad del objeto de estudio de esta investigación se estima necesario complementar esta perspectiva sobre los regímenes internacionales con otro punto de vista teórico, en este caso el de la interdependencia. Así pues, dentro del esquema teórico de Nye y Keohane, un régimen internacional facilita las negociaciones y acuerdos entre los actores internacionales, reduciendo la incertidumbre sobre las posibles conductas futuras de los participantes. Por ende, los márgenes para el conflicto internacional se ven sensiblemente reducidos, confiando Keohane en que la Política Internacional *“es abierta, potencialmente progresiva y no desoladoramente cíclica”*³⁶ (KEOHANE, R., 1990). Con esta cita, se puede apreciar que en consonancia con las raíces filosóficas del liberalismo en esta corriente de las Relaciones Internacionales, el mundo se encaminaría hacia la Paz gracias en gran parte, a la cooperación interestatal, proceso facilitado además por la revolución científica, tecnológica y la interdependencia económica y social mundial, y la confianza en el progreso (clave del liberalismo positivista) de los conocimientos y las instituciones internacionales.

Para que esto se concrete, es necesario un basamento de intereses particulares de los actores internacionales participantes en el régimen. De esta manera los protagonistas amoldan su conducta a los parámetros del régimen para la consecución de intereses mutuos. Se podría inferir entonces, que los regímenes resultan de las acciones intencionadas de actores, (principalmente Estados) basadas en sus propios intereses, y aún así los regímenes internacionales poseen autonomía, sin que necesariamente esté vinculado al ámbito político propio de los participantes en dicho régimen.

Por su parte, el neoliberalismo institucional no niega la posibilidad de que exista un grupo especial privilegiado³⁷ (KEOHANE, 1988) que se sitúa en condiciones de suministrar algún bien colectivo al grupo, con arreglo a la Teoría de la Acción colectiva³⁸ (HARDIN, R., 1982). No obstante, si el grupo es muy amplio, esta provisión de bienes colectivos se complica, especialmente en un régimen multilateral en el que alguno o varios aportan y otros no. Por ende, en el establecimiento de un régimen internacional, la cooperación entre los actores internacionales suele ser un patrón de conductas de quienes pueden participar en la elaboración de normas de dicho régimen, como así también de aquellos que, adhiriendo a ese régimen una vez establecido, procuran modificar tales normas. De ahí entonces que sería necesario profundizar en la cooperación internacional, puesto que como se estudiará oportunamente, en la negociación UE- Mercosur uno de los pilares para la consecución de otros objetivos a largo plazo parece haber sido la elaboración de esquemas de cooperación.

Negociación internacional, bloqueos, estrategias.

Recordando que el foco central de esta investigación es una negociación (y el estancamiento de tales negociaciones birregionales) entre actores internacionales de naturaleza diversa, resulta apropiado señalar en este marco teórico algunas consideraciones sobre los aportes realizados por la investigación editada por Amrita Narlikar (NARLIKAR, A., 2010)³⁹. Dicho trabajo trata acerca de las causas por las cuales se producen puntos de estancamiento en las negociaciones multilaterales. Los académicos participantes en dicha investigación trabajaron en torno a seis hipótesis sobre esta cuestión. En esta investigación se tomará en consideración la sexta hipótesis de trabajo, la cual señala que los Puntos de Estancamiento (PE) se producen en las negociaciones internacionales a causa de la manera en que se configuran intereses internos (BERCOVITCH, J. y LUTMAR, C., 2010)⁴⁰.

El trabajo de Bercovitch y Lutmar resulta potencialmente útil para el análisis de la negociación birregional UE- Mercosur. Estos autores parten de entender a una negociación internacional como un proceso donde un intercambio de concesiones es visto como algo común y esperable; aún cuando las partes involucradas no estén completamente satisfechas con los resultados obtenidos. En este proceso, la base está en la comunicación verbal y no verbal, directa o indirecta donde las partes que tienen un conflicto de intereses sin contar con un árbitro o procedimiento judicial, manejan la situación entre ellos mismos para resolver sus diferencias.

En líneas generales, los puntos conflictivos en una negociación se tornan en un nudo que impide la progresión del proceso. Según Narlikar (NARLIKAR, A., 2010), estos nudos o puntos de estancamiento pueden ser también parte de una estrategia para quienes negocian un acuerdo. De hecho, los negociadores suelen tener una gama de estrategias de las cuales pueden disponer dentro de un espectro que va desde dividir la torta de beneficios a repartir (estrategia distributiva) donde lo que uno gana el otro lo pierde; hasta agrandarla para todos los participantes de la negociación (estrategia integral). Un ejemplo de estrategia distributiva puede ser demandas altamente aperturistas, rechazo de cualquier concesión, exageración de las necesidades mínimas o piso desde el cual se partiría para cerrar el acuerdo, o bien empobrecer su BATNA (Best Alternative Trade Negotiated Agreement). En el otro extremo del arco de posibles estrategias de negociación podrían hallarse acciones creadoras de valor como compartir información relativamente relevante para resolver problemas comunes, propuestas de intercambio de concesiones potencialmente beneficiosas para más de una parte.

Además, dentro de una estrategia de negociación internacional comercial como la que es objeto de este trabajo, la cooperación puede ser tenida en cuenta como un recurso válido en vistas a alcanzar los objetivos de los participantes, desplegando un abanico de acciones encaminadas a “agrandar” la torta de beneficios a distribuir. Para tal fin, se promueven objetivos vinculados a tópicos no sensibles, postergando la negociación de aquellas cuestiones conflictivas o que traban el acuerdo, como en este caso el intercambio comercial de productos de origen agrícola. Para el análisis de este tipo de estrategias desplegadas por los actores internacionales, se toman en cuenta los conceptos de Robert Axelrod⁴¹ (AXELROD, R., 2004) sobre la cooperación internacional entendida también como fruto de un juego de participantes iterados. Bajo este punto de vista pueden analizarse no sólo las instancias y estrategias que despliegan los actores internacionales en los regímenes internacionales de carácter multilateral, sino que también resulta útil este enfoque teórico para intentar explicar el proceso de negociación de dos actores regionales como la UE y el Mercosur.

Para ello será necesario entonces precisar el concepto de cooperación internacional que resulte útil para entender los avances obtenidos en esta materia entre los actores internacionales protagonistas que son las unidades de análisis del foco central de este trabajo.

A la luz del planteo de Axelrod ⁴²(AXELROD, R., 2004) las rondas de negociaciones pueden interpretarse como patrones de conductas acordados para reducir la incertidumbre en un sistema carente de instituciones globales coactivas. De esa manera, los conflictos de intereses junto a las percepciones sobre el futuro de las relaciones comerciales entre las partes, son puestas de manifiesto incentivando la cooperación entre los actores.

Con lo cual, cada ronda representa lo que Axelrod denominó un encuentro o jugada dentro del Dilema del Prisionero Iterado. En ese escenario, los participantes deben escoger una y otra vez su estrategia mutua, y tienen memoria de sus encuentros previos. Al repetirse tales encuentros durante un largo periodo con muchos jugadores (que en nuestro caso se trata de actores internacionales estatales que se reúnen en rondas de negociaciones multilaterales), cada uno desarrollaba distintas estrategias y maniobras, variando tal situación si se consideraba una sola ronda de negociaciones, juzgando tales estrategias únicamente con respecto al interés propio.

Dicho en términos de Axelrod, las estrategias de toma y daca en la vinculación entre UE y Mercosur dentro de lo que él denomina Dilema del Prisionero Iterado, pueden resultar útiles para explicar la supervivencia del vínculo birregional apelando a estrategias de colaboración en aspectos no vinculados al comercio de bienes para que la cooperación siga siendo atractiva.

Otro concepto importante dentro de la propuesta de Axelrod es la existencia metanormas. Entre ellas se encuentran la membresía en grupos alternativos, la internalización de pautas acordadas multilateralmente para desarrollar luego normas estabilizantes del comportamiento del conjunto tomado en su totalidad, pese a la ausencia de una autoridad central (AXELROD,R., 2004) ⁴³.

Por otra parte, tomando en consideración las premisas del modelo de la Interdependencia Compleja como una presunción, podría asumirse tal vez que en la literatura interdependentista (KEOHANE, R. y NYE, J., 1987)⁴⁴ es difícil hallar qué aspectos los acuerdos comerciales pueden ser conceptualizados como juegos de coordinación en el comercio mundial. Especialmente a partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la firma de acuerdos de libre comercio entre actores estatales y como ocurre inéditamente, en el caso de UE- Mercosur. Además, cabría tomar en cuenta también los posibles efectos que esto tendría en el diseño de los acuerdos comerciales (como lo es el comercio de bienes

agrícolas entre la Europa comunitaria y el Cono Sur latinoamericano). Sobre todo cuando uno de los presupuestos de esta corriente es que las relaciones económicas internacionales y el comercio mundial son promotores de la cooperación y en consecuencia de la paz como bien colectivo resultante de un orden económico liberal en el cual se pueden obtener beneficios sin participar de los costos, como ocurre con actores que optan por desenvolverse como *free riders*.

Quizá de esta manera, los acuerdos comerciales basados en “normas mínimas”, como en el caso del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio o el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones en el seno de la OMC podrían considerarse apropiadamente como juegos de colaboración. En ellos las partes pueden presuponer que aceptar un cierto nivel de reglamentación aumenta la eficiencia en todas ellas. Sin embargo, pueden existir desacuerdos entre los signatarios sobre cuál es realmente el nivel óptimo de colaboración. Desde el punto de vista teórico este puede ser el punto de quiebre en la negociación de un acuerdo con aristas cooperativas.

Por lo demás, la Interdependencia no equivale a la ausencia de costos y a afirmar que siempre resulta en beneficio mutuo. Si bien el objetivo de la creación de un régimen internacional es disminuir los costos políticos y transaccionales en las negociaciones internacionales que un actor puede enfrentar solitariamente, cabe aclarar que la Interdependencia surgida de los regímenes internacionales reduce en cierto modo la autonomía de los actores participantes.⁴⁵(KEOHANE, R., 1990). Dicho en términos de la Teoría de los Juegos, se estaría ante una “motivación mixta”³, por lo cual vale decir que se presupone desde esta teoría que uno de los objetivos perseguidos al establecer régimen internacional es la cooperación lo cual no implica necesariamente que se concrete automáticamente.

En síntesis-

De lo expuesto hasta aquí se advierte la necesidad que, dada la complejidad del objeto de estudio se apelará a una amplia gama de teorías, desde las que sea factible ofrecer un

³ Keohane, R.: “Después de la hegemonía”, op. cit. p. 108 y 121. Además, la expresión “juegos de motivación mixta” fue utilizada por T. Schelling para caracterizar una combinación de “dependencia mutua y conflicto, de asociación y competición. Los participantes pueden beneficiarse de la cooperación, pero ganarían más engañando a sus socios” ver Schelling, T. “The strategy of conflict”, Cambridge University Press, Cambridge, 1960, p. 89

marco explicativo para responder a los interrogantes y conjeturas que se plantean en torno a la negociación birregional.

Por esta razón la investigación se ha subdividido en el estudio de los actores internacionales que son las unidades de análisis de este trabajo, para pasar luego a otra sección donde se analizan los escenarios que sirven de encuadre para la negociación birregional. En este sentido, la referencia al sistema multilateral de comercio es casi un paso obligado en el abordaje del marco inter-bloques con los intercambios de propuestas e intervenciones de actores subnacionales, no gubernamentales, la incidencia de intereses de diversos sectores productivos, entre otros factores.

Las inquietudes que se plantean a partir de los debates entre corrientes teóricas mencionados en este capítulo de alguna manera reflejan las vicisitudes que se presentan al investigar un vínculo singular para el estudio de las Relaciones Internacionales, como lo es este entre dos bloques regionales. Por cierto, abocarse a este análisis requerirá en primer término responder a los interrogantes que se trasladan a cada capítulo desde los dilemas señalados en el presente marco teórico.

Referencias Bibliográficas

¹ FILADORO ALIKHANOFF, M.: *"Negociaciones Económicas Internacionales UE- Mercosur"*, Biblioteca Digital Andina, p.2 disponible en: <http://www.comunidadandina.org/bdaold/docs/CAN-INT-0030.pdf> (28-11-2009)

² BALASSA, B. (1976), *"Teoría de la integración Económica"*, Ed. UTEHA, México.

³ ALLISON, G. T. (1988), *"La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba."*, GEL, Buenos Aires.

⁴ PUTNAM, R. (1996): *"Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel"*, en Zona Abierta nº74, Madrid.

⁵ ROSENAU, J. (1967), *"Introduction"*, en James Rosenau (comp.), *"Domestic Sources of Foreign Policy"*, The Free Press, pp. 1-10

⁶ ROSENCRANCE, R. (1987) *"La expansión del estado comercial"*, Ed. Alianza, Madrid.

⁷ KEOHANE, R. y NYE, J. (1988), *"Poder e interdependencia. La política mundial en transición"*, GEL, Buenos Aires

⁸ HAAS, E., (1968), *"The Uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950-1957"*, London: Stanford University Press,. Disponible en http://books.google.com.co/books?id=WoSrAAAIAAJ&dq=The+Uniting+of+Europe.+Political,social+and+economic+forces&printsec=frontcover&source=bl&ots=80lvPZAr&sig=hhKt28v2zCv8FBWxNe_OaroDo4&hl=es&ei=6IW8SrfsD4Lj8QbR1fCSDg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4#v=onepage&q=

- ⁹ MORAVCSIK, A., (1994), "*Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*," in «Journal of Common Market Studies», nº31,
- ¹⁰ MERLE, M. (1978); "*Sociología de las Relaciones Internacionales*", Ed. Alianza, Madrid, p.341.
- ¹¹ ALDECOA, F., y KINCAID, M., (1999), "*Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*", Londres, Frank Cass.
- ¹² SOLDATOS, P. y MICHELMANN, H., (1990), "*Federalism and International Relations*",
- ¹³ LASAGNA, M.: (1993) "*Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la Teoría de la Política Exterior*", Afers Internacionals, Fundació Cidob, Barcelona,.
- ¹⁴ PUTNAM, R., (1996): "*Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*", en Zona Abierta nº74.
- ¹⁵ MENDOZA, O. (1999): "*Propuestas Teóricas para el Estudio de la Política Exterior*", Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEILA), Universidad Nacional de San Juan, San Juan
- ¹⁶ ALLISON, G., (1988) "La esencia de la decisión", op. cit., 320.
- ¹⁷ HERMANN, Ch. (1990) "*Changing course: when governments choose to redirect foreign policy*", International Studies Quarterly, Nº34, p.32
- ¹⁸ LASAGNA, M. (1995) "*Las determinantes internas de la política exterior. Un tema descuidado en la teoría de la política exterior*, en Estudios Internacionales Nº 111, Universidad de Chile, Santiago de Chile, julio-septiembre 1995.
- ¹⁹ VAN KLAVEREN, A., (1992), "*Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar*" en Estudios internacionales / Universidad de Chile. (Santiago, Chile). Año XXV, no.98 (abr./jun.1992), p.169-216,
- ²⁰ LASAGNA, M. (1996): "*Cambio institucional y política exterior. Un modelo explicativo*", Fundació Cidob, Barcelona.
- ²¹ RUSSELL, R. (2010) "*El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales :una relación complementaria*", en MAIRA, L. , ed. "*La política Internacional subnacional en América Latina*", Libros del Zorzal, Bs. As.
- ²² KEOHANE, R. y NYE, J. (1988), "*Poder e interdependencia. La política mundial en transición*", GEL, Buenos Aires
- ²³ CORNAGO PRIETO, N., (2010) "*La descentralización como innovación diplomática: aproximación a causas estructurales y lógicas de acción*", en MAIRA, L. "*La política Internacional subnacional en América Latina*", Libros del Zorzal, Bs. As.
- ²⁴ PUTNAM, R. (1996) "*Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*", en Zona Abierta nº74.
- ²⁵ STUART, A., (2002) "*Una nueva institucionalidad para el Mercosur*", en MESSNER, D. y MAGGI, C., eds. "*Gobernanza global: una mirada desde América Latina*", Nueva Sociedad, Caracas.
- ²⁶ WEILER, C. (1995), "*Federalism and international Trade: Interdependence and Conflict*", Filadelfia, International Association of Centers for Federal Studies"
- ²⁷ DEUSTCH, K., (1974), "*El análisis de las relaciones internacionales*", Buenos Aires, Paidós, p.159

²⁸ HAAS, E. (1958), " *The uniting of Europe. Political, social and Economic forces. 1950-1957*", Standford University Press, Standford. Capítulos 1 y 2.

²⁹ MORAVCSIK, A., (1998), " *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*", UCL Press, Londres. Capítulos 1 y 7

MORAVCSIK, A., (1994), " *Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, en «Journal of Common Market Studies», nº31, pp. 473-524.

³⁰ HAAS, E. (1958) " *The challenge of regionalism*", en International Organization 12 (4), pp.440-458.

³¹ MILWARD, A. S. et al (2000), " *The European rescue of the nation-state*", Routledge, Londres

³² KEOHANE, R., (1988), op. cit. pp.109-112.

³³ AXELROD, R., " *La complejidad de la Cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes.*", FCE, Bs. As, 2004.

³⁴ KRASNER, S., " *International Regimes*", Ithaca, Cornell University Press, 1983.

³⁵ RUGGIE, J.: (1982) " *International regimes, transactions and change: embedded Liberalism in the post-war economic order*", en International Organization nº 36, Londres, 1982.

³⁶ KEOHANE, R. (1990), Op.cit. p.36.

³⁷ KEOHANE, R. (1988), " *Después de la Hegemonía., Cooperación y discordia en la Política Económica Mundial*", GEL, Bs. As.

³⁸ HARDIN R., (1982), " *Collective Action*", Baltimore, The John Hopkins University Press,

³⁹ NARLIKAR, A., (2010), " *Deadlocks in Multilateral in Negotiations*", Cambridge, Cambridge University Press.

⁴⁰ BERCOVITCH, J. y LUTMAR, C. (2010), " *Beyond negotiation deadlock: the importance of mediation and leadership change*"; en NARLIKAR, A., op.cit. cap. 10.

⁴¹ AXELROD, R., (2004), " *La complejidad de la cooperación*", Ed. Fondo de Cultura Económica, 2004.

⁴² AXELROD, R.: (2004) " *La complejidad de la Cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en lo agentes.*", FCE, Bs. As.

⁴³ AXELROD, R. (2004), op. Cit., cap.3.

⁴⁴ KEOHANE R. y NYE, J. (1987), " *Power and Interdependence revised*", International Organization, Volume 41, Number 4,

⁴⁵ KEOHANE, R.: (1990) op.cit, p.23

Parte II Actores internacionales

Política Exterior Argentina

Factores endógenos y exógenos en la
construcción de la agenda comercial externa

Capítulo

2

POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Factores endógenos y exógenos en la construcción de la agenda comercial externa

Dado que el objeto central de estudio que anima este trabajo hace hincapié en la incidencia del vínculo inter-regional dentro la política comercial externa de Argentina, se ha considerado necesario reflexionar en torno a la dinámica de la Política Exterior Argentina (PEA) en el periodo 1994 -2004 y en los años subsiguientes.

Habiendo señalado en el marco teórico que el estudio de la Política Exterior tiene la peculiaridad de enfocar al actor Estado- Nación en sus relaciones con otros actores internacionales mientras debe atender a intereses y demandas internas, se seguirán los planteos teóricos que postulan un doble nivel en la formulación de tal política. Así, siguiendo a Putnam se parte de la premisa que la política interna de un país está estrechamente relacionada con el contexto internacional¹(PUTNAM, R., 1996). Este entrelazamiento lleva a que cuando se analizan las negociaciones internacionales, como en este trabajo se aborda el proceso hacia un acuerdo interregional entre la UE y el MERCOSUR, haya que tomar en cuenta a actores no estatales e incluso sub-nacionales que tienen intereses particulares (a menudo divergentes) en la componenda hacia un acuerdo comercial.

En este sentido, dos serán los ejes estructurantes de este capítulo: a) los factores de índole doméstica que de un modo u otro han incidido en la formulación de la PEA durante el lapso señalado y b) el contexto internacional y sub-regional que puede condicionar de algún modo la dirección de la PEA.

En torno al primer eje se toman en cuenta: las continuidades y cambios en la orientación política predominante dentro del sistema democrático, el modelo de desarrollo, los actores gubernamentales (con algunas pujas burocráticas)y no- gubernamentales que actúan como grupos de interés y de presión. Estos factores domésticos se abordan de acuerdo con los planteos teóricos de Lasagna, Russell y Roseneau presentados en el marco teórico.

Cabe también incluir dentro de los factores domésticos, al sistema de creencias y percepciones que modelan el perfil y desempeño externo argentino aún en el terreno económico-comercial. Para esto se acude tanto a los planteos de Allison como a los de Keohane y Nye dado que se constata que no sólo la cancillería argentina interviene en la formulación e implementación de la política exterior; sino también otros órganos burocráticos e instancias decisorias gubernamentales que, por el carácter federal del sistema político argentino, contribuyen también a modelar el relacionamiento externo. En efecto, las unidades subnacionales, entre ellas las provincias argentinas, también han tenido participación en la adopción de medidas incidentes en la política exterior del país, aunque no de manera continua y sostenida. Para analizar las iniciativas de las provincias argentinas se siguen los postulados teóricos de Duchacek, Aldecoa y Kincaid que se presentaron en el esquema de referencia conceptual.

Con respecto a actores no- gubernamentales, es importante destacar la influencia de sectores empresariales, think tanks y organizaciones de la sociedad civil que, tejiendo mallas de relaciones con otras homónimas, han podido influir en vistas a sus intereses sectoriales en el proceso de toma de decisiones y formulación de la PEA. Llamamos Think tanks a las usinas de pensamiento donde se generan propuestas de soluciones para problemas públicos, donde intelectuales de la política, la economía, la sociología y otras ciencias sociales elaboran iniciativas para los tomadores de decisiones en las diferentes esferas del Estado.

El otro eje que se tomará en consideración para evaluar el relacionamiento de Argentina en el decenio 1994-2004 y los avances y retrocesos en los años subsiguientes, con Europa y Mercosur en los años subsiguientes cuando así lo requiera el trabajo, es el contexto internacional. Se considera que, en gran medida, la coyuntura internacional representa un condicionante del estilo y la dirección de las relaciones exteriores de Argentina. En este orden entre los factores que se toman en consideración como posibles límites que pueden haber condicionado el diseño e implementación de la PEA en el periodo señalado, pueden citarse condicionantes sistémicos referidos a la situación político estratégica en la arena internacional, con un escenario convulsionado por ataques terroristas que sellaron la ruptura del orden mundial iniciado en la post- guerra fría.

Por otro lado, la apuesta de Argentina al Mercosur y su vínculo con Brasil, en lugar del alineamiento automático con Estados Unidos de la etapa inaugurada en 1989, marca una de las bisagras observadas en la PEA en este lapso con un contexto político, regional y nacional

peculiar. Por tal motivo se procura mostrar aquí los cambios y continuidades en la PEA, analizándola en torno a estos dos ejes señalados, sobre la base de factores “intermésticos²” (HIRST, M. y RUSSELL, R., 2001) que perfilan estilos diferentes en el modo de relacionamiento externo argentino.

Focalizando los Factores Domésticos

Como subrayó Rosenau³(ROSENAU, J., 1967), el perfil que desarrolla un actor estatal en sus relaciones exteriores guarda relación con el sistema político. No es una novedad que los factores internos repercuten en el diseño del curso de acción internacional de un país. Para comenzar el análisis de la PEA, y marcar los puntos de continuidad y de cambio, deben tomarse en cuenta factores de naturaleza política. Así, el primero de ellos a considerar es el sistema político y la profundidad de los cambios en este sistema como una variable explicativa en la evolución de la PEA.

Orientaciones políticas y Sistema político institucional

Tal como se señaló en el marco teórico, una de las principales variables a considerar en la formulación de la PEA es el sistema político. Cabe recordar que entendemos por sistema político, como un conjunto de interacciones políticas orientadas hacia la asignación autoritaria de valores de una sociedad (EASTON, D., 1969)⁴. De manera que los flujos de demandas y respuestas que recibe el sistema político, constituyen los intereses de las instituciones, unidades subnacionales, agencias gubernamentales, grupos de interés, individuos que componen la sociedad. Estas demandas se trasladan del ambiente social doméstico al sistema político responsable de la agregación y articulación de esas demandas, formada por aquéllos que ocupan determinados roles, sean individuos o grupos, los cuales son capaces de orientar los contenidos del proceso político(DEUSTCH, K., 1989)⁵. En este caso el proceso político al que aludimos es la orientación de la Política Exterior. Las respuestas del sistema a aquellas demandas, las decisiones y acciones que se toman tras el proceso de toma de decisiones; que cuando interactúan con el entorno, generan nuevas demandas y apoyos, por lo que el proceso vuelve a comenzar, y por ende la dinámica de la PEA puede tomar un rumbo errático.

Estos conceptos son retomados aquí para comprender los cambios de orientación de la PEA, tanto en el transcurso de diferentes mandatos presidenciales democráticos que abarca el proceso de negociación UE- Mercosur; como dentro de un mismo mandato. En efecto, así como señalan Lasagna⁶(LASAGNA, M., 1995) y Russell⁷(RUSSELL, R., 1989), existe una relación

entre el sistema de dominación con los estilos diplomáticos según sea quién conduce y el modo en que se conduce la implementación de la política exterior. Junto a ello, también el modo en que se impulsan innovaciones o estabilidades por parte de los responsables de la toma de decisiones representa una posible explicación sobre las persistencias y variaciones en las vinculaciones de un Estado- Nación con el medio exterior. Dichos responsables tienen, como se señaló en el marco teórico, percepciones sobre su rol a desempeñar en el Estado al que pertenecen y que están imbuidas por la cultura política propia del sistema político vigente, pero también por cuestiones de signo ideológico como variable dentro de un mismo sistema político, complejizado aún más por el sistema federal.

Dado que la orientación de la política exterior de un Estado es entendida como la evaluación que hace el aparato político del lugar que ocupa ese Estado en el Sistema internacional y la elección de instrumentos y tácticas (multilaterales, bilaterales, cultivo de un alto perfil, etc.), (ATKINS, P., 1991)⁸, resulta conveniente entonces marcar las diferencias de estilo y orientación diplomática que ha tenido la PEA desde el comienzo de las negociaciones UE- Mercosur.

De este modo, observando el interregno que abarca el segundo mandato de Menem, pasando por el gobierno trunco de De la Rúa, la transición bajo la administración Duhalde hasta incluso el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, algunos elementos de la cultura política argentina han experimentado alteraciones; mientras que otros (como la Democracia entendida como un valor y un sistema de vida) han mostrado su persistencia en la vida socio- política del país, pese a las crisis político-económicas por las que ha atravesado Argentina desde el retorno a la democracia.

Si se toma en cuenta la inestabilidad institucional que ha caracterizado la historia política argentina, podrían comprenderse las rupturas (y también las continuidades) en la PEA. En efecto, estas fluctuaciones (a veces abruptas) en el sistema político han dejado su impronta en la orientación de la PEA como rasgo estructural del rumbo errático que ha caracterizado al manejo de las relaciones exteriores del Estado argentino. De hecho, las consideraciones domésticas, siempre cambiantes, son las que en última instancia determinan qué será asunto de Política Exterior y qué no (MALAMUD, A., 2011)⁹.

En primer término, se parte de la premisa de un proceso gradual de cambio de orientación de la PEA, aún dentro del sistema político con liderazgos y modificaciones en el proceso de toma de decisiones¹⁰(LASAGNA, M., 1995), que se manifestaron como una combinación de

reestructuraciones, reformas y ajustes que no tuvieron la profundidad necesaria como para plantear la existencia de un giro radical durante el periodo que abarca el proceso de negociación UE- Mercosur.

Si bien dentro de estos límites cronológicos escogidos para este trabajo se observa una crisis político- institucional aguda, como la que tuvo lugar en diciembre de 2001 con la dimisión de Fernando De La Rúa como presidente de la Nación, la salida institucional a este colapso dentro de los cánones constitucionales lleva a plantear la continuidad del sistema democrático re-inaugurado en 1983. Sin embargo, no pueden desconocerse los matices ideológicos dentro de esta democracia aún en consolidación, según la presidencia que se trate.

Por este mismo motivo, un dato que cabe remarcar es la persistencia de la “diplomacia presidencial” que trasvasa el esquema institucional y de actores participantes en la toma de decisiones respecto de la PEA. Este rasgo del sistema político argentino se ha mantenido pese a las crisis tanto políticas como económicas que ha atravesado el país en estos diez años que se analizan aquí. Es un hecho relevante que, como se señala en el capítulo referente al Mercosur, por la misma cultura política argentina y latinoamericana el presidente se ha convertido en el centro de la toma de decisiones del poder político, de la integración nacional, de la orientación del Estado y de las relaciones internacionales. De hecho, y tal como lo señala Malamud (MALAMUD, A., 2005)¹¹, los presidentes en el Mercosur concentran el poder suficiente como para eludir las objeciones y el veto de otros órganos gubernamentales como el Congreso nacional. Se apela así a un mecanismo de negociaciones directas llevadas a cabo por los presidentes al frente de las mismas, donde el Poder legislativo ha jugado un papel prácticamente esporádico; cuando no reactivo, en la formulación de la PEA respecto de la región y la integración con la UE (IGLESIAS, G. y ESCUDER, M.L. , 2009)¹².

Ciertamente, la delegación de facultades del Congreso en favor del Poder Ejecutivo Nacional, particularmente en lo referido a la PEA ha traído aparejado la concentración de poder en la figura presidencial, con diferentes grados de personalismos según el o la presidente de turno. Este proceso se ha visto reforzado por las iniciativas del Ministerio de Economía (con diverso grado de participación de sus secretarías, subsecretarías y agencias) en lo que atañe a la política comercial externa de Argentina.

Matices ideológicos

En cuanto a los cambios en la orientación de la PEA, puede señalarse que, éstos tuvieron lugar también en otras dimensiones tales como las reglas del juego político en la sociedad argentina, tanto en la estructura decisoria como en los valores y principios de la cultura política que sustentaba este sistema, impregnada de ideologías diferentes según el periodo presidencial que se trate.

Comenzando con la administración menemista, se observó la adopción de postulados neoliberales del Consenso de Washington que promovían cambios en el concepto sobre el papel del Estado y su relación con la sociedad. En esa dirección, los cambios que sufrió el Estado se reflejaron en un rol cada vez más minúsculo donde la Economía desplazaba a la Política como agente transformador de la vida social. Quizá una de las medidas más representativas que se tomó en esta dirección, fue la elección de un economista de Harvard para que ocupase la cancillería y luego el ministerio de Economía. Así, la designación de Domingo Cavallo como canciller era un indicio del carácter economicista que se le imprimiría a la PEA durante esa administración, reemplazando la política de prestigio de la etapa de Alfonsín, por el pragmatismo y el alineamiento automático con Estados Unidos.

De este modo puede observarse que se produjo un cambio de orientación en la PEA. Esta “nueva política exterior” contaba entre sus principales directrices con una percepción e interpretación del sistema internacional basado en el paradigma dominante de la globalización y que tuvo su elucidación para el caso argentino en el “realismo periférico” formulado por Escudé (ESCUDE, C., 1992)¹³. Se señalaba que el objetivo central de la PEA debía ser la remoción de obstáculos para el desarrollo económico del país, reduciendo costos y eventuales riesgos que traería aparejada la rivalidad histórica con EE.UU. Al mismo tiempo, se modelaba una imagen de país en particular para que éste fuera percibido por las grandes potencias como “un país normal”. Esto significaba una política de alto perfil, donde se buscaba que se identificara a Argentina con la Democracia, el capitalismo occidental y la economía de mercado. De allí pues que se tratase de entablar buenas relaciones con Estados Unidos y las demás potencias europeas y asiáticas, posibilitando quizá la cooperación en conflictos de intereses económicos que inevitablemente se presentarían con esas potencias, como se observó en las rondas de negociaciones multilaterales comerciales, (en particular durante la Ronda Uruguay).

Fue quizá en esta etapa donde se registraron los cambios más significativos en lo que respecta al rol del Estado en Argentina, ya que el gobierno que le sucedió, pese a pertenecer a una

coalición opositora liderada por la Unión Cívica Radical, prácticamente fue una continuidad de muchas de las medidas económicas y de política exterior de la etapa anterior. Por lo tanto, puede observarse aquí una de las continuidades que tal vez tuvieron su máxima expresión en la persistencia de la convertibilidad del peso argentino con el dólar estadounidense, y hacia las postrimerías de este periodo presidencial inconcluso, la nueva designación de Cavallo como ministro de Economía.

Estos cambios y continuidades de orientación pueden explicarse siguiendo la propuesta de Hermann mencionada en el marco teórico (HERMANN, Ch. ,1990)¹⁴. Este autor identifica cuatro niveles de cambio gradual en la política exterior de un estado, señalando como posibles explicaciones los cambios de programa y los cambios en el problema y en las metas. Estas modificaciones surgen no por la sustitución o paso de régimen político a otro; sino que las fuentes de cambio en la política exterior pueden hallarse dentro de un mismo régimen político; o aún más: dentro de un mismo gobierno. Por ejemplo, cuando las actitudes o creencias de los grupos de apoyo varían o lo que se altera es la composición de estos grupos de interés y de presión dentro del juego político. Se trató entonces de un ajuste interno en el que un sector política y económicamente relevante dentro de la sociedad argentina como agente de presión para el gobierno, como lo constituyó en el caso de los comienzos de los noventa el grupo Bunge & Born con la impronta aperturista neoliberal.

En cambio, en la etapa post- crisis de 2001 se observan puntos de inflexión tanto en el esquema político ideológico, como en el conjunto de medidas económicas y la política exterior que ya no se enmarcaría en una alianza incondicional con EE. UU. Por varios motivos, algunos de ellos ajenos al contexto de las relaciones bilaterales y hemisféricas, como lo fue el atentado terrorista a las torres gemelas; y además por la cesación de pagos en la que había incurrido Argentina en diciembre de 2001.

Otra razón probable para esta bisagra ideológica fue que el periodo inaugurado con la crisis política de 2001 representó una vuelta de página también a un tipo de peronismo nuevo que había buscado desprenderse de las consignas neoliberales de la década anterior, para abrir una etapa de retorno del estado a la economía. Junto a ello lo que había cambiado era el perfil de lo público, no ya identificado con la ineficiencia y el atraso como se señaló en la década del noventa; sino como un ámbito de inclusión social.

Las reglas de juego dentro del sistema político democrático habían sido puestas a prueba durante un periodo de inestabilidad institucional tras la renuncia de De la Rúa como presidente.

Tal vez pueda afirmarse que la debilidad del gobierno de la Alianza estuvo marcada desde las mismas elecciones de octubre de 1999. De hecho, no obtuvo la mayoría en los comicios legislativos de ese año y, adicionalmente perdió las elecciones para las gobernaciones en diecisiete de las veintitrés provincias argentinas, entre ellas las de mayor envergadura económica (Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires). Asimismo, la falta de liderazgo presidencial se hizo más notoria aún tras la renuncia del vice-presidente Álvarez, socavando la gobernabilidad que se acentuaba por la crisis económica. Quizá en estos hechos puede verse un presagio de lo que ocurriría tras dos años de mandato presidencial. En tan solo doce días hubo cinco presidentes de la nación electos según el mecanismo que contempla la constitución argentina en caso de acefalia. Este hecho planteó un desafío al sistema de instituciones políticas en un país que se sumergía en la desarticulación del conjunto de relaciones que se entretienen en torno del Estado y la sociedad, donde la identidad internacional que se había buscado otorgarle a Argentina como el adalid de la globalización, la apertura económica, el neoliberalismo en Latinoamérica, el “primermundismo” no concordaban con la realidad social y política del país. En cierto modo, y coincidiendo con lo que plantean Tokatlian y Russell, la administración Duhalde (como presidente interino) no tuvo margen para perfilar la identidad internacional argentina; sino que osciló entre dos alternativas: poner en primer lugar de la PEA las relaciones con Brasil; o bien tratar de restaurar en el primer lugar de relevancia a Estados Unidos con la esperanza de que éste país colaboraría en las negociaciones con el FMI por el endeudamiento externo argentino (TOKATLIAN, G. y RUSSELL, R., 2003)¹⁵. Como se sabe, la desilusión argentina respecto de la actitud que esperaba del gobierno de Bush (h), en cuanto a que la ayuda con las negociaciones con el FMI no llegó pese a la década de plegamiento automático argentino a los intereses político- estratégicos estadounidenses, lo cual derivó en que se optara por poner a la relación con Brasil en un lugar estratégico para la supervivencia política del gobierno argentino de transición, donde el socio mercosureño fue percibido como un compañero fiel.

Retomando el tema de las continuidades y rupturas en la PEA, en realidad lo que pudo observarse durante la etapa bajo estudio fueron cambios ideológicos paradójicamente en el seno del mismo partido Justicialista, gobernante en dos etapas discontinuas. Dichos cambios ideológicos representaron una alteración, aunque no profunda, en los valores que legitiman el funcionamiento institucional y la toma de decisiones¹⁶(BLYTH, M., 2003). Las ideas han sellado etapas diferentes en la política argentina durante los años que se estudian en este trabajo, jugando un rol relevante en la construcción de la política integracionista en América del Sur. De

hecho, el electorado de varios países del Cono Sur buscó revertir las consecuencias sociales de las políticas neoliberales eligiendo a partidos políticos que prometían cambios, moderados o radicales en estas políticas. En esa dirección, las propuestas de la centro- izquierda parecían ser la opción más adecuada, según la opinión mayoritaria de los electores durante los primeros años del s. XXI, para disminuir los resultados negativos sufridos por grandes sectores de la población.

Fue en esa tesitura que, tras la elección de Néstor Kirchner como presidente de los argentinos en mayo de 2003, se suscitó el retorno del Estado en varios aspectos de la vida político-económica argentina (KASAHARA, Y. y SANTANA, C., 2007)¹⁷. No deja de ser curioso que las continuidades en las ideas dentro del sistema democrático argentino se hayan producido entre partidos que discursivamente son opositores; mientras que las bisagras ideológicas que cambiaron el rumbo de la PEA y la política interna argentina se produjeron en el seno de un mismo partido. Quizá convenga recordar que parte de la literatura en las Relaciones Internacionales ha analizado la incidencia de las estructuras partidarias en las continuidades inerciales de la política exterior de un Estado independientemente de los cambios acaecidos tras los comicios (SANTANDER, S., 2004)¹⁸.

En cuanto al gobierno de transición de Eduardo Duhalde que precedió al de N. Kirchner cabe señalar que la agenda política interna de esta gestión estuvo centrada en tratar de paliar los efectos sociales de la devaluación y el vertiginoso aumento del desempleo. Ante el descalabro social que llevó a amplios sectores de la sociedad argentina a niveles de pobreza que los incluirían en la indigencia, sólo se atinó a implementar políticas asistencialistas. Pero más allá del hecho de una política puntual, lo cierto es que bajo la administración Duhalde, el abandono no sólo de la convertibilidad; sino también de la ortodoxia neoliberal fue tal vez un anticipo de la nueva tónica que tendría la política argentina en los años subsiguientes; tanto en el terreno económico como en el socio-político al reconsiderar en la relación Estado- Sociedad a ambos términos como complementarios, en lugar de percibirlos como antinómicos y donde se buscó recuperar al Estado desde la política, a la que debió plegarse la Economía.

A decir verdad, la PEA durante los mandatos presidenciales tanto de Néstor Kirchner como de Cristina F. de Kirchner (2003-2011) estuvo en gran medida determinada por su afiliación ideológica a un peronismo más cercano a la centro-izquierda, en contraste con la etapa menemista de la que tanto buscaron diferenciarse.

De manera que en este caso, puede apreciarse con mayor nitidez los condicionamientos domésticos de la PEA, por cuanto a partir de las administraciones tanto de Néstor Kirchner (2003-2007) como de Cristina F. de Kirchner (2007-2011), las preocupaciones primordiales del Poder Ejecutivo Argentino se concentraban en dos grandes núcleos: en el plano doméstico lo primordial era ampliar la base de sustentación política y electoral con la que había asumido N. Kirchner en 2003 (22% de los votos). En tanto en el plano internacional, al mismo tiempo que se renegociaba la deuda externa argentina con el FMI y se implementaba el canje con los tenedores de bonos, el otro punto relevante era mantener en el exterior las fuentes de financiamiento para sector público, fundamentalmente destinado a obras públicas.

El resto de los objetivos de política exterior como abrir nuevos mercados para las exportaciones argentinas, consolidar la integración regional, diversificar las relaciones con actores socios que no tenían relación con el financiamiento, pasaron a un plano estratégico en el que la relación con Brasil fue fundamental, pese a algunas complicaciones comerciales.

.Por este motivo es que se refuerza la idea planteada en cuanto a que la PEA durante esta etapa estuvo barnizada de un discurso identificado con la centro-izquierda. No obstante, como bien indica Malamud (MALAMUD, A., 2011)¹⁹ tales afirmaciones ideológicas han sido discursivamente impulsadas pero no aplicadas a grandes alturas en la PEA, más allá de lo retórico y simbólico.

Una muestra de las afirmaciones ideológicas transmitidas hacia la PEA, puede observarse en lo que respecta a las relaciones entre Washington y Buenos Aires, también puede verse un marcado contraste con la etapa menemista y la de la Alianza. Efectivamente, desde 2003 la PEA muestra un patrón de vinculaciones de “conveniencia mutua”, alejándose del alineamiento automático y por una relación de oposición limitada, siguiendo la tipología esbozada por Tokatlián y Russell (TOKATLIÁN, G. y RUSSELL, R., 2008)²⁰ donde se alternan la colaboración y la obstrucción, la resistencia y el acercamiento de manera selectiva según el tópico que se trate. Entre ellos, se mostró predisposición para colaborar en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional; pero en lo que respecta a las relaciones hemisféricas y a la iniciativa del ALCA la diplomacia presidencial kirchnerista fue obstruccionista, propiciando espacios para la celebración de una contra-cumbre paralela a la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005.

Aún cuando está fuera de los límites cronológicos escogidos para esta investigación, y más allá de relaciones bilaterales o multilaterales puntuales, puede afirmarse que en el periodo

presidencial subsiguiente, el de Cristina Fernández de Kirchner, se registra un continuum de esa PEA heterodoxa (BOLOGNA, A., 2010)²¹ que muestra algunos trazos de personalismo junto con un cambio de eje estructural de la misma respecto de la etapa de los noventa y la administración de transición de Duhalde.

Política burocrática e institucional

Como se afirmó al comienzo de este capítulo, entre los factores domésticos a considerar para el análisis de la PEA se toman en cuenta las agencias gubernamentales que participan en la toma de decisiones en lo concerniente a la formulación de la política exterior del país. Contrariamente a lo señalado desde el realismo clásico que supone que el actor en el cual centramos el análisis, el Estado, es un actor racional, unificado que defiende un interés nacional acotado y definido en términos de poder, nuestro análisis sobre el diseño e implementación de la PEA se inclina aquí por el juego interburocrático postulado por Allison (ALLISON, G. T., 1988)²². En el tercer modelo propuesto por este autor, participan diversas agencias y ministerios con percepciones propias sobre cuáles son los tópicos importantes a incluir en la agenda externa que constituyen una amalgama de intereses yuxtapuestos donde prevalecerán unos sobre otros, junto a la participación de actores no estatales.

Pero además, ese juego interburocrático en el seno del andamiaje gubernamental e institucional representa una multiplicidad de canales por los cuales discurre, en términos de la interdependencia compleja, las vinculaciones externas del país con otras similares de otros actores internacionales.

Ciertamente, ante la preeminencia del Poder Ejecutivo en la formulación de la PEA, se ha planteado ya la existencia de la diplomacia presidencial. No obstante, la estructura burocrático-institucional dentro del Poder Ejecutivo Nacional muestra una diversidad de ministerios y agencias, cada una con su percepción sobre su rol y sobre los asuntos vinculados a la PEA de manera directa o indirecta.

Además, cabe recordar que desde el punto de vista jurídico, la Constitución argentina establece que la competencia de negociar tratados con potencias extranjeras y aplicarlos corresponde al Poder Ejecutivo Nacional (art. 99 inc. 11 y 2); aunque el Poder Legislativo es quien los aprueba o no (art. 75. Inc.22). Sin embargo, en la práctica el Congreso ha jugado un papel secundario, reactivo y esporádico (IGLESIAS, G. y ESCUDER, M. L, 2009)²³, delegando facultades en el Ejecutivo donde la figura presidencial y de los ministros adquiere relevancia. De hecho, la

concentración de potestades a favor del Ejecutivo en lo referente a la formulación de la política comercial externa argentina, suele estar acompañada de otros aditamentos tales como la acumulación de recursos económicos federales extraordinarios y las condiciones personales de liderazgo presidencial (BOUZAS, R. y CABELLO, S., 2007)²⁴.

Lo anterior no significa dejar de lado la participación de toda una estructura burocrática en la formulación de la PEA y particularmente en cuanto al tema que es objeto de esta investigación, la intervención de una multiplicidad de agencias, secretarías, subsecretarías, direcciones y ministerios. Por el contrario, y de hecho en el trabajo de campo realizado para esta investigación se constató esa intervención y las percepciones de una trama burocrática condensada principalmente entre los ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Entre ambos ministerios, el más notorio de ellos es, el ministerio de Economía de la Nación que, con diferentes secretarías y direcciones ha participado en la elaboración de mandatos negociadores tanto en foros multilaterales como bilaterales y regionales. Esta participación del Ministerio de Economía puede interpretarse recordando el tinte economicista que se le imprimió a la PEA durante los años del regionalismo abierto de los noventa; pero especialmente si se toma en consideración la gravitación de las figuras de los ministros de economía en la configuración de la PEA. Allí pueden distinguirse nítidamente a dos de los ministros que, en diferentes épocas jugaron un papel relevante en el relacionamiento externo; particularmente con organismos internacionales de crédito. Por cierto, las figuras de Cavallo y Lavagna acapararon la atención sobre la marcha de la inserción argentina en el mundo en etapas diferentes. En el primer caso, son recordadas las percepciones sobre la participación de Cavallo, quien luego de ser canciller en los primeros años de la presidencia Menem, fue el ministro egresado de Harvard que tenía acceso al diálogo con importantes formadores de opinión económica tanto en el país como en el extranjero, y por ende se creía que se facilitaría así el ingreso de Argentina al Plan Brady, por ejemplo. Mientras que en el caso de Lavagna, fue él en persona quien tomó las riendas de las negociaciones externas del país con el FMI tras el default y la debacle económico- institucional de 2001. En realidad puede señalarse que, en especial durante los años menemistas se vislumbraba una especie de competencia “interministerial” con Cavallo y Di Tella cultivando ambos un alto perfil en la escena de relaciones exteriores argentinas.

Aún así, el diseño y la implementación de la política comercial externa de Argentina ha recaído tradicionalmente en el Ministerio de Economía, como lo afirman Iglesias y Escuder (IGLESIAS, G., y ESCUDER, M.L., 2009)²⁵ y lo estipula la ley 26 338(ley de ministerios). En esta ley nacional se establece que es competencia del Ministerio de Economía “ entender en las negociaciones internacionales de naturaleza monetaria y financiera y en las relaciones con los organismos financieros internacionales”. No obstante, es necesario señalar que dentro de este ministerio, la estructura institucional ha variado de acuerdo a las diferentes gestiones presidenciales en el transcurso de los años que abarcan la negociación UE- Mercosur.

Pese a ello, una de las reparticiones que se mantiene sin muchas variantes ha sido la Subsecretaría de Comercio Exterior. Esta Subsecretaría ha mantenido un alto perfil en las negociaciones comerciales por cuanto es la que imprime el rumbo a seguir para comercio exterior argentino, según la administración presidencial que se trate.

Otro caso de participación de agencias ha sido el de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) que dependía del Ministerio de Economía. Esta Secretaría con un cuerpo de funcionarios especializados, ha participado en las negociaciones en los foros multilaterales sobre la liberalización del comercio agrícola y las disciplinas de la OMC- GATT que lo afectan. Como ejemplo ilustrativo puede mencionarse que en las negociaciones y en los paneles en la OMC referentes a los acuerdos de Agricultura (AA) y medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS en inglés) los funcionarios de esta secretaría, hoy Ministerio de Agricultura, han tenido un rol activo en la configuración de la posición del Estado argentino ante el sistema multilateral de comercio respecto a esa temática. Además contaba con una oficina específica de negociaciones internacionales, participando en la ronda de Doha, o en el Comité del Codex Alimentarius en forma conjunta con el SENASA, por citar algunos ejemplos.

Algo similar ocurría con la Secretaría de industria y Comercio en la negociación de los acuerdos sobre Derechos de propiedad intelectual(TRIPS en inglés) y obstáculos técnicos al comercio (TBT), cuyos funcionarios también participaron en las negociaciones que Argentina lleva adelante con otros actores internacionales sobre cuestiones de incumbencia de esta secretaría.

En cierto modo, se constata una yuxtaposición de funciones y competencias entre las diversas agencias que terminan funcionando de manera fragmentaria y descoordinada, como se evidenció en el trabajo de campo realizado para esta tesis. Un ejemplo de ello, y en relación con la repartición anteriormente señalada, lo demuestra la Comisión Nacional de Comercio

Exterior que cuya función es analizar e investigar los daños causados a alguna rama de producción nacional, que como veremos , se superpone en cierto modo con las funciones de la Dirección de Solución de Controversias Comerciales, (DISCO) que se creó en 2009 en el ámbito de la Cancillería.

Además, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, también hay reparticiones que se encargan de la promoción del comercio argentino, como ocurre con la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, cuya función resulta muy similar a las de las agencias dentro del Ministerio de Economía, entre ellas las de proponer y formular estrategias de para las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales en las que participa Argentina, apoyándose también en la Dirección Nacional de Negociaciones y Cooperación Económica Internacional, y en el asesoramiento del Centro de Economía Internacional dependiente también de la cancillería argentina. Este último, no obstante, reviste características más próximas a lo que veremos luego como un “*in house think tank*” que como una dependencia ministerial en el sentido burocrático del término.

Un caso singular lo constituye la Fundación Export.Ar que aparentemente buscó amalgamar los esfuerzos de los sectores público y privado y la coordinación de actividades de los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores, principalmente, a los que se les sumarán durante la administración de Cristina Fernández el de Agricultura y el de Industria y Comercio¹. La Fundación es presidida por el canciller argentino, y la vicepresidencia corresponde al ministro de Economía, y en cuyo consejo de Administración participan también representantes del sector privado junto al Subsecretario de Comercio Internacional y Asuntos Consulares.

Adicionalmente, cabe señalar las diferencias y similitudes en cuanto a las percepciones que los entrevistados de las diferentes reparticiones muestran con respecto a la negociación UE-Mercosur. De hecho, la interacción burocrática en la toma de decisiones en la PEA revela (con frecuencia) la falta de coordinación de mecanismos decisionales, agravados por la centralización del poder y la carencia de circuitos de diálogo interburocrático y

¹ La relativamente reciente creación de los Ministerios de Agricultura y de Industria añaden mayor complejidad y fragmentación al momento de diseñar un mandato negociador. Dentro del ministerio de Agricultura, cabe mencionar la oficina de Negociaciones Agroalimentarias Internacionales. Esta oficina cuenta con un cuerpo de profesionales que participan activamente en las negociaciones UE- Mercosur, además de intervenir en las rondas de negociaciones a nivel multilateral en la Organización Mundial del Comercio.

negociación²⁶(MIRANDA, R., 2002). Este es un punto que apareció con frecuencia en las respuestas de las entrevistas realizadas por la autora de este trabajo a funcionarios de diferentes órganos gubernamentales. Más que por la centralización en la toma de decisiones, muchos de los funcionarios consultados se lamentaban de la falta de coordinación en algunas agendas, aunque resaltaban la existencia del diálogo entre los órganos gubernamentales.

Sin embargo, cuando se los consultaba acerca de sus percepciones sobre la negociación interregional y sobre las fortalezas y debilidades que observaban de acuerdo a su criterio y participación profesional en el proceso de negociación UE-Mercosur, las respuestas fueron muy diferentes entre sí. Entre las respuestas brindadas, algunas de ellas se inclinaban por el escepticismo acerca de la concreción del acuerdo por considerar que “las negociaciones están heridas de muerte” desde el inicio de las mismas en cuanto a que se negoció sobre aranceles aplicados; en lugar de negociar sobre aranceles consolidados. La diferencia entre el arancel aplicado y el consolidado en Mercosur es del 90%; mientras que en la UE es del 10%. Otras respuestas entre los funcionarios entrevistados hacían hincapié en las asimetrías del acuerdo en cuanto a la reducción arancelaria, y también a la falta de aglutinamiento de criterios en cuanto a qué estaba dispuesto cada país socio de Mercosur a ceder en la negociación.

Saliendo ya del plano del poder ejecutivo nacional, si se analiza la participación del Congreso de la Nación con ambas cámaras, veremos que como ya se adelantó su participación quedaba reducida al cumplimiento constitucional de la aprobación y ratificación de los tratados que el ejecutivo nacional suscribía con organismos internacionales y con otros estados. Aún cuando en el seno del congreso funciona una comisión específica como enlace con los órganos del Mercosur, y varios diputados nacionales argentinos forman parte del recientemente creado Parlamento del Mercosur, la gravitación decisoria de estos órganos es poco significativa en torno a la elaboración de agendas y mandatos negociadores.

En verdad, desde la creación de la Comisión Bicameral de Negociaciones Comerciales Internacionales, en el año 2001, la participación del Poder Legislativo ha sido esporádica en lo referente a la marcha de las negociaciones UE-Mercosur. Tal como señala Zelicovich (ZELICOVICH, J., 2010)²⁷, esta Comisión bicameral ha buscado coordinar sus actividades mediante reuniones con funcionarios de la ex – Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (devenida en ministerio desde 2008, como ya se señaló) buscando llevar sus inquietudes a los funcionarios que participan en las negociaciones en la OMC. Aún así, al

entrevistar a legisladores que desde hace varios mandatos integran la Comisión de Agricultura, (tanto de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores) se observa la falta de coordinación entre las comisiones que tienen tópicos en común, como en este caso, aquellos que integran la agenda de negociaciones UE-Mercosur. Esta forma de trabajo, se repite al realizar preguntas similares a integrantes de otras comisiones, como las de Relaciones Exteriores, Comercio e Industria. En efecto la fragmentación y la falta de coordinación en la labor parlamentaria en lo atinente a la PEA, en general y a la Negociación UE- Mercosur en particular, revela un patrón de trabajo que quita uniformidad y continuidad en la participación del parlamento argentino en la formulación de las líneas directrices de la PEA.

Esto se evidencia con mayor notoriedad si se analizan las actas, informes y comunicados conjuntos del la Comisión Parlamentaria Conjunta de Mercosur (CPCM). Allí se visualiza el papel limitado y declarativo de la CPCM, y se refuerza la conclusión acerca del carácter intergubernamental e inter-presidencial que reviste el proceso decisorio mercosureño.

Pese a esa fragmentación y descoordinación en el poder legislativo que replica las falencias en la burocracia del Ejecutivo en torno a la formulación de las líneas directrices de la política comercial externa argentina, cabe recordar que el Congreso sigue siendo una caja de resonancia de los intereses de las provincias argentinas, a través de los legisladores.

Actores gubernamentales no centrales: las provincias y sus intereses en la negociación UE- Mercosur

La participación de las provincias argentinas en las negociaciones comerciales externas de Argentina, se realiza a menudo a través de diferentes vías, entre ellas la parlamentaria. Sin embargo, es importante también exponer el despliegue de actividades e iniciativas propias que muchas de ellas realizan para lograr sus objetivos de desarrollo económico local y de cooperación cultural, ejerciendo una especie de para-diplomacia.

La complejidad a este proceso decisorio, dentro de la esfera gubernamental lleva a tomar en cuenta a los actores subnacionales. En el caso de un país constitucionalmente federal como Argentina, éstos actores pueden incidir también en la agenda exterior e incluso actuar conforme a su propia “agenda externa” y vincularse con otros actores subnacionales de países vecinos, o con agencias internacionales de crédito ²⁸(COLACRAI, M., y ZUBELZÚ, G., 1994). Cabe mencionar aquí los intereses de las economías regionales que, ante la negociación de un acuerdo comercial con otro actor internacional de la envergadura comercial de la UE, pueden

complicar o facilitar el proceso de negociación. De manera que las provincias se constituyen también como actores con algún grado de incidencia en la formación de la agenda de la PEA. Esta participación se enmarca en lo que Zeraoui²⁹(ZERAOUI, Z., 2007) llama paradiplomacia para referirse a las vinculaciones internacionales desplegadas por los gobiernos de las entidades sub-nacionales, (provincias, regiones o localidades), en vistas a la consecución de sus propios intereses. Con ello cada ente subnacional se proyecta mediante una “diplomacia a escala” sin interferir con la política exterior del estado nacional que integra.

Un factor que posibilita esa progresiva participación y acción diplomática *sui generis* se hallaría según Aldecoa (ALDECOA, F., KINCAID, M., 1999)³⁰ en la forma de organización territorial de poder de los Estados Nación. De ese modo, el federalismo es percibido como un incentivo para incrementar la promoción de exportaciones locales (WEILER, C., 1995)³¹. De ahí entonces que como estrategia de negociación, mediación y legitimación de sus intereses en el plano nacional, acudan tanto al ámbito parlamentario como a la capacidad de lobby de sus funcionarios provinciales para incluir sus percepciones, intereses y creencias respecto a temas como denominación de origen controlado, medidas sanitarias, etiquetado de productos de origen transgénico o de origen orgánico, por ejemplo. O bien, las provincias pueden tener intereses concretos o demandas para la cancillería argentina en lo que respecta a la inclusión en la agenda de relacionamiento externo bilateral o regional de integración física o medioambiente. Para el caso que nos ocupa en este estudio, las exportaciones de la producción agropecuaria y agroindustrial son de suma importancia para las provincias productoras. Dos son los casos que pueden ilustrar este último tipo de demandas de las unidades subnacionales para la agenda exterior argentina: un caso lo representa las inquietudes sobre Indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas y también para lácteos (concretamente el segmento de quesos). Otro caso lo representan algunas provincias cordilleranas que, ávidas de contar con un paso fronterizo que las conecte directamente con el vecino país de Chile inician gestiones para tratar de incluir sus intereses en los comités de frontera y lograr de ese modo que se realicen las obras necesarias de infraestructura que asegure dicha conectividad y salida de su producción hacia puertos del Pacífico.

En todo caso, conviene recordar que el contexto de apertura comercial de la década del noventa estimuló el accionar paradiplomático de las provincias argentinas, buscando entretejer en muchas ocasiones relaciones con otras unidades subnacionales tanto de países mercosureños, como en algunas ocasiones unidades subnacionales de países europeos, como

por ejemplo con algunas regiones españolas e italianas. Un claro ejemplo de ello lo constituye la red de Mercociudades, donde las iniciativas de integración y acercamiento pasa más por municipios y que por provincias, departamentos uruguayos y estados brasileños del sur.

No obstante, el grado de apertura económica de los años noventa tuvo como consecuencia la profundización de disparidades en las economías regionales, acompañada por la desindustrialización de la producción nacional. Como indica Diana Tussie, (TUSSIE, D., 2003)³², las exportaciones nacionales se han concentrado en tres provincias argentinas: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe que entre las tres sumaban en el año 2001 (tomado como referencia por la bisagra histórico-económica que representa) el 66% del total, detrás de estas provincias se ubican en el ranking aquellas mayormente dotadas recursos naturales como petróleo(Santa Cruz, Chubut), la pesca o las condiciones para el cultivo de la vid. Esa dinámica de las economías provinciales trajo aparejado una progresiva acción diplomático- comercial con la creación de instituciones provinciales (en algunos casos municipales) promotoras de las exportaciones, como Secretarías y Direcciones de Relaciones Internacionales, Agencias de Promoción Comercial, incluso fuera del territorio provincial y argentino (como por ejemplo la Fundación Pro-Mendoza, o el Córdoba Trade Center, entre otras) abriendo oficinas en Madrid, San Pablo, Santiago de Chile, Nueva York.

Adicionalmente, esa predisposición de las provincias argentinas para el relacionamiento externo se refuerza en el caso de las provincias limítrofes (COLACRAI,M. y ZUBELZU, G, 1994)³³ en cuyos casos la ubicación geográfica favorece esa tendencia a relacionarse más estrechamente con las ciudades limítrofes de los países vecinos que con otras provincias argentinas. Aún mas, en ocasiones estas vinculaciones y la acción paradiplomática parecen obedecer a lo que Soldatos denomina devolución, en cuanto a que la ciudadanía por cuestiones de proximidad y *accountability*, tendería a confiar más en las autoridades locales que en las del gobierno central federal(SOLDATOS, P., 1990). Aquí se encontraría una de las posibles razones, según ese autor para la acción exterior de las unidades subnacionales en países organizados federalmente. Sin embargo, resta recordar que en el caso de UE y Mercosur, tomados como actores internacionales, tal vez pueda vislumbrarse alguna forma de federalismo sui generis, dado que al estar integrados por Estados Nacionales (con organización federal algunos, y otros no), se yuxtaponen intereses nacionales, subnacionales y regionales al mismo tiempo, sumando de este modo complejidad a la toma de decisiones.

Además, puede observarse la superposición de sus tareas con las actividades de la Fundación Export.Ar citada anteriormente, ya que a menudo en lugar de coordinar las actividades de las agencias provinciales, las acciones de unas y otras se replican sin la coordinación de esfuerzos para potenciar la presencia de la producción local en las ferias internacionales y en las misiones comerciales organizadas por el Poder Ejecutivo Nacional, mostrando cierto déficit organizativo del Consejo Federal de Comercio Exterior.

Esta yuxtaposición se complejiza aún mas cuando el escenario es regional y a éste se le suma la negociación con un bloque de integración de la envergadura política y económica como lo es la UE. Por eso, para poder dilucidar quién participa defendiendo determinados intereses en la negociación interregional, es necesario partir del estudio de la integración regional, tanto en la UE como Mercosur, y a partir de ahí analizar la trama del proceso de decisorio en ambos bloques.

Sin embargo, tanto la participación de diferentes oficinas que componen la trama decisoria gubernamental nacional como las relaciones internacionales de las provincias constituyen sólo una parte de la miríada de actores influyentes en la conformación de la agenda de la PEA. Es preciso mencionar la participación de actores no gubernamentales y algunos grupos de interés que, empleando sus recursos humanos, relacionales y su capacidad de negociación o presión pueden alterar, modificar o reafirmar relativamente la orientación de la agenda de la PEA.

Actores no gubernamentales: grupos de interés y think tanks

Como se ha indicado en el comienzo de este capítulo y en el marco teórico, para examinar la PEA durante la década 1994-2004 y años subsiguientes en la medida que así lo requiera el curso de nuestra investigación, es preciso considerar la participación de actores no gubernamentales de origen nacional. Dado que la formulación de la política exterior no es esencialmente un proceso muy diferente a la toma de decisiones sobre aspectos internos, y que en el funcionamiento del sistema político también influye la dimensión externa de la acción del Estado³⁴(HAGAN, J., 1995), tomaremos en consideración a grupos que tienen o pueden tener intereses convergentes o divergentes respecto a la negociación de un acuerdo de libre comercio entre Mercosur y UE.

La incidencia de distintos sectores de la sociedad, ya sea nucleados en grupos de interés o en grupos de presión, o bien en comunidades epistémicas que constituyan think tanks, ha sido estudiada ampliamente en los desarrollos teóricos de política exterior. Desde esta perspectiva,

las presiones dentro del aparato gubernamental o las procedentes de afuera de alguna manera constriñen el comportamiento del Estado como actor en la arena internacional.

A la luz de lo señalado por Hagan³⁵ (HAGAN, J., 1995) los grupos de interés pueden ser vistos como vehículo de presiones societales. Por consiguiente, la importancia otorgada a los grupos de interés se basa en el supuesto de que pueden incidir en el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que perciban que guardan relación directa con sus intereses. Dicha percepción puede orientar el comportamiento de estos grupos hacia la oposición o por el contrario hacia el apoyo a un lineamiento de la política exterior, por lo que este autor considera tales conductas como una fuente probable de explicación de la toma de decisiones, del mismo modo que se analiza cualquier otra política interna de un Estado.

Construcción de la agenda e intereses en negociaciones multilaterales

De manera que siguiendo estas proposiciones, resulta apropiado tomar en consideración el comportamiento de tales grupos en la formulación de la postura y propuestas de la agenda de la PEA en las negociaciones agrícolas internacionales. Entre esos grupos pueden incluirse corporaciones productoras y exportadoras de bienes agropecuarios. Como se observa en el caso de la negociación en la Ronda Uruguay para incluir la liberalización del comercio agrícola a escala internacional, según Miller³⁶(MILLER, C., 2002) la Sociedad Rural Argentina (SRA) proporcionó a los negociadores argentinos información relevante a la vez que encaraba por su parte una especie de “negociación paralela” con organizaciones análogas de otros países, como los del Grupo Cairns y algunos europeos.

De hecho, al ser entrevistado por la autora de esta investigación sobre las negociaciones UE-Mercosur, el encargado del área específica que se ocupa de las negociaciones internacionales dentro de la SRA confirmó la participación y diálogo con sectores gubernamentales y áreas específicas de la cancillería argentina desde que comenzaron las negociaciones entre sendos bloques regionales. Más allá del conflicto durante 2008 entre el sector agro- exportador y la administración Fernández de Kirchner por el aumento de las retenciones a las exportaciones, en las respuestas sobre el diálogo entre gobierno y el sector agro-exportador remarcaba la persistencia más allá de las coyunturas de la participación de entidades rurales exportadoras e incluso regionales (Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur), en el intercambio de informes con diferentes órganos gubernamentales, dejando en claro la postura del sector a favor de la liberalización del comercio agropecuario y la reducción, desde los acuerdos OMC,

como así también sus expectativas y percepciones respecto de las medidas de apoyo doméstico para la mejora en el acceso a mercados europeos.

Dentro del segmento agro-industrial, la Corporación Vitivinícola Argentina (entidad de carácter mixto), creada hace pocos años, también presenta sus demandas e incidencias en el aparato decisorio gubernamental encargado de la negociación UE- Mercosur. Con intereses concretos en lo referente a la apertura e inserción en mercados internacionales, las negociaciones en el ámbito multilateral y también interregional sobre Denominación de origen Controlado, (una variedad de Indicación Geográfica dentro del Acuerdo TRIPS OMC), representa una de las principales inquietudes del sector, mostrando en la entrevista realizada por la autora las perspectivas del sector que nuclea sobre las negociaciones y el acceso a mercados internacionales, como así también sobre la gestión de los organismos nacionales gubernamentales encargados de las negociaciones multilaterales, bilaterales y regionales.

Estos ejemplos citados sucintamente para ilustrar la influencia de actores del sector no gubernamental, muestran dos casos de asociaciones productivas con intereses concretos en la negociación para lograr un acuerdo de libre comercio entre el bloque europeo y Mercosur, recordando que se excluye aquí al sector secundario y al sector terciario por cuanto se realizó un recorte al diseñar el objeto de estudio centrándose en el comercio de bienes agrícolas, incluyendo a los agroindustriales (principalmente la rama alimentaria).

Por otro lado, resta también tener presente que no sólo las asociaciones que nuclean a productores pueden influir en la orientación que se le da a la agenda externa argentina. También algunos centros de investigación y consultoría suelen mantener contacto fluido con agencias gubernamentales y funcionarios sobre la marcha de las negociaciones internacionales. En el caso que se estudia, existen algunos Think tanks y entidades cercanas a las asociaciones de productores que manifiestan interés en las negociaciones internacionales. Según un estudio del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento del año 2005, en Argentina existían ya para ese entonces 33 think tanks. La proliferación de estas usinas de ideas puede deberse tal vez a la fragmentación del sistema político, cuyo primer efecto es que los partidos políticos han perdido la capacidad para formular políticas (Véase por ejemplo, *La Nación*, 28/8/2005)³⁷, y son desplazados por estos centros de estudios cuyo personal técnico-profesional viene a suplir ese vacío de iniciativas. Las fuentes de financiamiento de tales entidades son de diversos orígenes, a menudo se trata de cámaras empresariales, otras veces la

financiación puede proceder de organizaciones internacionales, de donaciones, e incluso de entidades gubernamentales.

En este segmento de actores puede diferenciarse un conjunto de centros de investigación que dependen de esferas gubernamentales (*in house think tanks*) pero, al igual que sus semejantes de carácter privado se constituyen en una organización que ofrece consejos e ideas sobre asuntos de política o comercio. Usualmente se trata de organizaciones en las que trabajan varios teóricos e intelectuales integrando equipos multidisciplinarios que elaboran análisis, informes con las conclusiones y recomendaciones sobre el curso de acción que deben adoptar las políticas a implementarse desde el Estado. Como sostiene Botto³⁸ (BOTTO, M., 2008), el nexo entre la investigación y las políticas públicas en los países de América Latina se ha convertido en objeto de estudio, recién en los escenarios posteriores a las reformas estructurales efectuadas durante los años del Consenso de Washington. Tanto los centros de investigación de carácter gubernamental (dependientes orgánicos de ministerios), académicos (universidades estatales y privadas), o sectoriales, (generalmente vinculados a cámaras de productores agropecuarios o industriales), configuran comunidades epistémicas que comparten de alguna manera interpretaciones sobre temas y situaciones, conduciendo hacia una relativa homogeneidad de puntos de vista de quienes asesoran a los tomadores de decisiones³⁹ (HAAS, P., 1992). Por ello es que se los considera como think tanks, pues además de la generación de consensos dentro de un grupo, y la actitud comprometida de sus miembros para fundar sus opciones de política, quienes integran estas comunidades reclaman tener un conocimiento relevante de la política dentro del área temática que en este caso es comercial y, debido a esto, su comportamiento no responde necesariamente a intereses de corto plazo o basados en la lógica burocrática. Esto diferencia a estos actores del modelo de Allison de política burocrática que consideramos anteriormente en este capítulo.

Entre los centros de investigación argentinos de índole gubernamental cuyas investigaciones y conclusiones tienen importancia en las negociaciones económicas internacionales, según Botto se destacan el Centro de Estudios para la Producción dependiente de la Secretaría de industria y el Centro de Economía Internacional dependiente de la Cancillería argentina.

Junto a estos núcleos de investigación y producción de conocimiento dependientes de áreas gubernamentales, se hallan otros think tanks de carácter sectorial y académicos cuya opinión cobra relevancia en las negociaciones internacionales de carácter económico. Entre ellos puede

citarse desde los más tradicionales como la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), como otros institutos tales como FIEL, Fundación Mediterránea (que tuvo una participación renombrada durante la etapa en que Cavallo fue ministro de Economía), y recientemente creado se encuentra el Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. Este último se caracteriza por ser una entidad sectorial que se vincula a otros organismos semejantes de cámaras de productores agrícolas. De hecho, fue creado por un conjunto de Bolsas de Cereales de diferentes puntos del país (Bahía Blanca, Rosario, y Buenos Aires). Motivada por el interés en las negociaciones agrícolas UE- Mercosur y la participación de actores privados en la misma, es que quien escribe pudo dialogar con integrantes del equipo de profesionales del INAI sobre la evolución de tales negociaciones. Al respecto pudo constatar la articulación de la participación del centro de investigación tanto con entidades gubernamentales como con cámaras del sector. Una prueba de esa articulación con otras entidades agrícolas, es el Programa de Inserción Agrícola, que cuenta con financiamiento del BID para facilitar una mayor inserción económica de los países del Mercosur en el resto del mundo. Se trata de un programa regional en el que participan Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay junto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN).

En suma, tanto estos actores que no pertenecen a la esferas burocráticas del estado, como quienes integran organismos gubernamentales tanto en el plano nacional como en el sub-nacional junto al marco político y el modelo de desarrollo económico constituyen factores endógenos condicionantes en la construcción y elaboración de agenda de la PEA y en particular de su capítulo comercial.

Modelo de Desarrollo interno y relaciones externas.

Otro punto relevante dentro del marco interno es *el modelo de desarrollo* como una variable interviniente en la orientación de la PEA. Investigar la relación entre las políticas exteriores, los regímenes políticos supone, como plantean Spiguel y Rapoport⁴⁰ (RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C., 2003), analizar la vinculación entre los esquemas de dominación, la naturaleza socio- histórica del Estado argentino con la estructura económica de la sociedad:

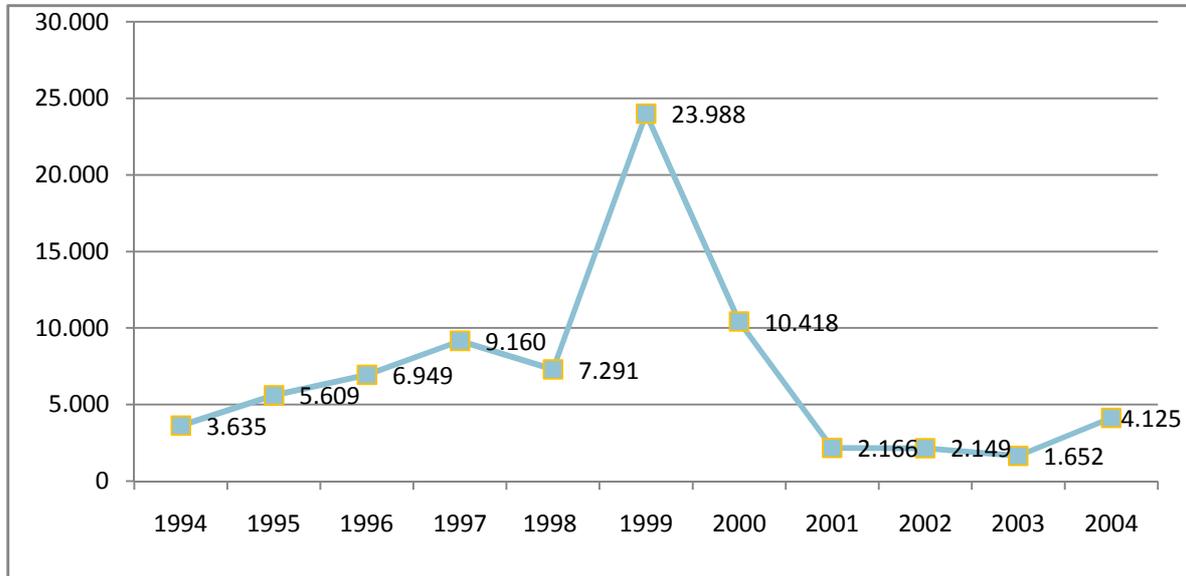
“El péndulo político condicionado por las contradicciones erróneas se expresa en la política exterior, en la oscilación entre políticas autonómicas conjugadas con el nacionalismo económico por un lado y políticas aperturistas que pugnan por una asociación con las grandes potencias, por el otro”.⁴¹ (RAPOPORT, M. y SPIGUEL, M.)

En el caso de la etapa menemista puede señalarse la relación existente entre el alineamiento automático con EE.UU. y la dinámica de la vinculación entre empresas trasnacionales y grupos económicos nacionales. El modelo de acumulación rentístico- financiero vigente en Argentina desde la instauración de la dictadura militar de los años setenta, tuvo su máximo apogeo en la década menemista para declinar luego bajo la presidencia de De La Rúa y colapsar en diciembre de 2001.

El tinte economicista que se le imprimió a la PEA durante la etapa 1989-2000, puede interpretarse a la luz de lo que Richard Rosecrance denominó la expansión del Estado Comercial⁴²(ROSENCRANCE, R., 1987). Desde este punto de vista, Argentina tuvo una clara orientación comercial y por lo tanto para esta explicación teórica no hay nada más nocivo que atacar u hostilizar a un cliente. De ahí derivó el afán del menemismo para terminar con los conflictos con EE. UU y países desarrollados, paso previo para su integración al Mercosur. Como muestra de ello, el bloque dejaría en claro su substancia a través de la cláusula que prohíbe las disputas territoriales entre los miembros. Asimismo, Rosecrance localiza la predominancia de esta concepción con la llegada de la interdependencia. De hecho, la interdependencia obligaría a los estados a tener cordiales relaciones entre sí, desde el momento en que ninguno puede autoabastecerse y necesita del comercio para subsistir.

En esta misma línea entonces, considerando el paradigma neoliberal como una estrategia de inserción de la economía argentina en los principales mercados mundiales, pueden comprenderse los estímulos al ingreso de capitales procedentes de empresas trasnacionales, muchas veces como Inversión extranjera directa (IED). Como puede observarse en el siguiente gráfico, la evolución del flujo de IED alcanzó su punto más alto entre 1999 y 2000, para decaer luego del colapso financiero.

Gráfico 2. 1: Ingreso de capitales en concepto de inversión extranjera directa en Argentina entre 1994-2004 expresado en millones de dólares corrientes



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas publicadas por el CEI.⁴³([www.cei.gov.ar/ estadísticas](http://www.cei.gov.ar/estadísticas))

Por consiguiente, se esgrimió que los años noventa se caracterizaron por una renovación en el flujo de capitales extranjeros hacia la periferia, fruto de la creciente masa de capital generado en los países centrales, cuyos requisitos no eran otros que asegurar beneficios superiores a los riesgos. Paralelamente, que este ingreso haya impulsado el crecimiento económico, como afirma Llach⁴⁴(GERCHUNOFF, P. y LLACH, L., 2003), resulta discutible, puesto que se centró fundamentalmente en la compra de empresas ya existentes. Los autores coinciden en remarcar la configuración de una alianza de sectores, cuyo peso para definir y torcer rumbos puede resultar fundamental. Este nuevo bloque hegemónico, tal como sostiene Nochteff⁴⁵(NOCHTEFF, H., 2001), se concretó entre los acreedores externos y los conglomerados de capital local y extranjero. Como grupo de interés, el aporte de la tecnocracia económica y los dirigentes menemistas como intelectuales orgánicos al servicio del mismo, fue quizá uno de los más notorios en las políticas públicas de aquella gestión⁴⁶(PUCCIARELLI, A., 2004). Las políticas adoptadas así como el ingreso de Argentina al Plan Brady, (que ha sido entendido como una especie de vinculación temática, en términos de Keohane, por el desmantelamiento del proyecto misilístico Cóndor II) se orientan a “preservar” a los acreedores externos, al tiempo que brindarles oportunidades de negocios rentables (vía desregulación, apertura comercial y financiera). Estas transformaciones tomaron cuerpo en el plano institucional en la “Ley de

emergencia económica” y en la “Ley de Reforma del Estado. Esta reforma encarada en la década menemista se sustentaba en una percepción muy particular de la tecnocracia gobernante (otro de los actores participantes en el proceso de formulación y toma de decisiones) sobre lo que había representado el fisco bajo el welfare state: Estado sobredimensionado y protector, industria subsidiada e ineficiente, déficit fiscal permanente, empresas públicas deficitarias, demanda interna sostenida en el gasto público e hiperinflación era el panorama económico en 1989 cuando asumió Menem la presidencia⁴⁷(TORRE, J.C., 1998) .Entre otras medidas, la desregulación de mercados fue acompañada por una política de privatizaciones sin precedentes en la historia económica del país. Estas privatizaciones se enmarcaron en un proceso de reformas que conllevaron hacia el achicamiento del estado, circunscribiéndolo casi exclusivamente al rol de un mero vigía garante de la apertura económica. Con el mismo fin se eliminaron subvenciones y se modificó la estructura tributaria, buscando también establecer un marco de disciplina fiscal⁴⁸. (MARGHERITIS, A., 2005)

La imposición de un modelo económico de crecimiento fue posible tal vez merced a la agitación de fantasmas de inestabilidad económica y política del pasado. Esto quizá se vinculaba con la auto-percepción de la tecnocracia dirigente como la promotora de la inserción argentina en “el primer mundo”, para lo cual era necesario dejar atrás conceptos propios de la economía keynesiana que podían asociarse a un Estado “paternalista” y aplicar mecanismos de ajuste en el gasto público⁴⁹. (SCHVARZER, J., 1998)

Excursio 2.1 La convertibilidad y el endeudamiento externo

La sobrevaluación de la moneda modificó las variables que se relacionan con la deuda, prioridad del plan elaborado por Domingo Cavallo, y también tuvo efectos el equilibrio presupuestario. Pero al conjugarse con la apertura comercial, favoreció el incremento de las importaciones que crecieron a mayor ritmo que las exportaciones, por lo que la balanza comercial comenzó a arrojar déficits crecientes. Con ello, el círculo vicioso a medida que el déficit comercial crecía, más el proveniente de los restantes rubros de las cuentas externas, se cubría con los flujos financieros que ingresaban sosteniendo el precario equilibrio.

Por otro lado, el creciente aumento de los depósitos (en pesos y dólares) dio lugar a una expansión de las entidades bancarias y sus elevadas tasas permitieron enormes spreads que generaron grandes beneficios a los bancos. También pudieron participar en muchos negocios a partir de las desregulaciones, como la intermediación en el mercado bursátil, los sistemas de capitalización de aportes jubilatorios (AFJP), la compra de bancos provinciales, etc. A partir de la crisis mexicana de 1994 la fortaleza del sistema quedó en entredicho y a partir de la desconfianza se produjo un cambio de propietarios hacia entidades extranjeras, ya que la apreciación del peso hacía beneficiosa la venta. Esto significó el traslado del control de la mayor masa potencial de ahorro en el sistema nacional hacia el capital externo.

Sin embargo, la aplicación de políticas económicas que implicaban ajustes severos al gasto público, a los subsidios y otro tipo de medidas de sostén de sectores industriales, trajo aparejada entre otras cosas, la desindustrialización y el aumento en la brecha de disparidades regionales. Entre otros motivos, esto ocurrió probablemente porque el sector financiero no actuó como transmisor del ahorro hacia el desarrollo económico, dificultándose así para las Pymes el acceso al crédito. Asimismo, se condicionaban las inversiones otorgando créditos en función del patrimonio y no de la calidad de los proyectos de inversión.

A su vez, este proceso fue de la mano de la creciente financiarización de la economía mundial, que como se estudia luego en el apartado de los factores del marco externo influyentes en la PEA, mostraba tres grandes “burbujas”⁵⁰: una sobreoferta mundial de ahorro, créditos hipotecarios de fácil acceso y suba inusitada del precio de commodities.

Continuidad del modelo económico y crisis

Ya durante la gestión de De la Rúa (diciembre de 1999), el gobierno aliancista concentró sus medidas en el gasto fiscal; en lugar de solucionar la creciente indigencia resultante de tantas medidas de ajuste de la gestión que lo precedió. Había heredado del menemismo un déficit fiscal de más de 10.000 millones de pesos que probablemente se debió al conjunto de condiciones instauradas por el mismo Modelo neoliberal y una combinación de subvenciones explícitas o implícitas hechas a grandes grupos económicos. Como solución se optó así por recortar los gastos del estado y suprimir políticas activas privilegiando los acuerdos con los organismos de crédito internacionales y con los sectores financieros. Adicionalmente, se prestó más atención al “saneamiento fiscal” que a la concordia social.

Así la preocupación central de los tres ministros de economía que se sucedieron en sus dos años de gobierno fue el problema del déficit tratado con una visión ortodoxa. La creencia generalizada entre muchos de los tecnócratas y think tanks de aquel entonces era que si se reducía el déficit fiscal, bajaría el índice de riesgo país elaborado por calificadoras extranjeras de riesgo para inversiones. De este modo, su política consistió en darle prioridad al ordenamiento de las cuentas públicas, logrando que las moderadas intenciones iniciales del gobierno delarruista se convirtieran en “una gran ofensiva antipopular para extraer recursos de estos sectores, para bajar el déficit fiscal. Baste como ilustración de esta decisión política citar declaraciones del ministro Machinea quien, en junio de 2000 afirmaba:

*“Las medidas que hemos tomado son medidas que profundizan el camino que se emprendió en los noventa”
(Clarín, 22-6-2000)*

Según se desprende de las cifras volcadas en el cuadro 2.1, los síntomas del agotamiento del modelo de desarrollo económico especulativo de los noventa comenzaron a reflejarse en la evolución negativa del PBI argentino a partir de 1998. Fue desde las consecuencias de la crisis asiática de finales de ese año que se registró tal resultado en el PBI. Esta situación comenzó a generar desconfianza en los inversores, llevándolos a suspender sus colocaciones, ya sea de cartera o en carácter de préstamos. En tales circunstancias, las expectativas de un default, es decir que Argentina dejase de cumplir sus compromisos externos (deuda: amortización del capital más intereses), fue una sospecha que había tomado cuerpo desde 1998 y en particular luego de la crisis brasileña de 1999.

Cuadro 2.1 Producto Interno Bruto real (Tasa promedio de crecimiento anual)								
Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total PBI	-2,8	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9
Agric.silvicultura y pesca	5,6	-1,2	0,5	8,7	1,6	-2,7	4	-2,2
Manufacturas	-7,5	7,3	10,2	1,7	-8,3	-2,8	-7,4	-10,5
Construcción	-12,2	8,4	16,6	8,7	-8,3	-12,8	-11,6	-33,4
(Pesos por dólar - promedio anual)								
Tipo de Cambio	0,9998	0,9995	0,9995	0,9995	0,9995	0,995	0,9995	3,0663
(Índice 1995 = 100)								
Tasa efectiva real (1)	100	101,9	99,0	98,7	90,0	90,6	88,3	136,4
Términos de intercambio (2)	100	108,5	108,9	103,9	98,5	108,8	108,2,	109,9
<p>(1) Valor ponderado según el comercio exterior calculado usando tipo de cambio nominal promedio para el período. La variación negativa indica apreciación real.</p> <p>(2) Una variación negativa indica un deterioro de los términos de intercambio.</p>								
Fuente: Mendoza, O. A. según datos del MECON/INDEC y CEPAL ⁵¹ (MENDOZA, O., 2005)								

Además, cabe señalar que desde 1997 la economía argentina sufrió una sucesión de impactos negativos de orden externo como *la crisis asiática*, traducida en una serie de devaluaciones que afectaron al mercado interno argentino y la competitividad de nuestra economía. Casi de inmediato se produjo *la crisis rusa*, ocasionada por la moratoria unilateral declarada por Moscú, la cual se tradujo en un abrupto corte del crédito y un importante aumento de las tasas de

interés que contribuyeron a desacelerar el crecimiento económico mundial y a una significativa baja de los precios de los *commodities*. Finalmente, *la devaluación brasileña* a principios de 1999, terminó por complicar la delicada situación, manifestándose en un retroceso productivo localizado principalmente en los sectores de bienes transables y liderado por las caídas de las industrias manufactureras, la construcción y el sector agropecuario. Al mismo tiempo, se registró un notable deterioro de la competitividad externa de la economía argentina, como consecuencia del fortalecimiento del dólar, un pronunciado deterioro de los términos de intercambio y el aumento de los costos domésticos, que contribuyeron a desplomar las importaciones y frenar las exportaciones⁵² (TRESKA, G., 2003).

En este contexto, el nuevo gobierno decidió instrumentar un aumento de impuestos y graves recortes presupuestarios con el fin de reducir el déficit fiscal, mientras recibía del FMI un préstamo *stand-by* de U\$S 7.400 millones destinado a morigerar los efectos de la crisis. Pero la sobrevaloración del peso, atado inflexiblemente al dólar por la Ley de Convertibilidad, sumada a los efectos de las circunstancias externas recién señaladas, elevó el precio de los bienes de exportación e hizo difícil el equilibrio y aún más el superávit de la balanza comercial. Cuando este se produjo en los últimos años, no obedeció a un incremento de las exportaciones sino a una marcada retracción de las importaciones, las cuales se redujeron casi un 20% en el 2001 y un año más tarde representaron sólo una cuarta parte del monto registrado en el 2000. De esta manera, como se observa en el cuadro 2.2 el progresivo déficit de cuenta corriente, condujo a que la acumulación de deuda externa llegara a un punto en que, en el corto plazo, para hacer frente a ella se necesitase el equivalente a seis años de exportaciones. Cronológicamente la difícil situación económica argentina arranca desde la crisis financiera internacional que sacudió a los mercados a finales de los años noventa.

En un principio, ésta pareció quedar despejada al recibir un auxilio financiero en diciembre de 2000 por valor de 39.800 millones de dólares, de los cuales 14.000 procedían del acuerdo del FMI, en el marco de un programa de ajuste económico y asistencia financiera promovido por éste. España contribuyó a esta iniciativa con una cantidad de 1.000 millones de dólares para garantizar la línea de financiación. De esta manera se evitó la suspensión de pagos de una deuda externa de 126.000 millones. Con datos a junio de 2002, la deuda argentina se descomponía sectorialmente en títulos públicos en moneda extranjera (con un 75%) y préstamos de organismos internacionales (alrededor de un 25%)⁵³. (SOTELSEK, D., 2003)

Por ende, el año 2000 estuvo signado por los ajustes del gasto, los intentos de refinanciación de la deuda y los auxilios solicitados al FMI y a la banca privada. En diciembre de ese año, el país recibió un paquete de ayuda de casi U\$S 40.000 millones, mientras que el gobierno

Año	1995	1996	1997	1998	1999	1999	2001	2002
Saldo en cuenta corriente	-5,190.7	-6,842.5	-12,328.4	-14,603.3	-12,312.4	-8,877.7	-4,442.6	8,821.0
Saldo comercial	2,357.40	1,759.50	-2,123.10	-3,116.80	-770.5	2,558.0	7,451.0	16,885.0,
Exportación de bienes (FOB)	21,161.70	24,042.70	26,430.40	26,441.00	23,332.70	26,409.5	26,610.0	25,346.0
Importación de bienes (FOB)	18,804.30	22,283.20	28,553.50	29,557.80	24,103.20	23,851.5	19,159.0	8,461.0
Saldo de servicios	-3,329.60	-3,444.50	-4,325.60	-4,397.60	-4,070.80	-4,305.4	-3,908.0	-1,635.0
Saldo de ingresos	-4,643.00	-5,488.00	-6,218.00	-7,385.40	-7,739.40	-7,371.6	-8,213.6	-6,836.0
Transferencias corrientes	424.5	330.5	338.3	296.5	268.3	241.3	227.0	407.0
Saldo en cuenta capital y financiera	7,134.90	12,346.50	17,187.40	17,218.50	13,878.20	9,548.7	-4,671.0	-11,512.0
Inversión en cartera	4,112.30	5,347.80	5,503.10	4,546.00	22,664.50	10,639.0	3,039.0	735.7,
Otras inversiones	1,893.40	9,832.00	10,887.00	8,337.00	-6,323.00	-2,391.6	-7,646.0	-3,447.3
Variación en reservas (- aumento)	1,129.20	-2,833.30	797.3	4,335.50	-2,463.30	1,301.3	-498.0	-5,862.4,
Errores y Omisiones	82.3	-3,875.00	-3,293.00	-3,436.00	-1,186.10	-439.4	-12,084.0	-4,457.0,
Inversión directa	-2,026.50	-1,629.00	-1,566.10	820.8	-379.8	-1,197.1	-2,970.4	-1,766.0
Deuda Externa Total								
Deuda Desembolsada	99,363.50	111,934.00	130,828.40	144,050.20	148,500.00	155,400.00	146,849.00	132,900.00
Servicio de la deuda efectiv. Pagado	8,980.60	13,053.60	18,308.20	21,572.60	22,400.00	23,600.00	N/A.	N/A

anunciaba un plan de obras públicas que implicaba una inversión de U\$S 20.000 millones. De todos modos, nada de ello sirvió para solucionar la recesión ni detener la fuga de capitales.

Cuadro Nº 2.2. Evolución de la Balanza de Pagos 1995-2002

Fuente: MECON/Secretaría de Programación Económica; S. de Hacienda: Estadísticas Financieras, FMI y CEPAL

La situación del país se agudizó aún más en los primeros meses de 2001, a tal punto que provocó la salida de José Luis Machinea del Ministerio de Economía, pasando su conducción a manos de Ricardo López Murphy, figura ligada a la Asociación de Bancos de la Argentina, quien anunció la puesta en marcha de un plan aún más ortodoxo para recuperar la maltrecha economía, que incluía la promesa de no modificar la convertibilidad. Los anuncios de recorte del gasto fueron tan importantes que provocaron la movilización de diversos sectores sociales y la prematura remoción del Ministro. De inmediato, el presidente De la Rúa designó en su lugar a Domingo Cavallo, a quien el Congreso le cedió poderes especiales, esperando que revirtiera el desastre económico en que se hallaba Argentina. Por consiguiente, frente a una actividad económica en retroceso y a las crecientes presiones internas, la política exterior y su capítulo comercial se convirtieron en rehén de objetivos de corto plazo más que un componente de una nueva estrategia de inserción activa del país en la economía mundial.

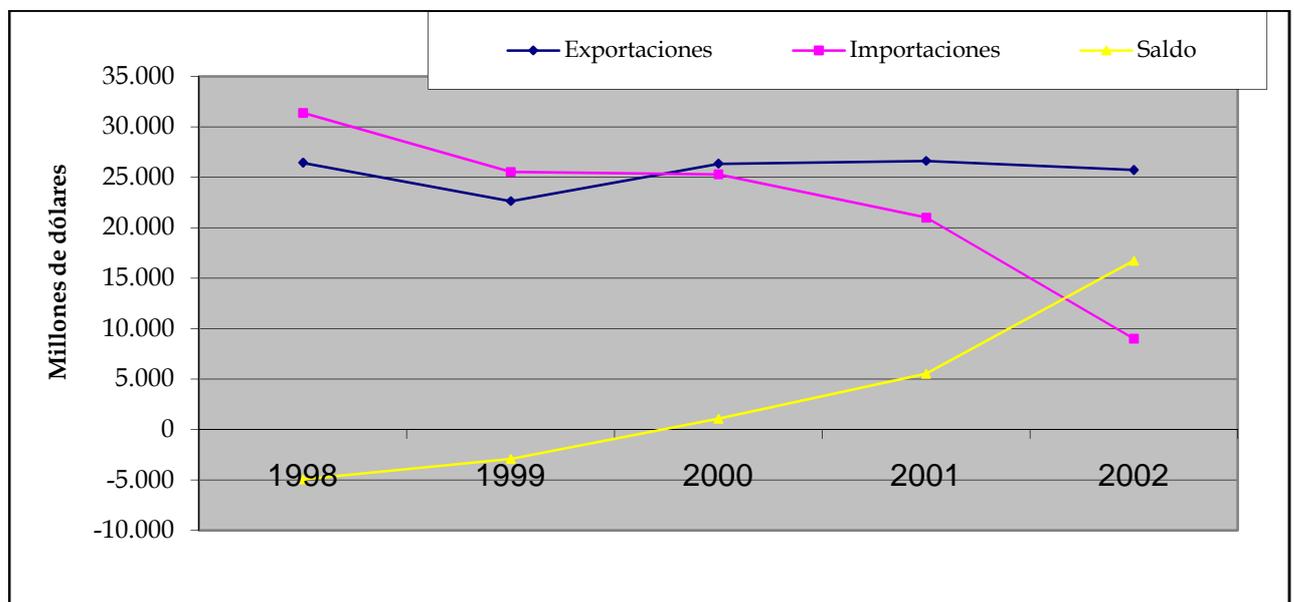
Por cierto, en lugar de fijar objetivos a largo plazo para la asignación de recursos, se utilizó la política comercial como herramienta para alcanzar metas coyunturales como por ejemplo combatir la inflación, y obtener divisas para el aumento de ingresos públicos (ABLIN, E. Y LUCANGELI, J., 2000)⁵⁴. No obstante, la experiencia histórica argentina demuestra que, durante los años de la recesión, no se registraron oscilaciones bruscas en el saldo de la balanza comercial. Esto puede visualizarse en el cuadro 2.3, donde recién luego de la devaluación se observa un ostensible aumento de las exportaciones; hecho que no ocurrió con las importaciones por la diferencias en el tipo de cambio reflejadas en el cuadro 2.1. De todas maneras vale remarcar que, como ilustra el gráfico 2.2, la performance de la balanza comercial argentina mostró un notable aumento del superávit gracias a que, entre otros motivos, la coyuntura internacional económica era favorable para la exportación de los comodities que componen la canasta exportadora argentina, puesto que aumentó sensiblemente su valor.

Cuadro 2.3: Evolución del porcentaje en el PBI Argentino de las Exportaciones frente a la importaciones entre 1994-2004

Año	Exportaciones como porcentaje del PBI	Importaciones como porcentaje del PBI
1994	6,2	7,8
1995	8,1	7,8
1996	8,7	8,7
1997	9,0	10,4
1998	8,8	10,5
1999	8,2	9,0
2000	9,3	8,9
2001	9,9	7,6
2002	25,2	8,8
2003	22,8	10,7
2004	22,6	14,7

Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas del CEI.

Gráfico 2.2 Evolución del Saldo de la Balanza Comercial argentina durante la recesión (en millones de dólares)



Fuente: Mendoza, O. (2007), op.cit. según datos del INDEC

Precisamente, con el propósito de superar la crisis, se implementó una confusa batería de medidas discriminatorias, orientadas a mejorar la competitividad- precio, mientras que se mantenía el compromiso de sostener un tipo de cambio nominal fijo y una política de “déficit cero”. Estas medidas incluyeron modificaciones unilaterales de los aranceles (se incrementaron las tarifas a los bienes de consumo y se redujeron los aranceles a los bienes de capital, con lo

que se abandonó en la práctica el AEC del Mercosur en virtud de “planes sectoriales de competitividad” discriminatorios y selectivos (basados en un complejo sistema de exenciones impositivas) y un nuevo mecanismo contingente de fijación de paridad del peso, para las exportaciones (8%)⁵⁵(BERLINSKY, J., 2004). A pesar de que el aumento en los aranceles respetó el máximo del 35% consolidado ante la OMC, la naturaleza del nuevo sistema cambiario provocó dudas sobre su compatibilidad con los compromisos multilaterales.

En realidad, cabe reconocer que Cavallo nunca tuvo simpatía por el Mercosur, incluso en mayo de 2001, en vísperas de lanzar una oferta de bonos para aliviar el problema de la deuda, durante una conferencia pronunciada en Harvard, afirmó que el esquema de integración, del modo que estaba funcionando, no ayudaba a las economías de sus miembros y condenó el AEC, al tiempo que afirmaba que la unión aduanera estaba prácticamente muerta y que lo único que restaba por hacer era convertirla en una simple pero efectiva ZLC. Aún en plena debacle los gestos de acercamiento hacia EE.UU. continuaban practicándose acorde al estilo de la etapa menemista.⁵⁶ (MONIZ BANDEIRA, L. A., 2004)

En el ámbito nacional los problemas continuaron su inexorable curso, el círculo vicioso al que el país hizo frente con una actividad económica frágil, una moneda sobrevaluada y un creciente endeudamiento llegó a su punto límite a fines de 2001. La carencia de entrada de capitales extranjeros y los masivos retiros de depósitos bancarios condujeron a que el Gobierno decidiera el congelamiento de los depósitos bancarios de corto

La crisis social que eclosionó en diciembre de 2001, ató aún más la política comercial a los vaivenes de la coyuntura, pero en un contexto mucho más crítico, que impactó sobre todos los aspectos institucionales y políticos del país, además de poner de manifiesto las limitaciones del paradigma de las *relaciones carnales* adoptado durante una década. Cavallo y De la Rúa debieron abandonar el gobierno con seis días de diferencia, pero dejando como saldo veintisiete muertes ocurridas durante las manifestaciones del 20 de diciembre.

El 21 de diciembre la Asamblea Legislativa aceptó la dimisión de De la Rúa. Puesto que el cargo de vicepresidente también estaba vacante, asumió la jefatura de la nación en funciones el presidente provisional del Senado, el peronista Ramón Puerta, que había sido elegido a esos efectos el 29 de noviembre, en una imposición de su mayoría parlamentaria por el PJ, donde primaban por encima de todo las ambiciones de poder de los líderes provinciales.

La única función de Puerta consistió en convocar una sesión extraordinaria de la Asamblea para designar un presidente interino, cosa que sucedió el 23 de diciembre, por consenso de los principales jefes peronistas, en la persona de Adolfo Rodríguez Saá, gobernador de San Luis, que recibió mandato hasta el 5 de abril de 2002, fecha en que debía entregar el mando al presidente que debía consagrarse en elecciones anticipadas al 3 de marzo de 2002. El día 23, en lo que parecía un clima de triunfo, Rodríguez Saá declaró el default ante el delirio de la mayoría del Congreso. Luego vendría la renuncia, su reemplazo por Eduardo Camaño y finalmente la designación por el misma Asamblea de Eduardo Duhalde, como nuevo presidente provisional quien decidiría la devaluación del peso y la pesificación de los depósitos.

plazo. Esta medida verdaderamente draconiana (conocida vulgarmente como “corralito”), aplicada desde el 3 de diciembre, suponía un primer paso hacia la dolarización, debido a que se orientaba a la transformación a dólares de los depósitos en pesos y la prohibición de conceder más créditos en esta moneda para evitar los ataques especulativos contra el peso argentino. También suponía un golpe a la economía informal, desarrollada al margen del sistema financiero y en la que se movía el 47% de los argentinos⁵⁷(CIDOB). A dichas restricciones le siguieron otras, como la suspensión de pagos a los acreedores privados, medidas que prácticamente paralizaron el funcionamiento del sistema de pagos y generaron una situación social explosiva.

Además, sucesivamente, pueden mencionarse otros factores convergentes como la rigidez ideológica con que fue aplicado el sistema de convertibilidad, estimulado por la adhesión acrítica a los postulados del consenso de Washington; la drástica reducción de flujos financieros internacionales hacia las economías emergentes y las políticas restrictivas que aplicaron aquellos países con los cuales Argentina mantenía relaciones comerciales significativas, entre ellas, la percepción sobre el proteccionismo de la UE y EE.UU. y la devaluación brasileña. Como puede apreciarse en el cuadro 2.3, a nivel global las exportaciones se estancaron a partir de 1998, mientras que las importaciones cayeron significativamente, dentro de este patrón de comportamiento de los intercambios para el comercio argentino. Ni EE.UU., ni Brasil-Mercosur mostraron tendencias de signo diferente. En el caso de EE.UU., desde 1997 venía produciéndose un déficit apreciable que terminó revirtiéndose en el 2002, pero motivado por el abrupto descenso de las importaciones, en el marco de una disminución total de comercio recíproco.

En el corto plazo, la conjunción de estos factores, particularmente cuando el financiamiento externo se cortó, el modelo económico neoliberal se encaminó al colapso y la deuda se tornó impagable.⁵⁸(GUTIÉRREZ, R., 2004). Ello indica que la apertura externa, las condiciones de recepción de los flujos financieros, el programa de privatizaciones y las relaciones especiales que se entretujieron en particular con EE. UU. no funcionaron según lo esperado.

El desempeño del sector agrícola desde los noventa hasta la crisis 2001

Habida cuenta que nuestra investigación se centra en el comercio de bienes agrícolas, conviene ahora presentar un panorama de sobre el desempeño del sector en Argentina durante el periodo bajo estudio, sin olvidar los vaivenes político-económicos que acaban de describirse.

Durante la década del noventa las medidas vinculadas con la apertura de la economía y la desregulación de los mercados, en lo que respecta al sector agropecuario se cristalizaron en (BARKSKY , O.y GELMAN, P., 2009)⁵⁹:

- La disolución de diferentes organismos reguladores gubernamentales; tales como la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Mercado de Concentración Pesquera, la Dirección Nacional de Azúcar, el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, el Instituto Nacional Forestal, entre otros.
- La eliminación de impuestos y tasas sobre las exportaciones, junto a la disminución de aranceles de importación de insumos agropecuarios combinados con franquicias aduaneras como draw back. Al mismo tiempo y en consonancia con este tipo de medidas se derogaron aquellos impuestos que financiaban a los organismos reguladores disueltos que se mencionaron en el ítem anterior.
- Asimismo, se eliminaron los cupos de siembra como también los de la elaboración y comercialización de vinos, caña de azúcar y uva.

Si bien se abandonaron políticas sectoriales y se tomaron algunas medidas destinadas a elevar el nivel de protección arancelaria, también se recurrió mas al uso de medidas alternativas como las salvaguardias y derechos antidumping, la reestructuración de la política económica. Durante el periodo que abarca el inicio de las negociaciones UE-Mercosur tales medidas afectaron significativamente al sector primario, aunque con diferentes resultados.

A grandes rasgos pueden distinguirse dos grandes áreas sobre las cuales esta apertura incidió de manera diferente:

- El área extra- pampeana (que incluye la zona aldononera del noreste argentino, la zona vitivinícola y olivícola cuyana y del Noroeste, la zona fruti-hortícola del Alto Valle del Rio Negro, y el área azucarera).
- El área pampeana que experimentó una expansión y reconversión de la superficie sembrada a partir del cultivo de soja RR resistente al glifosato y maíz Bt, con semillas comúnmente denominadas transgénicas, (o técnicamente llamadas Organismos Genéticamente Modificados, OGM)⁶⁰(BARKSKY, O. y GELMAN, P., 2009).

En relación al área extra- pampeana, puede señalarse que la eliminación de barreras arancelarias enfrentó a los productores al desafío de adaptar su producción a un modelo de manufactura Post-fordista donde ya no eran los grandes volúmenes de producción lo que llevaban a mayores economías de escala, sino la alta especialización de la producción. Lo que

importaba entonces era a qué mercado iba dirigida la producción, incorporando tecnología de avanzada y como resultado, lo que se produce son bienes y servicios de “alto valor”. Este *Alto valor* que viene dado por la especialización, modifica también la estructura de la obtención del beneficio. Así por ejemplo puede citarse el caso de la vitivinicultura cuyana y del Noroeste argentino, con el reemplazo de la producción de vinos de mesa y uvas comunes para el mercado interno, por variedades y vinos finos de alta gama destinado a la exportación hacia mercados de EE.UU., Asia y en menor medida, Europa. En el caso del algodón se observó un notable aumento de las exportaciones hacia los países del Mercosur primordialmente; mientras que el caso de la producción frutícola se destacó el aumento de las exportaciones de manzanas y peras durante este período.

En cuanto al área pampeana, fue muy notoria la intensificación de las unidades productivas agropecuarias basada en el empleo de capital junto a una administración empresarial compleja, la incorporación de la agricultura de precisión junto a la implementación de técnicas de cultivo como: rotaciones de cultivos, cultivos de cobertura, cultivos intercalados, la interacción cultivo/ganado. Asimismo, como se mencionó anteriormente, la incorporación de OGM en la producción de cereales y oleaginosas dio como resultado mayores rindes por hectárea, particularmente en el caso de la soja transgénica resistente al glifosato, produciéndose así el conocido boom sojero.

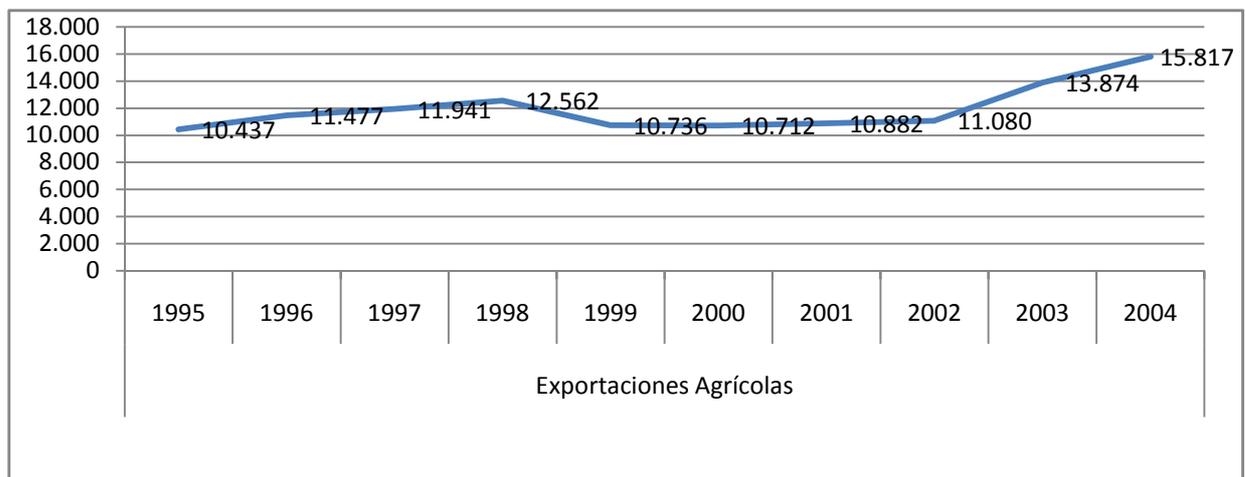
Sumado a ello, desde 2002 la combinación de suba de precios de estos commodities en el mercado mundial, junto a la devaluación del peso argentino trajo aparejado un creciente flujo de inversiones nucleadas generalmente en pools de siembra. En efecto, se trata de inversores que se agrupaban bajo la dirección técnica de un agrónomo o profesionales especializados, que arrendaban grandes cantidades de hectáreas en zonas diferenciadas (que entre otros efectos de la expansión agrícola puede señalarse la expansión de la frontera agropecuaria), y a través de técnicas capital- intensivas y la incorporación de la biotecnología, siembran en diferentes campos obteniendo mayores economías de escala. Esto se tradujo en importantes utilidades para los inversores, en detrimento de los medianos y pequeños productores . En muchas ocasiones, según señalan Gelman y Barsky, estos pools eran organizados e impulsados por entidades bancarias que, mediante la conformación de los denominados Fondos Agrícolas de Inversión Directa se configuraba un fondo con aportantes cuya inversión la administraban consultoras especializadas en agronegocios.

Esto lleva a plantear la presencia de grupos económicos con intereses directos e indirectos en la expansión agrícola argentina desde finales de la década del noventa. Efectivamente, los obtentores de eventos de OGM suelen ser grandes empresas multinacionales, entre ellas se destaca la firma Monsanto, que provee de productos para la agricultura. Es conocida por producir el herbicida bajo la marca Roundup que, según sus comercializadores promete no tener efectos residuales para la calidad de los suelos. También es productor de semillas genéticamente modificadas que son resistentes a este herbicida, razón que explica el tándem OGM+ siembra directa+ glifosato como uno de los factores coadyuvantes para el boom sojero y de maíz resistente a plaguicidas.

Estos obtentores cobran las regalías tecnológicas, y son uno de los de los costos más gravosos de la controvertida biotecnología aplicada a cultivos. Basta recordar los problemas en la agenda bilateral EE.UU. / Argentina por el litigio entre Monsanto y la Argentina por los derechos de propiedad industrial de la creación de la soja RR.

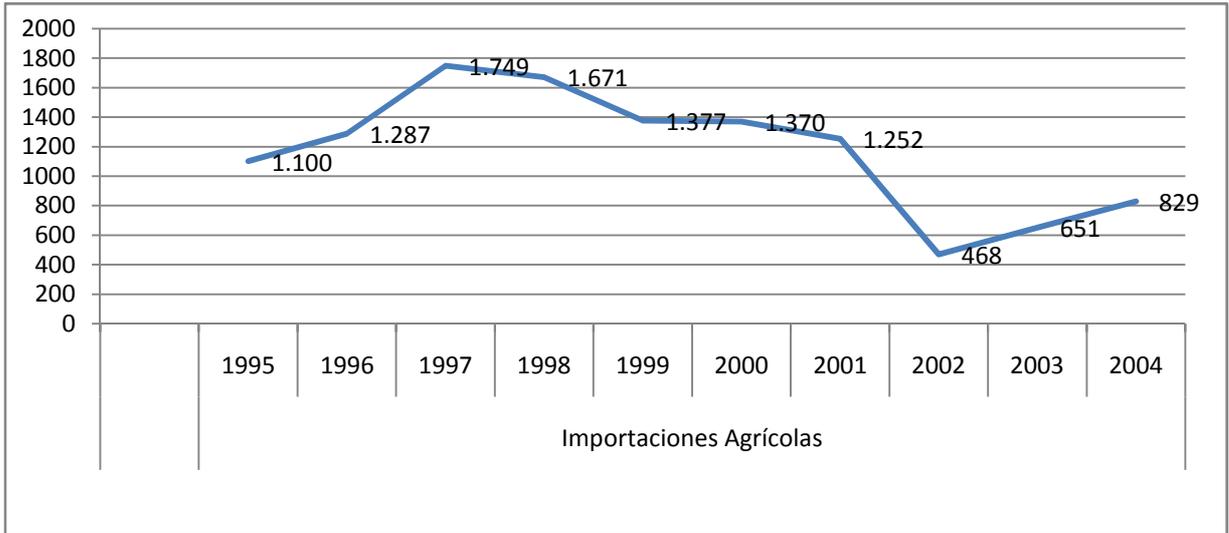
Pese a estas dificultades, en líneas generales puede advertirse que el desempeño del sector agropecuario en el comercio exterior argentino presentó la siguiente evolución en cuanto a exportaciones e importaciones:

Gráfico 2.3 Exportaciones agrícolas de Argentina entre 1995-2004 (en millones de US\$)



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos del CEI

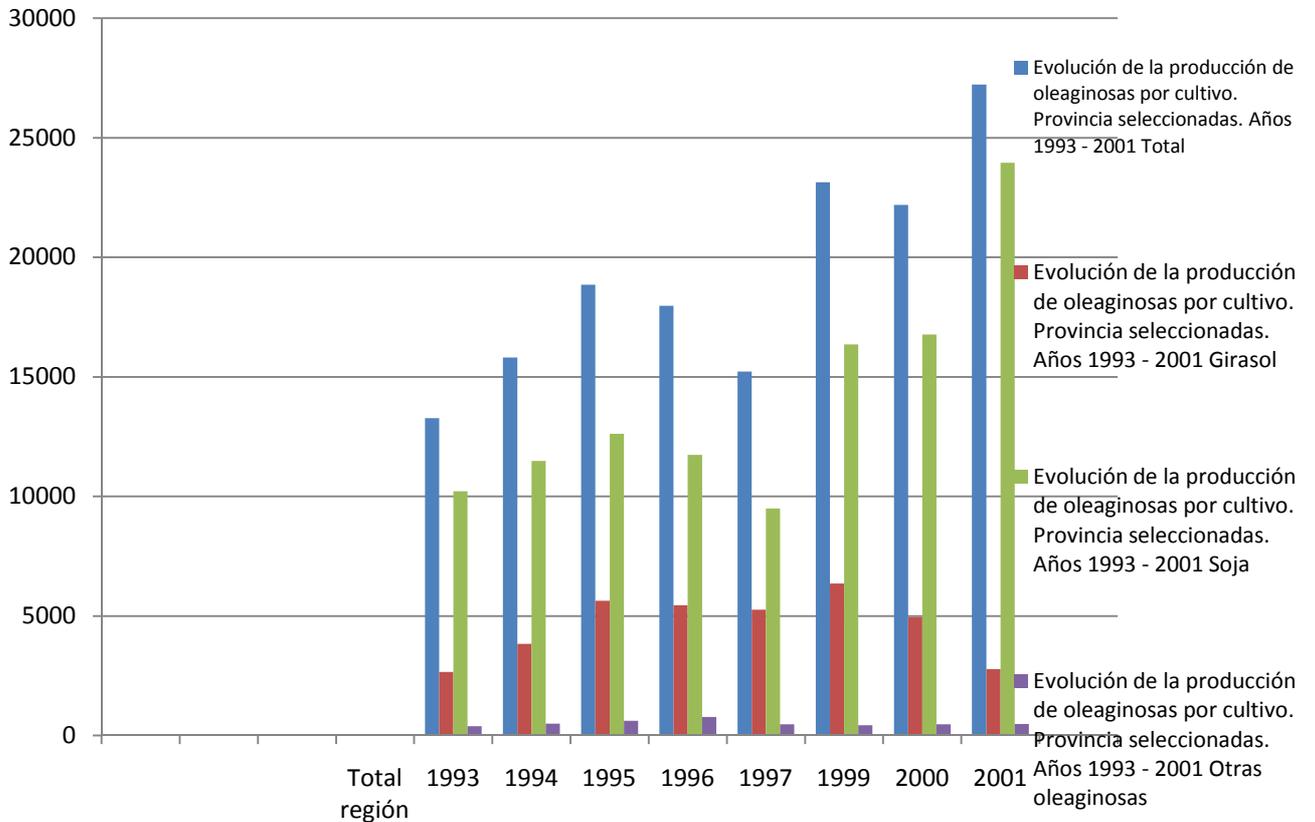
Gráfico 2.4 Importaciones del sector agrícola entre 1995-2004 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos del CEI

Dentro de esta evolución cabe resaltar la participación del aumento ostensible en la producción de oleaginosas que, previo a la debacle del año 2001 mostraba el siguiente comportamiento:

Gráfico 2.5 Evolución de la producción de oleaginosas por cultivo. Años 1993 – 2001 en miles de toneladas



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Luego de la hecatombe financiera se recurrió, entre otras medidas, a la implementación de retenciones a las exportaciones del sector agropecuario que había experimentado notables incrementos en la rentabilidad de sus exportaciones, particularmente el sector de oleaginosas a partir de la incorporación de biotecnología en la producción⁶¹(CHUDNOVSKY, D., 2002). Ciertamente, fueron la soja y el girasol las gravadas con el porcentaje más alto de las retenciones, que en el año 2002 era del 23.5% y para el resto de los productos primarios trepaba al 20%⁶².(BARKSKY, O. y GELMAN, P., 2009)

Estas retenciones significaban algo más que una medida fiscal: representaban una señal del cambio en la orientación aperturista y desregulatoria de la etapa inaugurada con la presidencia de Menem. Según relatan Gelman y Barsky, las políticas gubernamentales transitaron desde un estímulo expreso a las exportaciones reflejado, entre otras medidas con la creación de institutos para el estudio de la promoción de las exportaciones del sector, hacia una política de distribución del excedente agrario que generaba malestar entre los productores y un conflicto con el gobierno que implosionaría en el año 2008.

A partir de la administración Kirchner (2003-2007) se daría un nuevo giro en el modelo de desarrollo y en las estrategias de inserción internacional, focalizándolo en el mercado interno y el sector industrial, sobre la base de transferencias del excedente agrario vía retenciones de las exportaciones.

En definitiva, lo que se reproduce una vez más en la historia argentina es la pugna entre modelos de desarrollo económico que terminan condicionando la política exterior argentina. Como bien indica Simonoff⁶³(SIMONOFF, A., 2009), se constata que desde el fin de la IIª Guerra Mundial proliferaron distintos modelos de inserción internacional que no pudieron legitimarse en el tiempo y con ello, la inestabilidad institucional argentina del siglo XX imprimió el rumbo pendular en la PEA.

Esto define un recambio, aunque no sustancial, en los actores participantes que pasan a tener mayor influencia en la agenda comercial externa de Argentina. Sin duda, este recambio se encuentra condicionado por el contexto internacional y la marcha del proceso de integración mercosureña.

Condicionantes externos: el contexto internacional y regional

En primer término conviene recordar que tanto la coyuntura internacional como la regional que constituyen el marco externo de la PEA, durante el periodo 1994-2004 presentan fracturas que los dividen en, aproximadamente, dos lustros. A partir de 2005 puede señalarse consolidan

cambios significativos en la sub-región sudamericana con el cambio de signo político en los gobiernos de América del Sur. Precisamente este último factor, el cambio de signo político en diferentes gobiernos de los países de la región resulta significativo para explicar en parte los cambios en la forma que estos países perciben los procesos de integración, entre otros factores.

Por tal motivo, se inicia el análisis en 1994 cuando estaba fraguando el discurso de la globalización y fin de la historia cristalizado en un orden mundial con la primacía de EE. UU. pero con el fortalecimiento de Europa y Japón como potencias, y se termina con un escenario convulsionado por la hegemonía estadounidense.

Por otra parte, el escenario regional mostró también fracturas tanto en el plano económico como en el político. Como se señala en el capítulo sobre Mercosur, el tránsito desde el regionalismo abierto hacia el regionalismo post-liberal estuvo atravesado por vaivenes políticos, crisis económicas, devaluaciones, desconfianzas y renovación de compromisos. La marcha de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil marcaron el compás de un proceso que no terminaba de convencer a los otros dos socios. A esto se le sumó la necesidad de dirimir crónicos conflictos territoriales con los países vecinos, como ocurrió con Chile.

Por lo tanto, en el marco internacional se destaca el cambio de prioridad que EE. UU. dio a América Latina en su agenda hemisférica en esta etapa, (y dentro de ella la relación bilateral con Argentina), y el ascenso del regionalismo europeo tras la unificación de Alemania. A ello debe agregarse el apogeo de China como gigante comercial que, en los comienzos del milenio se incorporó a la OMC, creada en 1994 tras el cierre de la Ronda Uruguay.

Además, debe tenerse presente que en el marco latinoamericano, las estrategias de inserción de diferentes actores de la región fueron modificándose según su relación con EE. UU. oscilantes entre la alianza y la rivalidad, pero también de acuerdo a nuevos contextos políticos internos signados por el giro hacia modelos de desarrollo y políticos identificados en el discurso con diferentes matices de la izquierda y el progresismo popular.

Situación político estratégica internacional: Del optimismo neoliberal a la frustración del miedo preventivo

Al comienzo de la Pos- Guerra fría, algunos autores auguraban el inicio de una etapa de paz basada en el fin de la historia como resultado de los acontecimientos con los que culminó el

siglo XX⁶⁴(,FUKUYAMA, F., 1992), y la relativa homogeneidad ideológica de las grandes potencias en torno a la libertad y la democracia, su modelo capitalista y la interdependencia creciente que las unía⁶⁵(MENDOZA, O., 2006). Ese clima de optimismo estuvo acompañado por iniciativas concretas desde la Casa Blanca hacia América Latina, que tras inaugurarse la década completaba el ciclo de democratizaciones.

La iniciativa contemplaba crear una zona de libre comercio (ALCA) que uniera todo el hemisferio americano, desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Este proyecto surgido bajo la administración de George Herbert Bush (denominado en principio Iniciativa para las Américas), no hacía una diferenciación de las áreas que integran América Latina. Se la contemplaba como un todo casi homogéneo, donde sólo por cuestiones estratégicas México y Colombia tenían un renglón particular.

En el acercamiento de Washington hacia América Latina, mucho tuvo que ver la aglutinación discursiva e ideológica neoliberal del Consenso de Washington. Como ya se comentó en el inicio de este capítulo, el paquete de medidas de reforma del Estado y ajuste estructural se enmarcó en el proceso de la globalización caracterizado por la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos actores internacionales, y la unificación de mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dieron un carácter global. A menudo se identificó este proceso con la democracia liberal y las economías de mercado propias de un capitalismo triunfante tras la implosión del comunismo soviético. Dentro de ese marco el rol tradicional del Estado, (brindar los servicios de educación, salud, seguridad y justicia); debía ser revitalizado, especialmente en Latinoamérica.

Como se constató al finalizar la década del noventa, a propósito de las demandas que los sistemas políticos no podían resolver, la Política perdía su naturaleza transformadora y el Estado como articulador de intereses en una democracia parecía perder su legitimación, quedando desplazadas por la Economía y el Mercado. Así quedaría configurada la trampa para la democracia, que en términos de Martin y Schumann⁶⁶(MARTIN, H.P. Y SCHUMANN, H., 1996) resumieron la contradictoria naturaleza del proceso de Globalización.

Quizá a raíz de aquel clima de optimismo, acompañado por la liberalización de las economías en los países de América Latina y la competencia entre potencias comerciales por lograr acuerdos de libre comercio con las economías emergentes, pueda explicarse el renovado

interés de la Europa comunitaria de los noventa por el acercamiento hacia América Latina. La propuesta del ALCA, junto a las dificultades para cerrar un acuerdo entre Europa y EE. UU. durante la Ronda Uruguay, dan una muestra de aquella situación. De ahí entonces que el regionalismo abierto de los noventa que se describe en el capítulo sobre Mercosur tuviera su correlato en distintas partes del globo, particularmente en el sudeste Asiático.

Sin embargo, aquel panorama de aparente estabilidad de un orden mundial uni-multi-polar, como denominó Jaguaribe⁶⁷(JAGUARIBE, H. y FERRER, A., 2001), que había caracterizado la etapa en que Bill Clinton fue presidente de EE. UU., pronto se vio ensombrecido por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 al World Trade Center de New York y al Pentágono. Aunque también cabe recordar el afloramiento de diversos conflictos étnicos, religiosos tanto en África como en los Balcanes. A partir del 11-S, se marcó un punto de inflexión no sólo en la agenda de seguridad de EE.UU., sino también en las relaciones hemisféricas y globales, repercutiendo en las agendas exteriores de todo el mundo. A partir de entonces, el lugar que ocupó América Latina en la agenda de la política exterior estadounidense sufrió alteraciones significativas, donde sólo México, Colombia y Cuba siguieron teniendo un lugar destacado, por razones estratégicas.

De hecho, en los inicios de la administración Bush (h), la agenda hacia América Latina antes de esos atentados, como lo señaló en su discurso el propio presidente cuando era candidato, era muy diferente:

*"I look to the South, not as an afterthought, but as a fundamental commitment of my presidency"*⁶⁸(DAALDER, I. y LINDSAY, J., 2003)

Es decir que cuando Bush (h) había asumido el gobierno decidió poner a México en el centro de la política Exterior estadounidense-y prestar más atención a América Latina que en sus predecesores. A tal punto parecía ser esta la línea que seguiría la política hemisférica de la Casa Blanca que, según las palabras del entonces secretario del Tesoro Paul O' Neill, Argentina encabezaba una semana antes, la lista de trabajo en esa agenda⁶⁹(DIARIO "LA NACIÓN" 21-12-2001). Por consiguiente, la pérdida de gravitación de América Latina en general, y de Argentina en particular dentro de la política exterior de EE. UU. se aceleró drásticamente a partir de tales acontecimientos.

Esto condicionó, como se ha mencionado con anterioridad en este capítulo, la orientación de la PEA a partir de la debacle financiera. El tránsito desde la condición de "alumno

ejemplar” en la aplicación del Consenso de Washington hacia la condición de “prescindible” para EE. UU. fue un duro aprendizaje para Argentina que trajo aparejado redefiniciones en torno a las relaciones prioritarias en su agenda exterior(BOLOGNA, A., 2010)⁷⁰, para la que tuvo cierta libertad de acción al perder relevancia para Washington..

Además, a partir del cambio en la estrategia de seguridad estadounidense hacia la Doctrina Bush y la guerra preventiva, muchos *think tanks* estadounidenses sostenían que, por una parte, EE.UU. podía prescindir de los mercados latinoamericanos por su escaso peso relativo en el comercio de EUA (menos del 6%). No obstante la seguridad en el vecindario del sur es un tema que no dejaba de preocupar a la Casa Blanca. Tanto es así que la triple frontera entre Paraguay, Argentina, y Brasil ha sido percibida por la administración de George Bush (h) como un hueco por el cual células del terrorismo internacional podían expandirse por la región y de ahí al mundo.

Por ello desde esta perspectiva lo que se recomendaba en la etapa de Bush (h) en contraste con la etapa inaugurada por George H. Bush y continuada por Bill Clinton era:

a) promover la gobernanza democrática, apoyando la apertura económica con políticas favorables al libre mercado, pero también cooperando en la capacitación de fuerzas de seguridad y militares.

b) promover acuerdos comerciales como el firmado con Chile o el propio NAFTA, o la implementación del Plan Colombia enmarcado en la lucha contra el narcotráfico⁷¹. (JOHNSON, S., 2005)

Con posterioridad al 11- S, desde la Casa Blanca las percepciones sobre el lugar que tenía América Latina cambiaron drásticamente. En general, América Latina pasó a ser percibida por la Administración Bush (h) como un área de incertidumbre política, dada la proliferación de discursos anti- EE.UU. después de la debacle en dominó del neoliberalismo.

Esto puede observarse si se analiza la visión de cada país latinoamericano en particular de los distintos *think tanks* americanos⁷²(AYERBE, L. F., 2007). Así, una desde una postura más conservadora la administración Bush percibía que debía estar alerta ante el resurgimiento de esta nueva especie de izquierda que desde el Norte parecía ostentar un acérrimo anti-americanismo, junto al rechazo a la economía de mercado.

Por otra parte, desde una perspectiva un poco más moderada, se estimaba necesario saber distinguir los diferentes liderazgos de la región sureña. Si bien puede admitirse la injerencia de la academia en la formulación de la política exterior de EE.UU. hacia América Latina, ya fuere con Roger Noriega o con Shanon al frente de la Secretaría de Asuntos Hemisféricos en la Casa Blanca, puede reconocerse que la política exterior de la gestión Bush (h) cabalgó entre ambas posturas. En realidad durante el primer mandato de Bush predominó la visión conservadora⁷³(KRAUTHAMMER, Ch., 1991), en tanto que durante el segundo mandato predominó una estrategia más pragmática que buscaba el diálogo con gobiernos latinoamericanos que, pese a pertenecer ideológicamente a las riberas de la izquierda, se mostrasen cooperativos con el gobierno de EE.UU. Así puede explicarse por qué Uruguay pudo ser seducido con la idea de firmar un Acuerdo de Libre Comercio bilateral con EE.UU, en razón de que este pequeño país mercosureño había mostrado en reiteradas oportunidades su disconformidad con la marcha del bloque al que pertenece y no percibía las ganancias relativas de dicha pertenencia. Tampoco Mercosur resolvía las asimetrías entre las economías que integraban el bloque regional.

En una situación diferente estaba Brasil en la mirada de la Casa Blanca. En efecto, Lula no era percibido como un miembro díscolo de la izquierda latinoamericana, como sí ocurría con Chavez (que entre otras cosas la Casa Blanca reconoció el gobierno surgido tras la intentona golpista de 2002). Casi se diría que con beneplácito se vio en la administración de Lula un líder regional que formó un gabinete con figuras que respetan la economía de mercado, combinado con cuadros políticos históricos del Partido de los Trabajadores en cuestiones sociales. Además, el hecho de mantener una línea de continuidad en la política económica del gobierno de Cardoso, controlando la inflación y promoviendo las exportaciones, insertando al país en la economía mundial.

Por lo tanto, el gobierno de “centro-izquierda” de Brasil fue percibido como el de una amalgama que conjugaba la atención a demandas de vastos sectores sociales con necesidades básicas insatisfechas, junto a una calidad democrática institucional fuerte y respetuosa de la economía de mercado. De ahí entonces, que en muchos casos este país se haya considerado como el interlocutor entre EE.UU. y América Latina, funcionando como un pivot en la región para el líder hegemónico. Esto despertó, en algunos círculos decisorios de la PEA, algunos recelos por la pérdida de relevancia de Argentina en el escenario regional⁷⁴(MIRANDA, R., 2009), quizá como una negación hacia una realidad inexorable que llevó a Argentina a

refugiarse en los lineamientos generales trazados por Brasil con relación a las vinculaciones EE. UU./América del Sur. No obstante, tanto Brasil como Argentina rechazaron de manera conjunta el proyecto del ALCA y Brasil progresivamente fue alejándose del rol propuesto por Washington.

Asimismo, dentro de la agenda de seguridad de la gestión Bush, la lucha contra el narcotráfico se tradujo en las relaciones con América Latina en diferentes maneras de relacionamiento. Así con Colombia, se implementó en 1998 el “Plan Colombia”, apoyando al gobierno de Andrés Pastrana en primer término y luego al de Álvaro Uribe en su combate a grupos paramilitares, organizaciones guerrilleras y el narcotráfico, diseñando un esquema de cooperación difusa de manera bilateral.

Sin embargo, más allá de las percepciones sobre cada país latinoamericano en particular, conviene tener en cuenta que la estrategia de relacionamiento de EE. UU. con América del Sur ha sido en gran medida apostar al bilateralismo en las negociaciones, y en esta estrategia la consolidación de bloques de integración no dejó de ser en un escollo para la consecución de objetivos de vastos sectores norteamericanos en torno al ALCA⁷⁵(FALCOFF, M., 2002). Esta situación quedó cristalizada en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en el 2005, donde la decisión política de los presidentes del Mercosur, particularmente de Kirchner y Lula, de no negociar la firma del acuerdo de manera aislada cada socio; sino como bloque, fue la piedra de toque para terminar de socavar la Iniciativa para las Américas que se había lanzado en 1994 en la Cumbre de Miami.

Las situación de la Economía Internacional: expansión y crisis

Se ha mencionado ya la interconexión y a menudo la interdependencia de las economías capitalistas a finales del siglo XX. A la vez que se ha privilegiado durante la última década de ese siglo la apertura de la economía y la cada vez menor intervención del Estado en la misma, tomando medidas de Política Económica de cuño Neoliberal.

Ese marco de expansión, apogeo y crisis de la economía mundial, ha afectado en diferente medida la orientación de la PEA y, como se estudia en esta investigación, la marcha de las negociaciones UE- Mercosur, se ven afectadas directamente por la situación económica mundial en general, y europea en particular.

Los ciclos de expansión y optimismo económico tuvieron quizá su apogeo durante los primeros años del siglo XXI. Podría señalarse que la Economía Mundial hacia 2004-2005, mostraba tres grandes “burbujas”⁷⁶: una sobreoferta mundial de ahorro, créditos hipotecarios de fácil acceso y suba inusitada del precio de commodities. Esta mezcla de ganancias y ahorro de las empresas europeas, japonesas y estadounidenses no fue acompañado con el mismo ritmo por las inversiones. Por cierto, se registraron bajas tasas de interés en el mercado de créditos hipotecarios, posibilitando el acceso a ellos a tomadores de créditos que no hubieran calificado para el mismo sino fuera por un escenario de abundante liquidez a niveles que algunos analistas adjetivan como “sin precedentes”⁷⁷(ALTMAN, R.,2009).

La disponibilidad de ahorro y liquidez en algún modo estaba reflejando la política monetaria de la Reserva Federal (Fed) post- atentado de las torres gemelas de 2001. Esto pudo observarse tal vez con mayor nitidez una vez que el asesor económico de la Administración Bush (h), Ben Bernanke sucedió a Alan Greenspan al frente de la Reserva Federal. La política monetaria de la Fed mantuvo bajas tasas de interés durante los tres años subsiguientes, a tono con la sobreabundancia de ahorro⁷⁸(SEVARES, J., 2009).

Estos niveles de ahorro eran particularmente altos a escala internacional, entre otros motivos, porque China presentaba superávits comerciales que los destinaba, primordialmente, a comprar bonos del tesoro estadounidense. Además Singapur y otros países asiáticos como Hong Kong, Taiwán, Tailandia, y Corea golpeados años antes por la crisis de 1997-1998 reciclaron estos excedentes en los ahorros transformándolos en inversiones en cartera en Occidente. En tanto que la India, por ejemplo presentaba un esquema diferente, puesto que en cierto modo es una economía algo más cerrada en cuanto a inversiones de capital extranjero, si la comparamos con otros países del Sudeste Asiático. Siguiendo en Asia, pero ya en el área del Golfo Pérsico y el Cáucaso, el aumento del precio del petróleo empujó a países como Arabia Saudita y Rusia a gastar este excedente de liquidez en el mercado financiero en lugar de inversiones en nuevas exploraciones.

En Europa el escenario no fue muy diferente, pese a que ingresaron a la Unión Europea (UE) diez nuevos Estados miembros de la Europa del Este en mayo de 2004 y luego en diciembre de 2007 dos más, elevando el número de integrantes del bloque a veintisiete. Este ingreso de países procedentes de economías centralizadas y planificadas del otrora bloque soviético, en cierta manera afectó las cuentas públicas de los anteriores quince miembros que distribuían los

fondos estructurales europeos en proporciones muy distintas a las que pasó a hacerlo luego de las últimas dos ampliaciones. Así, por ejemplo, España que era uno de los países que mayores porcentajes de ayuda recibía de la UE bajo los denominados Fondo Estructurales Europeos, pasó a recibir una porción bastante menor con la entrada de los Países de la Europa Central y Oriental (PECOs). Alemania y Francia, dentro de la eurozona, fueron los países que mayores niveles de ahorro presentaron en 2005, por tomar un año de referencia: según datos del Fondo Monetario Internacional, el primero de ellos tuvo un saldo equivalente a U\$S 55 mil millones de ahorro en su Cuenta Corriente; mientras que Francia el otro adalid de la integración Europea, estuvo muy atrás de Alemania, con 4,5 mil millones de U\$S⁷⁹(BANCO MUNDIAL).

Sin embargo, como alguna vez puntualizó el ex Secretario de Estado EE.UU., James Baker, en una ocasión: "Casi todos los logros contienen dentro de su éxito las semillas de un problema en el futuro "(SAROTTE,M., 2011)⁸⁰. La crisis de la eurozona de 2010 proporcionaría quizá un ejemplo tajante de este fenómeno.

Asimismo, las condiciones cambiantes en el contexto sudamericano influyen también como variable de cambio en la PEA, puesto que como se verá luego, las transformaciones en el escenario político sudamericano constituyen el nuevo marco de las políticas integracionistas en el escenario regional.

Nuevos escenarios políticos domésticos en el área Sudamericana

Como ya se ha destinado un capítulo al abordaje de Mercosur y su contexto, sólo resta aquí presentar sucintamente las transformaciones acaecidas en el contexto de América del Sur. Se escoge el área meridional y no toda América Latina, por entender que tanto México como los países de América Central y el Caribe se hallan más próximos al área de influencia de EE. UU. y, por ende, más alejados de los proyectos políticos integracionistas de América del Sur.

A manera de encuadre, puede señalarse que el paso del regionalismo abierto hacia el regionalismo post- neoliberal fue produciéndose tal vez merced a los fracasos que trajo aparejada la aplicación recurrente de políticas de ajuste y reforma estructural. Existe un relativo consenso entre especialistas en señalar que, el giro hacia la izquierda registrado en varios países del área sur de América, fue gestándose al calor de las sucesivas crisis económicas y la inestabilidad institucional en la región.

El resurgimiento de las ideas desarrollistas de décadas anteriores, combinadas con propuestas electorales focalizadas en el progreso popular imprimieron un nuevo rumbo político y estratégico a la sub- región. Sin embargo, cabe recordar las diferencias existentes en este escenario, que lejos de ser homogéneo, conserva la heterogeneidad estructural que le es propia.

De ese modo puede acotarse que tras el agotamiento del modelo económico neoliberal, las consecuencias de los sucesivos ajustes y recortes en el gasto público, junto a las devaluaciones en los dos países de mayor envergadura económica en la región, tuvieron un efecto dominó en varias economías y sistemas políticos de la región.

No obstante, las respuestas a estas consecuencias no fueron idénticas en toda el área sudamericana. Podrían trazarse diferentes ejes en relación a la orientación político- ideológica y, consecuentemente las opciones estratégicas de inserción en el escenario económico mundial.

Por un lado, podría vislumbrarse una línea próxima al discurso político de centro- izquierda, con matices diferentes. En ese marco, los gobiernos de Lagos y Lula se encuadrarían en las riberas de la social democracia, modificando parcialmente la relación entre el Estado y los actores sociales, pero no de manera radicalizada. En esta misma línea, pero con una raigambre más cercana a los discursos nacional-populares podría ubicarse el proyecto de Chávez y de las administraciones Kirchner.

En otra línea, puede observarse la persistencia del bilateralismo como estrategia de inserción, tratando de mantener en las agendas externas propias, una relación preferencial con EE. UU. en primer plano, y luego con los países de la región . Así, puede entenderse la firma de tratados de libre comercio entre Perú y EE. UU. , o el de Colombia con EE. UU.

Otro punto importante que desde el marco externo ha resultado como condicionante en la PEA ha sido el liderazgo brasileño y su vocación de Global Player, particularmente desde la asunción del presidente Lula. En efecto, la apuesta de Itamaraty por la configuración de alianzas con potencias medias, junto a la ampliación de su apuesta regional hacia toda Sudamérica, en lugar de restringirse al Mercosur, ha generado algunos cambios en la agenda de la PEA, desde la

creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones surgida de la Cumbre de Cuzco en 2004(MARTINEZ, M.C., 2011)⁸¹

Este nuevo integracionismo sudamericano, que se presenta en mayor profundidad en esta investigación en el capítulo dedicado a Mercosur, surgió a instancias de Brasil. Por cierto, ha representado un cambio significativo en el cariz de la integración, ahora anclado en el diálogo político más que en el intercambio comercial. En consecuencia, las opciones de inserción de Argentina deben tomar en cuenta desde entonces, los escenarios políticos y estratégicos integrados que pueden favorecer o no la concreción de un acuerdo interregional con la UE.

Reflexiones preliminares.

Como puede observarse, la PEA en general y la política comercial externa de Argentina en particular, durante los años que abarca el proceso de negociación interregional UE-Mercosur ha experimentado continuidades y rupturas, muchas de estas bajo la impronta de las diferentes concepciones acerca del papel del Estado y el lugar de Argentina en la región y en el mundo.

Ciertamente, el papel a desempeñar por Argentina en la región mostró un claro contraste que ha determinado cambios significativos tanto en su estrategia de inserción en la economía mundial como en su patrón de relacionamiento con las grandes potencias, particularmente con Estados Unidos y Europa. Pero al mismo tiempo, esas relaciones bilaterales estuvieron marcadas tanto por acontecimientos de la arena política internacional a escala global, como por la situación político- económica de Argentina según el periodo que se trate. Es decir, las oscilaciones entre el acercamiento y el alineamiento a postulados de carácter neoliberal y a la economía de mercado, como así también el aislamiento y las condiciones de paria financiero generaron las condiciones para acelerar y frenar la marcha de las negociaciones de Mercosur con la UE.

Además de estas oscilaciones, también cabe mencionar la repetición de este patrón de relacionamiento pendular con Brasil. En cierto modo, la alternancia entre la rivalidad intra-bloque manifestada por la PEA y el plegamiento a las opciones que Itamaraty postulaba para la integración mercosureña, ha provocado también la falta de consensos dentro del bloque respecto a una postura común para la negociación con la UE.

Probablemente este comportamiento errático que se registra en la PEA durante la etapa estudiada obedece a la fragmentación de la trama burocrática y política, como así también la

falta de capacidad de la clase política para coordinar los esfuerzos de los sectores privados y las agencias gubernamentales, tanto las nacionales como las provinciales, sumado a la excesiva centralización de la toma de decisiones en el Ejecutivo Nacional. Efectivamente, la superposición y repetición de funcionalidades, junto a la desarticulación de las políticas públicas entre sí, han generado la falta de coherencia y continuidad a lo largo del tiempo en la PEA.

En cierto modo, la carencia de consensos en torno a un modelo de desarrollo económico, junto al carácter fundacional que parece adquirir cada mandato presidencial, han repercutido negativamente en cuanto a la uniformidad de criterios en la marcha de las negociaciones UE-Mercosur.

Referencias bibliográficas

¹ PUTNAM, Robert (1996): *“Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”*, en Zona Abierta nº74.

² HIRST, M. y RUSSELL, R. : (2001) *“El Mercosur y los cambios en el sistema internacional”*, Fundación OSDE, Buenos Aires, p120.

³ ROSENAU, J. (1967), *“Introduction”*, en James Rosenau (comp.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, The Free Press, pp. 1–10

⁴ EASTON, D. (1969), *“Enfoques en Ciencia Política”*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, p.221

⁵ DEUSTCH, K., (1989), *“Los nervios del gobierno”*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1ª parte, cap. 4.

⁶ LASAGNA, M. (1995): *“Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”*, en *Estudios Internacionales* nº111 julio- septiembre, Santiago de Chile,;

⁷ RUSSELL, R., (1989), *“Cambio de régimen y política exterior. El caso de Argentina (1976–1989)”*, Flacso, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Programa Buenos Aires, diciembre.

⁸ ATKINS, P. (1991) *“América Latina en el sistema político internacional”*, Buenos Aires, Grupo Editor de América Latina, pp.26-28.

⁹ MALAMUD, A. (2011), *“Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?”*, en GARDINI, Gian Luca y LAMBERT Peter, eds: *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*, New York, Palgrave Macmillan, pp.87-102.

¹⁰ LASAGNA, M. (1995), op. Cit., p.400

¹¹ MALAMUD, A. (2005) *“Presidential diplomacy and the Institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination”* en *Latin American Research Review* - Volume 40, Number 1, pp. 138-164

¹² IGLESIAS, G. y ESCUDER, M.L.,(2009), *“Los determinantes domésticos del regionalismo en Argentina: Actores, instituciones y proceso de formulación de políticas”*, Buenos Aires, LATN FLACSO, p11.

¹³ ESCUDÉ, C., (1992) *“El realismo de los estados débiles”*, Ed.Sudamericana, Bs. As.

- ¹⁴ HERMANN, Ch. (1990), "*Changing course: when governments choose to redirect foreign policy*", *International Studies Quarterly*, N°34, p.32
- ¹⁵ TOKATLIAN, G. y RUSSELL, R., (2003), "*El lugar de Brasil en la política exterior argentina*", Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp.59-66.
- ¹⁶ BLYTH, M. (2003) "*Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science*", *Perspectives on Politics* vol.1 n.4
- ¹⁷ KASAHARA, Y. y SANTANA, C., (2007), "*Algo novo no front? O retorno do Estado e seus impactos sobre a integração Sul-Americana*", en *Observador Online*, IURPERJ, v.2n.4, abril,
- ¹⁸ SANTANDER, S., (2004), "*La politique extérieure argentine face au phénomène de bipartisanship*", en *Panoramica Latinoamerica*", setiembre, vol.22. disponible en <http://hdl.handle.net/2268/33482>
- ¹⁹ MALAMUD, A.(2011), op. Cit., p.98.
- ²⁰ TOKATLIÁN, G. y RUSSELL, R.(2008), "*Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos*", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 85-86, p. 211-249.
- ²¹ BOLOGNA, A. (2010), "*La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner*", en CERIR (2010) "*La política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*", Rosario, Tomo V de la Serie de Política Exterior Argentina, UNR Editora.
- ²² ALLISON, G. T. : "*La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba.*", GEL, Buenos Aires, 1988
- ²³ IGLESIAS, G. y ESCUDER, M. L (2009), op. Cit. , p.11
- ²⁴ BOUZAS, R. y CABELLO, S., (2007), " La formulación de la política comercial en Argentina: fundamentos estructurales e institucionales de la volatilidad", en JANK, M, y SILBER, S., (Eds.), "Políticas comerciales comparadas. Desempenho e modelos organizacionais, San Pablo, Ed. Singular.
- ²⁵ IGLESIAS G. y ESCUDER, M.L, (2009), op.cit., P.12.
- ²⁶ MIRANDA, R. (2002), "*Contexto intercultural de la Argentina: Un Reto para la Política Exterior Argentina*", en *Invenio*, vol. 5 N°009 , Universidad del Centro Educativo Latinoamericano", 71-84
- ²⁷ ZELICOVICH, J. (2010), "*La política exterior argentina respecto de las negociaciones multilaterales de comercio. Consideraciones en torno a la variable proceso de toma de decisiones*", ponencia presentada en el Vº Congreso de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.
- ²⁸ COLACRAI, M., y ZUBELZÚ, G. (1994), "*Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalismo de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?*", Serie Documentos de Trabajo N° 8. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales Rosario (CERIR).
- ²⁹ ZERAOUI, Z. (2007) "*¿Qué es la para-diplomacia?*" En <http://spanish.safedemocracy.org/2007/02/20/que-es-la-paradiplomacia/>
- ³⁰ ALDECOA, F.,y KINCAID, M., (1999), "*Paradiplomacy in Action:The Foreign Relations of Subnational Governments*", Londres, Frank Cass.
- ³¹ WEILER, C., (1995), "*Federalism and international Trade: Interdependence and Conflict*", Filadelfia, International Association of Centers for Federal Studies.

- ³² TUSSIE, D., (2003), *“La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino”*, Revista Integración y Comercio, 69-84.
- ³³ COLACRAI, M., y ZUBELZÚ, G. (1994), *“Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalismo de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”*, Serie Documentos de Trabajo N° 8. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales Rosario (CERIR).
- ³⁴ HAGAN, J. (1995) *“Domestic political explanations in the analysis of foreign policy”* en NEACK, L. et al, (eds.). *“Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation”*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall,, pp. 117-143.
- ³⁵ HAGAN, J. (1995), *“ Domestic Politic explanations in the analysis of Foreign Policy”*, en Neack, Laura et al, *“Foreign Policy analysis. Continuity and change in its second generation”*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 117-143.
- ³⁶ MILLER, C., (2002) *“Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales”*, Ed. Nuevo Hacer , Buenos Aires, Cap. 3 p.153.
- ³⁷ LA NACIÓN, (28/8/2005) *“Think tanks. Donde nacen las ideas.”* Suplemento Enfoques.
- ³⁸ BOTTO, M. (2008), *“Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales”*
- ³⁹ HAAS, P.,(1992) *“Introduction: epistemic communities and international policy coordination”*, en International Organization, Vol. 41. No. 1 (diciembre), pp. 1-35.
- ⁴⁰ RAPOPORT, M y SPIGUEL, C., (2003) *“Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina”*, en SOMBRA SARAIVA, F., *“Foreign Policy and Political Regime”*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasilia, p.169-175.
- ⁴¹ RAPOPORT, M. y SPIGUEL, M.: op.cit. p.196.
- ⁴² ROSENCRANCE, R. (1987) *“La expansión del estado comercial”*, Ed. Alianza, Madrid.
- ⁴³ Véase www.cei.gov.ar/estadísticas
- ⁴⁴ GERCHUNOFF, P. y LLACH, L., *“El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas”*, Ed. Ariel, Bs, As.
- CHERESKY, I. et al (2003), *“Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado”*, Ed. Norma, Bs. As.
- ⁴⁵ NOCHTEFF, H. (2001), *“ La experiencia argentina en los '90 desde el enfoque de la competitividad sistémica”*, disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_8_NOCHTEFF_Experiencia_Argentina.pdf
- ⁴⁶ PUCCIARELLI, A. (2004) *“Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura”*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- ⁴⁷ TORRE, J.C. (1998), *“El proceso político de las reformas económicas en América Latina”*, Ed. Paidós, Bs. As. Pp.45-49.
- ⁴⁸ MARGHERITIS, A., (2005), *“Ajuste y reforma en Argentina. 1989-1995. La economía política de las privatizaciones”*, Ed. Nuevo Hacer, Bs. As.,
- ⁴⁹ SCHVARZER, J., (1998) *“Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000”*, AZ Editores, Buenos Aires.
- ⁵⁰ Véase Clarín, Suplemento Económico, 17 de julio de 2005, Buenos Aires, pp.4-5.
- ⁵¹ MENDOZA, O.:(2005) *“Opciones de reinserción de Argentina en el mercado mundial”*, proyecto de investigación del CICITCA (UNSJ), San Juan, mimeo.

- ⁵² TRESCA, G., *“El colapso de la convertibilidad y el nuevo modelo de desarrollo”*, Buenos Aires, Ed. Realidad Argentina, 2003, p.66
- ⁵³ SOTELSEK, D.(2003): *“Argentina. La Primera Crisis Económica Del Siglo XXI. Lecciones Para Una Economía Global”*, en Casilda (2003): *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina. 1990-2000*, Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de Henares.
- ⁵⁴ ABLIN, E. Y LUCANGELI, J., (2000), *“La política comercial argentina: su evolución reciente y limitaciones de los instrumentos futuros”*, en Boletín Informativo Techint No.304, oct-dic.
- ⁵⁵ BERLINSKY, J. (2004), *“Los impactos de la política comercial Argentina- Brasil 1988-1997”*, Ed. Siglo XXI, Bs. Aires.
- ⁵⁶ MONIZ BANDEIRA, L. A., (2004) *“Argentina, Brasil, Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur”* Buenos Aires, Ed. Norma, p.512
- ⁵⁷ CIDOB, op. cit., p.5
- ⁵⁸ GUTIÉRREZ, R., (2004) *“La crisis argentina del milenio. La trayectoria económica de las últimas tres décadas”*, Buenos Aires, p.118
- ⁵⁹ BARSKY, O. y GELMAN, P., (2009), *“Historia del Agro Argentino”*, 3ª Edición, Ed.sudamericana, Bs. As., Caps. 11 y 12.
- ⁶⁰ TAMAMES, R. (2000), *“¿Qué son los transgénicos?”*, Ed. Ariel, Madrid.
- ⁶¹ CHUDNOVSKY, D. et al (2002), *“Los transgénicos en la agricultura argentina. Una historia con final abierto”*, Ed. Del Zorzal- IICA, Bs. As.
- ⁶² BARSKY, O. y GELMAN, P. (2009) op. Cit. capítulo 12 pp.511 a 513
- ⁶³ SIMONOFF, A. (2009), *“Retenciones y Política Exterior”* en Revista Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nac. De La Plata nº37, pp.187-210.
- ⁶⁴ FUKUYAMA, F. (1992) *“The end of History and the last man”*, Avon, Nueva York.
- ⁶⁵ MENDOZA, O., *“Democracia, mercado, terrorismo y guerra preventiva”*, Ed. EFU San Juan, 2006, Cap.1
- ⁶⁶ MARTIN, H.P. Y SCHUMANN, H., (1996) *“La trampa de la globalización”*, Ed. Taurus, Madrid, pag.35.
- ⁶⁷ JAGUARIBE, H. y FERRER, A. (2001), *“Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?”*, Fondo de Cultura Económica, Bs. Aires, p.67
- ⁶⁸ DAALDER, I. y LINDSAY, J. (2003), *“ America Unbound”*, Washington D.C.,Brooking Institution Press”, p.191
- ⁶⁹ Diario La Nación de Buenos Aires, 21 de diciembre de 2001, citado en MENDOZA, O. (2006), op. Cit. p.216.
- ⁷⁰ BOLOGNA,A., (2010), op. Cit.
- ⁷¹ JOHNSON, S. (2005), *“ U.S. Diplomacy Toward Latin America: A Legacy of Uneven Engagement”* Heritage Lecture nº895 (Washington D.C.), 23 de agosto(<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/hl895.cfm>)
- ⁷² AYERBE, L. F. (2007) *“A Evolução política sul-americana na perspectiva estadunidense: a interlocução entre think tanks e o Departamento de Estado”*, en Observatorio Político Sul Americano, Rio de Janeiro, nº9 septiembre.
- ⁷³ KRAUTHAMMER, Ch., (1991) *“The unipolar moment”*, en Foreign Affairs Vol. 79, No. 1,
- ⁷⁴ MIRANDA, R. (2009); *“Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional”*, en Relaciones Internacionales nº37, IRI- UNLP, pp.169-186.

⁷⁵ FALCOFF, M. (2002) *“Two Latin Americas?”* Latin America Outlook, American Enterprise Institute, 1 de noviembre en http://www.aei.org/publications/filter.foreign,pubID.14404/pub_detail.asp

⁷⁶ Véase Clarín, Suplemento Económico, 17 de julio de 2005, Buenos Aires, pp.4-5.

⁷⁷ ALTMAN, Roger C.(2009)“The Great Crash,2008”, en Foreign Affairs Enero-Febrero 2009, Nueva York, p.4.

⁷⁸ SEVARES, J. (2009) *“El Estallido de la superbubuja”*, Buenos Aires, Capital intelectual, cap. 2.

⁷⁹ WORLD BANK, “Statiscal yearbook”

⁸⁰ SAROTTE, M. (2011)“Eurozone crisis as a historical legacy” en Foreign Affairs ver en <http://www.foreignaffairs.com/articles/66754/mary-elise-sarotte/eurozone-crisis-as-historical-legacy>

⁸¹ MARTÍNEZ, M.C. (2011), “La opción sudamericana de ITamaraty. ¿hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña?” Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa de Integración regional. Disponible en www.caei.com.ar/integracion.pdf

Parte II Actores internacionales

Mercosur

Un actor internacional ¿intergubernamental?

Capítulo 3

MERCOSUR: UN ACTOR ¿INTERGUBERNAMENTAL? Mutaciones en la estrategia de integración y relacionamiento externo.

Para valorar los resultados del vínculo UE- Mercosur en el decenio 1994-2004, identificando intereses involucrados con el comercio agrícola argentino en la agenda de negociaciones, será necesario considerar qué es el Mercosur en sí como actor e instancia política para sus miembros. Con tal fin, resulta oportuno evaluar el desarrollo político de construcción del bloque y su evolución hasta los límites cronológicos estipulados para este trabajo, incluso yendo unos pocos años más adelante. De todos modos, el proceso decisorio mercosureño plantea el interrogante sobre su cohesión interna como actor internacional desde el medio regional y el grado de permeabilidad que los estados parte tienen respecto del proceso de toma de decisiones del bloque. Este cuestionamiento conlleva a su vez hacia otro interrogante anclado en el funcionalismo de las Relaciones Internacionales: ¿qué clase de bloque es Mercosur? ¿es un actor-bloque intergubernamental o es un actor supra-nacional? ¿o una combinación de ambos tipos?

En cuanto a la identificación de intereses en la agenda mercosureña en las negociaciones con la UE, cabe preguntarse quiénes participan de un modo u otro en el proceso integrador (ya fuere en el juego inter-burocrático o bien desde sectores no gubernamentales). De manera que se toman en cuenta las percepciones que los actores participantes tienen de sí mismos y del bloque Mercosur. Con estos elementos, se analiza la toma de decisiones en Mercosur para dilucidar los rasgos de intergubernamentalidad y supranacionalidad y las instancias de decisiones nacionales y locales.

En síntesis, en este apartado se trabaja en torno al interrogante sobre la naturaleza política e institucional de Mercosur como actor en la escena internacional y su capacidad para establecer vínculos con otros actores internacionales.

Por otra parte cabe analizar también los cambios en el sentido de la integración mercosureña desde su creación enmarcada en el regionalismo abierto de carácter economicista de los años noventa, hacia la integración político- ideológica de los primeros

años del siglo XXI. Efectivamente, el nuevo impulso que ha cobrado la integración en el Cono Sur ha demostrado mutaciones en la estrategia de inserción internacional de los países de esta sub- región sudamericana, a tal punto que favorecieron la asociación de Venezuela.

Asimismo, esta nueva tónica en la integración mercosureña ha visto modificaciones en cuanto a la profundización del proceso, buscando quizá aminorar las disparidades y asimetrías intra-zona, creando fondos de convergencia (FOCEM), fortaleciendo el sistema de solución de diferencias y apuntalando el marco institucional.

Dentro de esta evaluación ontológica del Mercosur no puede soslayarse la importancia económica que ha representado para el desempeño de las economías de sus socios. En tal sentido conviene aquí presentar cuantitativamente lo que ha significado la integración mercosureña para el comercio exterior de los países que lo integran. La evolución, composición y destino de las exportaciones de los cuatro socios plenos del bloque durante el período 1994-2004 pueden mostrar el desempeño económico y comercial del proceso de integración del Cono Sur.

Además, se estima necesario evaluar junto a ese desempeño, el funcionamiento interno del bloque Mercosur y definir su naturaleza en cuanto actor internacional. A partir de ahí podrá comprenderse su actuación en un escenario internacional cambiante como el que presentó el comienzo del siglo XXI.

La transición de un orden mundial de post-guerra fría hacia otro convulsionado por el terrorismo y las nuevas amenazas a la seguridad global, los colapsos financieros e institucionales, planteó desafíos en las agendas externas de los miembros de Mercosur. Estos mismos desafíos se combinaron con cambios en la política doméstica en casi toda la sub-región. De ese modo fue transformándose el regionalismo abierto de los noventa en un neo-regionalismo post-neoliberal que incluye nuevos temas en la agenda de integración.

De ahí entonces que desde esta agenda mercosureña se redefinan su estrategia de inserción internacional, y surjan interrogantes sobre el rumbo de una política exterior diferente del bloque.

La etapa fundacional: Regionalismo abierto

Durante todos estos años, el interés de los estados- parte en que el proceso se consolidara facilitando su proyección internacional estuvo ligado a las voluntades presidenciales. El ritmo de aceleración/desaceleración de su desarrollo estuvo enmarcado en un escenario

político- económico internacional distinto del vigente al del retorno a la democracia en el Cono Sur en sus primeros años.

Desde 1990, el fin de la guerra fría y el proceso de globalización eran el marco general para el surgimiento de un nuevo regionalismo¹(BOUZAS, R. y ROSS, J., 1994). Se trató de una nueva estrategia de inserción y desarrollo de América Latina, diferente de las de los años sesenta y setenta cuyos antecedentes paradigmáticos fueron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En este Nuevo Orden Mundial²(MENDOZA, O. A., 2006), el “nuevo regionalismo” constituiría una estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada al estar basado en políticas de liberalización económica intra-regional con una baja protección externa. Ante la posibilidad de quedar excluidos de un escenario promisorio como aparentaba ser el de la Post- Guerra fría, para muchos países en desarrollo la integración económica fue percibida como un recurso tendiente a fortalecer el desarrollo económico de cada país en la región.

Por aquel entonces los gobiernos de Argentina y Brasil pusieron en práctica reformas orientadas a liberalizar y desregular los mercados de productos, servicios y factores, reduciendo drásticamente la protección arancelaria de ambas economías. Tales circunstancias, condujeron al abandono de la metodología sectorial de la primera etapa del Programa de Intercambio Comercial Argentino-Brasileño³(MENDOZA, O. A. 1993) y, de alguna manera erosionaron los objetivos de autonomía que se le habían asignado a los acuerdos de cooperación firmados en los años ochenta.

De este modo, no sólo adquirirían notoriedad las propuestas neoliberales del Consenso de Washington y de la CEPAL, que a través de sus conceptos de regionalismo abierto y de transformación productiva con equidad, señaló la necesidad de que las economías latinoamericanas y sus diferentes esquemas de integración se insertaran más plenamente a la economía mundial, en parte siguiendo un modelo exportador similar al asiático. Recurrir al mercado, para América Latina suponía alejarse definitivamente del modelo anterior de desarrollo (Industrialización Sustitutiva de Importaciones) y quedar supeditado al efectivo grado de apertura que ofreciera el comercio internacional o a sus resultados. De la misma manera, según la CEPAL (CEPAL, 1990) ⁴ se requería aliviar el peso de la deuda externa, puesto que limitaba la capacidad de importación de sus miembros, así como de recibir inversiones y acceder a las tecnologías avanzadas y *know how*.

En tal sentido, la metodología central empleada en la construcción inicial del proceso de integración mercosureño consistió en un cronograma semestral de rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, que culminaría con un arancel 0 (cero) y sin barreras para-arancelarias para casi la totalidad del universo arancelario. Complementariamente, se dispuso la coordinación de las políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones pertinentes. Por ende, se produjo un abrupto cambio estratégico en el proceso de integración argentino- brasileño de los años ochenta, reemplazando el enfoque sectorial por uno universal, mediante la reducción tarifaria generalizada. El resultado fue una modificación sustancial en la lógica de las negociaciones necesarias para orientar el acuerdo: el intercambio de concesiones producto por producto fue reemplazado por un mecanismo general de liberalización que sólo permitía originariamente tratar casos particulares como hechos excepcionales (formalmente a través de la cláusula de salvaguardias, la aplicación de la legislación interna de defensa comercial o informalmente a través de medidas ad hoc como los acuerdos de ordenamiento de mercado del sector privado).

El desarrollo institucional

En cuanto a las instituciones, si bien algunas de ellas ya funcionaban desde los primeros acuerdos entre Argentina y Brasil, por el Protocolo de Ouro Preto (Brasil- 17 dic.94), recién mencionado, los cuatro países miembros establecieron los órganos del esquema que conducirán el proceso de integración a partir de la conformación de la Unión Aduanera. Entre ellos encontramos:

-El Consejo del Mercado Común (CMC), su órgano superior, integrado por los Ministros de Economía o sus equivalentes y de Relaciones Exteriores de los Estados Partes y del que semestralmente participan los Presidentes de los países miembros. El Consejo cuenta con una presidencia temporaria que se renueva cada seis meses, y que es ocupada por los jefes de Estado de los países integrantes, reforzando la intergubernamentalidad del esquema decisorio.

-El Grupo Mercado Común (GMC), es el órgano ejecutivo del Acuerdo, está integrado por 32 técnicos (ocho por país: cuatro permanentes y cuatro alternos que representan a las agencias de relaciones exteriores, economía y a los bancos centrales. El GMC tiene facultades de iniciativa y puede constituir los Subgrupos Técnicos de Trabajo (SGTs) que considere conveniente para el cumplimiento de sus funciones, entre los cuales se

encuentran aquellos referidos a asuntos laborales, como así también otros referidos a problemáticas sociales. En estos casos puede observarse cierta tendencia hacia la configuración de un “Mercosur Social”, al intentar incorporar en la agenda asuntos como la reducción de la pobreza, la desnutrición infantil, la lucha contra la discriminación religiosa, racial, de género, etc.

-La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), órgano encargado de asistir al GMC, entre cuyas funciones se destaca la de controlar la evolución y ejecución de los acuerdos y de la aplicación de otros instrumentos de política comercial acordados dentro del esquema y en relación con terceros países

-La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) transformada en el Parlamento del Mercosur, integrada por legisladores de cada uno de los Estados partes (que serán elegidos en un futuro directamente por los ciudadanos de los Estados que componen el bloque), es el órgano representativo de los Parlamentos de los cuatro países del Mercosur y tiene como misión facilitar la armonización de las legislaciones nacionales, según lo requiera el proceso de integración.

-El Foro Consultivo Económico Social, que tal como lo indica su nombre cumple funciones de esa índole y se integra con representantes de los sectores interesados de cada país.

-La Secretaría Administrativa, que actúa como órgano de apoyo operativo, tiene carácter y sede permanente en la ciudad de Montevideo. Entre las funciones asignadas, se destacan las de organizar y difundir la documentación del Mercosur y facilitar el contacto directo entre las autoridades del GMC.

Este diseño institucional, en la medida que la integración efectiva creció y se presentaron las primeras y naturales discordias reveló sus limitaciones, en particular por el hecho de haber quedado definidas exclusivamente a nivel intergubernamental. Cuando los conflictos comerciales comenzaron a suscitarse, todo quedó a merced de las negociaciones ministeriales y, como último recurso, a los acuerdos casi siempre informales de los Presidentes de los países involucrados.

Finalmente, cabe mencionar que, por el Tratado de Asunción y sus protocolos y acuerdos complementarios, se han establecido normas específicas respecto de Régimen General de Origen (Anexo II); y de Solución de controversias (Anexo III y Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991), luego devenido en Tribunal Permanente de Revisión.

El carácter intergubernamental Mercosureño

Al realizar un análisis político del proceso de integración Mercosureño, se parte de la constatación de la intergubernamentalidad en este bloque regional, cristalizada en el diseño institucional y en la toma de decisiones, que reflejan de algún modo las consignas de apertura del neoliberalismo. Aunque surgido al calor del regionalismo abierto preponderante en la última década del siglo XX, el Mercosur cuenta también con un sistema institucional propio de decisiones

EXCURSO 3.1 El tratado de Asunción y los acuerdos complementarios

Luego de un breve período de negociaciones, cumplidas en el seno del Grupo Mercado Común, Paraguay y Uruguay decidieron incorporarse al proceso de integración argentino-brasileño. En algún momento se especuló que antes de 1995 podrían participar del MERCOSUR Bolivia y Chile, pero finalmente no lo hicieron en dicho término.

En su articulado, el Tratado de Asunción dispuso que el 31 de diciembre de 1994 debería estar conformado el MERCOSUR. En realidad, desde el 29 de noviembre de 1991, fecha de entrada en vigor del Tratado, se abrió un período de transición durante el cual se comenzaron a echar las bases para la construcción de una zona de libre comercio y, desde esta situación, se avanzó hacia la unión aduanera, estableciéndose un arancel externo común (AEC) a partir del 1 de enero de 1995, si bien en este último aspecto, su formación fue imperfecta debido a las numerosas excepciones estipuladas.

Para llegar a la zona de libre comercio, el Tratado de Asunción dispuso la eliminación de todo tipo de trabas, ya sean derechos aduaneros o restricciones no arancelarias al comercio de bienes entre los Estados miembros. Con tal fin, el Anexo I fijó el Programa de Liberalización Comercial, consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, que comenzaron a practicarse el 30 de julio de 1991, arrancando con una preferencia del 47% e incrementándose luego en un 7% cada seis meses hasta el 31 de diciembre de 1994, fecha en la que la reducción fue de 11 puntos, para así llegar al 100% previsto. Este programa preferencial se aplicó a casi todos los productos comprendidos en el universo arancelario, quedando exceptuados sólo aquellos que cada país integró en una lista pertinente de excepción por considerarlas vitales para conservar su nivel de empleo y su estructura productiva básica.

Al poco tiempo, en la Cumbre Presidencial de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción – el Protocolo de Ouro Preto por el que se estableció la estructura institucional del MERCOSUR y se dotó al Acuerdo de personalidad jurídica internacional. En esta oportunidad, se puso fin al período de transición y se adoptaron algunos los instrumentos formales de política comercial común que regirían la zona de libre comercio y la unión aduanera. Según lo dispuesto en Ouro Preto, el 1 de enero de 1995 fueron removidas gran parte de las trabas arancelarias a la libre circulación de bienes dentro del espacio económico ampliado. No obstante, la circulación intraMercosur de mercancías fue objeto de algunas excepciones, previstas por el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera. Mediante esta decisión se extendieron los plazos para la liberalización definitiva del comercio de algunos productos, a los que se les aplicó un tratamiento arancelario diferencial, con el propósito de facilitar, según se apreciaba en ese momento, las medidas de reconversión y cambio estructural requeridas para alcanzar una mayor productividad y competitividad internacional. Esta adecuación final consistió en que cada país miembro presentara un listado de productos que no circularían dentro del MERCOSUR con arancel 0 (cero). Tales listas de excepciones luego fueron objeto de una reducción progresiva, lineal y automática, que partiendo de los aranceles vigentes al 31 de diciembre de 1994, concluyeron a los cuatro años, aunque para Uruguay y Paraguay el cronograma se extendió un año más.

políticas para el bloque.

El fundamento teórico para esa premisa es la primacía del Estado observada en el proceso de integración por los teóricos de la corriente intergubernamentalista como Moravcsik (MORAVCSIK, A., 1998)⁵ y Milward (MILWARD, A., 1984)⁶

En definitiva, la inquietud principal que surge tanto en el caso de la UE como de Mercosur es sobre la importancia relativa de las instancias decisorias regionales frente a los estados – Nación que las integran; a quienes se les añaden actores sub-nacionales y no gubernamentales. Con este panorama, la complejidad en la toma de decisiones que se estudia desde las teorías de Allison adaptadas para este caso bajo estudio alcanza una nueva dimensión.

De esta manera podría afirmarse que los intergubernamentalistas como Moravcsik afirman que hay cierta cesión de soberanía hacia los órganos supranacionales, pero los estados no dejan de supervisar el accionar de estas instituciones. Para este autor, el intergubernamentalismo liberal es un prototipo secuencial de formación de demandas. En la primera fase del modelo, los jefes de Estado suman los intereses de sus votantes, tanto como sus propios intereses, y articulan las preferencias nacionales detrás de la integración. En la segunda fase, los gobiernos nacionales llevan sus demandas e inquietudes a la mesa de negociación intergubernamental, que en el caso de Mercosur sería en el Grupo de Mercado Común donde los acuerdos reflejan el poder relativo de cada estado miembro del bloque.

Moravcsik acota que las prioridades nacionales se asumen como demandas generadas en el ámbito doméstico y no derivadas de la seguridad de los estados en el sistema internacional. Por ende, la capacidad de negociación estaría condicionada por la intensidad relativa de las prioridades y no por la envergadura del complejo militar- industrial u otras manifestaciones de capacidad de poder material (en términos del realismo).

En una argumentación próxima a Keohane, Moravcsik sostiene que las instituciones y los regímenes regionales sirven para facilitar a los estados miembros de información y reduciendo los costos de transacción, pero estos no obligan a una transferencia de autoridad desde los Estados-nación hacia un nuevo centro, como los neo-funcionalistas han destacado. En el caso de Mercosur, puede notarse que la coordinación de políticas es el modelo decisorio por el que se optó, pero sin que ello signifique que los estados ceden parcelas de responsabilidades y decisiones que consideran de su exclusiva competencia.

Antes bien, se trata de un diálogo entre gobiernos de los estados que forman Mercosur. De hecho, el proceso de toma de decisiones en el Mercosur está subordinado a los Estados, los cuales acuerdan cooperar para tomar decisiones y ejecutarlas. Esto brinda la pauta sobre la intergubernamentalidad generalizada en las instituciones mercosureñas, sin percibirse una importante cesión de soberanía por parte de los Estados a las instituciones (a lo sumo se han comprometido a ejecutar un programa de reducción arancelaria de cuatro años no negociable durante su vigencia).

Quizá esta intergubernamentalidad sea un reflejo de las percepciones, recelos y expectativas que los actores estatales participantes han tenido en distintas etapas de la configuración regional. La maduración del proceso de integración regional ha requerido (además de tiempo), fomentar la confianza entre los socios y voluntad política de profundizar la integración.

Por cierto vale recordar también que la “diplomacia presidencial” (PEÑA, F., 2005)⁷ ha sido una constante en el formato de gestión mercosureña. La intervención de los presidentes se ha transformado en un propulsor político central de las negociaciones del bloque (MALAMUD, A., 2003)⁸ y un indicio de *la naturaleza intergubernamental* que tiene este Acuerdo.

A pesar de ello, la configuración de este proceso de integración regional, y en este caso particular el Mercosur trae aparejado numerosos cambios para los Estados que se comprometen en ella, tanto a nivel económico, como a nivel político y social. Tal vez una de las modificaciones más importantes que se generan (al menos en algunos sectores políticos nacionales) es aquella que se produce en el proceso de la toma de decisiones, por las alteraciones que implica la incorporación de actores e intereses ubicados allende el Estado-Nación clásico.

En el ámbito de la soberanía estatal, las instituciones gubernamentales deben empezar a debatir en otros espacios las decisiones que hasta ese momento consideraban propias, provocando un cisma en su propia estructura interna y en el fundamento mismo de la legitimación de su poder. Por cierto, este punto es crítico si el análisis se focaliza en los Parlamentos, ya que su función generadora de normas, en principio se ve forzada por las resoluciones tomadas por ejemplo, por el Consejo del Mercado Común, que está formado por miembros del poder ejecutivo de los cuatro Estados Partes.⁹ (BOUZAS, R. y DA MOTA, V., 2002).

En realidad una característica que debe ser tomada en consideración en el análisis institucional del Mercosur como actor internacional es que dos de sus estados – parte tienen una configuración estadual federal (Argentina y Brasil).

Este es un hecho que de alguna manera incide en el quizá resistido avance hacia la supranacionalidad de las instituciones del bloque. Sobre todo si se toma en cuenta que pese al mentando déficit del federalismo argentino, las provincias y grupos de interés y de presión de las mismas suelen oponer resistencias y demandas concretas ante el poder ejecutivo de su país ante decisiones mercosureñas, o de alguno de los otros estados integrantes del bloque que pueda afectar a sus intereses. Un ejemplo de ello fue que una vez en marcha el proyecto de Arancel Externo Común (AEC), las tensiones políticas derivadas de la oposición de los sectores al interior de los países se manifestó poco a poco, frenando la implementación del arancel externo común que debía regir desde 1995¹⁰(KUME H., 2008).

Esto nos lleva a considerar la existencia de la instancia subnacional dentro del bloque, aunque sin el vigor que tiene en el caso europeo con el Comité de las Regiones.

Ahora bien, las posibilidades de participación e injerencia de estos actores gubernamentales como no gubernamentales, puede verse constreñida, como se planteó en el marco teórico de este trabajo, por la estructura decisoria regional y nacional y la existencia de espacios de participación. Precisamente la representación subnacional en las instituciones Mercosureñas junto al problema de la cohesión económico- social es estudiado por Ana María Stuart (STUART, A., 2002)¹¹ donde expone la red de asociaciones de poderes subnacionales que actúan como grupos de presión para la defensa de sus intereses en el Mercosur.

Las consecuencias de la implementación del modelo de regionalismo abierto cepaliano, en el caso de Mercosur profundizó la concentración de poder y riqueza del eje Sao Paulo-Buenos Aires como subregiones más desarrolladas dentro de este esquema, por lo cual se torna necesario el abordaje de las disparidades subregionales del Mercosur (STUART, A., 2002)¹². Este es un tema que se trató de solucionar con la creación de un fondo estructural (a semejanza de la UE), el FOCEM, cuyos recursos se aplican casi por completo a Paraguay y Uruguay.

El proceso de integración del Cono Sur fue llevado a cabo ignorando la necesidad de contar con instituciones que representaran a los diversos sectores sociales y políticos que,

marginadas del proceso de toma de decisiones, tuvieron que optar por organizarse de manera informal, nucleándose en asociaciones de intereses regionales, como por ejemplo ocurrió en el caso de la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur (FARM), vinculada al tema agrícola que preocupa en la negociación objeto de esta investigación.

Intereses y grupos de interés

También en el Mercosur puede constatararse la existencia de una compleja trama de asociaciones subnacionales que actúan como grupos de presión para la defensa de sus intereses. Entre ellos pueden encontrarse el Consejo de desarrollo del Sur (Codesul) que agrupa a estados brasileños de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Mato Grosso junto a la Comisión de Comercio Exterior Regional del Nordeste Argentino (CRECENEA).

Otro ejemplo de la participación como grupo de interés dentro de Mercosur desde el nivel subnacional ha sido la creación del Foro de los Gobernadores, y también el foro de las Mercociudades, este último con un marcado activismo dentro del bloque a favor de la defensa de un modelo Mercosureño que brinde respuestas más concretas a los ciudadanos. En este foro participan ciudades como Porto Alegre, Rosario y Montevideo, entre otras, gestando posiciones orientadas a construir una agenda de asuntos sociales para un Mercosur Social. Desde la perspectiva teórica del constructivismo, puede afirmarse que se trataría un foro creador de valores democráticos mercosureños, o de un marco interpretativo para la acción de sus identidades e intereses.

En esa tesitura es que los intendentes y alcaldes desplegaron una especie de paradiplomacia mediante la entrega de cartas en las cumbres presidenciales, como en ocasión de la celebración de la Cumbre sobre el ALCA en Québec donde sentaron su posición manifestando sus temores ante las consecuencias negativas para las ciudades que representaban, de la concreción de la Iniciativa para las Américas, por ejemplo. En ese documento instaban a crear los ámbitos facilitadores para la participación directa de las ciudades Mercosureñas en las estructuras decisorias de Mercosur.

De lo anterior se desprende entonces que, en buena medida, es necesario prestar atención a la forma de organización interna de las unidades nacionales para comprender la evolución de la proyección internacional de estas unidades subnacionales. Si bien en los países con sistemas de organización unitaria la participación de estas unidades en asuntos internacionales se ha incrementado (KINCAID, M. en ALDECOA, F., y KINCAID, M., 1999)¹³, es más factible que en aquellos países organizados federalmente las provincias o unidades

federadas adquieran una progresiva participación y acción diplomática. De hecho, para algunos autores (WEILER; C., 1995)¹⁴ una de las posibles razones para la acción diplomática de las unidades federadas se hallaría en la promoción de exportaciones, donde el mercado en el contexto de la globalización orienta su accionar. Esta sería entonces la razón por la cual esta especie de diplomacia comercial en pequeña escala no está destinada a formular nuevas relaciones federales; sino a la consecución de sus intereses locales que pueden estar o no en conjunción con los de otras unidades federadas de otros estados, como puede observarse a través de los ejemplos citados anteriormente.

Por consiguiente, si en países con una estructura federal como en el caso de Brasil y de Argentina, el control democrático ya es complicado dentro del plano nacional, es mucho más previsible entonces que surjan resistencias para pensar en un esquema regional con aristas de supranacionalidad, como plantea Haas¹⁵ (HAAS, E., 1958). En este sentido, la integración política es el medio para que los actores políticos sean persuadidos para cambiar sus adhesiones, expectativas y actividades políticas hacia nuevos y diversos centros, cuyas instituciones poseen o demandan potestades por encima de los Estado-nación preexistentes, en especial cuando se refieren a decisiones de política externa que contradigan en algún punto las tradiciones de la diplomacia tradicional.

Una muestra de esta limitación es que durante las crisis económicas que han sacudido a la región, quedó en claro que el Mercosur sufrió muchos de estos inconvenientes debido a la falta de incorporación de la normativa acordada a nivel cuatripartito a los ordenamientos jurídicos de los Estados¹⁶ (SECRETARIA DEL MERCOSUR 2005), falencia a la que se sumó una estructura institucional débil, que nunca sobrepasó el nivel intergubernamental y, por ende, que carecía de los atributos supranacionales mínimos para encarar una crisis como la acaecida a principios del siglo XXI. Este es el sesgo más crítico del esquema de integración gestado a partir del Tratado de Asunción.

De allí entonces que deba reconocerse que el proceso de integración es conducido en gran medida por los gobiernos y sostenido por los funcionarios de turno, no por los Estados parte del Mercosur. De este modo el acuerdo se apoya en intereses parciales procedentes de las respectivas sociedades civiles, cuyos integrantes incurren con frecuencia en posiciones inconsistentes ante la dinámica internacional de alta complejidad que a veces los roza. Estos inconvenientes, indican que no hubo políticas de estado, ni una definición estratégica a largo plazo compartida por los países integrantes del Acuerdo, al menos durante la etapa

comprendida entre 1994-2004, salvo las pautas compartidas del modelo neoliberal.

Por tales motivos, recurrentemente desde los sectores parlamentarios y desde numerosos ámbitos académicos, se presenta la idea de la existencia de un “déficit democrático” para referirse a la falta de legitimación ante la ciudadanía en la constitución misma del Mercosur aludiendo a la concentración de poder en manos de los ejecutivos nacionales.

Al mismo tiempo se ha dificultado de esta forma la participación directa de la sociedad civil. Quizá esto último ocurrió bajo el convencimiento de los negociadores del proceso de integración, de que muchos de los sectores productivos y sociales que se sentían afectados negativamente por el establecimiento del AEC, entre otras medidas, podían frenar el avance de la consolidación del bloque. Pese a ello, surgieron debates en torno a la idea de este déficit de participación de la sociedad civil; lo cual llevó a que los países crearan algunos espacios y foros para actores identificados, más que por su origen nacional, por la identificación de intereses compartidos (PEREZ ANTÓN, R., 2010) ¹⁷. Es por eso que se crearon sub-grupos de trabajo en el ámbito mercosureño que estaban previstos en el Tratado de Asunción. En éstos, los actores no gubernamentales podían participar en los debates de estos subgrupos; pero durante la etapa decisoria en la que el Grupo Mercado Común formularía recomendaciones, sólo podían participar los funcionarios gubernamentales, quitando protagonismo a estos actores no gubernamentales en el proceso decisorio mercosureño.

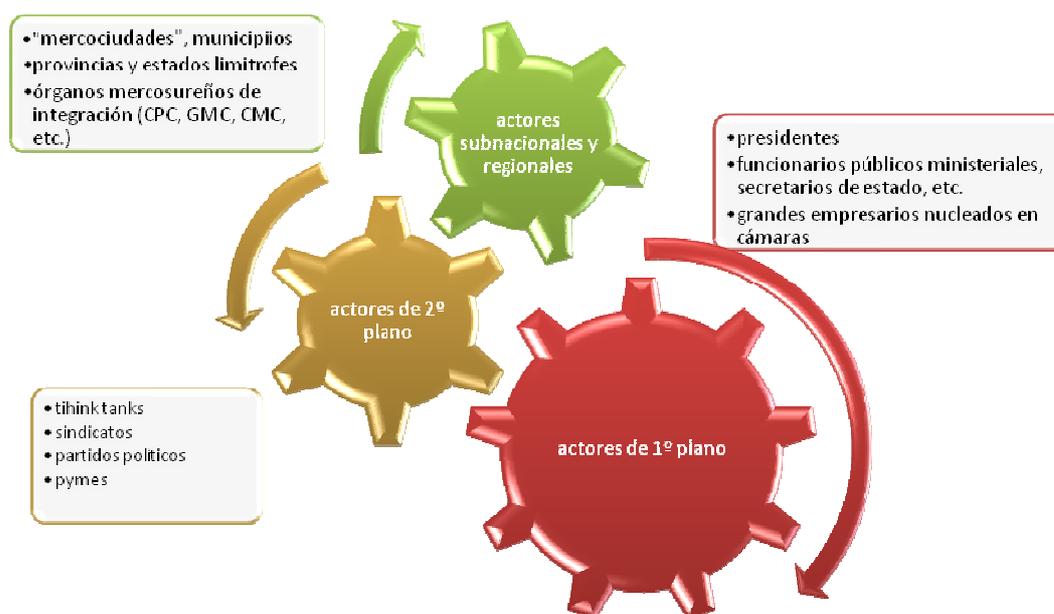
Actores intervinientes en el proceso de integración

La intergubernamentalidad mercosureña señalada en el apartado anterior, permite identificar una pléyade de actores gubernamentales y no gubernamentales, así como también nacionales, locales, regionales y transnacionales que han incidido de diferente modo en el proceso de integración y en la toma de decisiones intra-nacional e intra-bloque.

Así por ejemplo, la construcción de la zona de libre comercio fue una etapa que tocó la sensibilidad de varios sectores productivos; puesto que la desgravación dispuesta, una vez acordada, pasó a ser un tema no negociable contra el que chocaron la mayoría de las presiones proteccionistas ejercidas por los actores sub-nacionales y sectores productivos diversos de cada país. En razón de ello, encontraremos que también en el caso de la integración mercosureña se hace presente una incipiente gobernanza multinivel, con la creciente participación de unidades sub-nacionales (provincias, estados, municipios,

departamentos, etc.) como lo son las “merco-ciudades”. En realidad, la gobernanza mercosureña se caracteriza por su especificidad dada en función de tres aspectos políticos claves¹⁸(HIRST, M. y RUSSELL. R. 2001): la actuación de sus diferentes actores (burocráticos, políticos y sociales), sus temas de politización y su base de sustentación ideológica. En esa interacción de los actores participantes e incidentes en la integración Mercosureña, pueden distinguirse tres planos según el grado de involucramiento:

Gráfico 3. 1 El interjuego de los actores participantes en Mercosur



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la ilustración precedente, los niveles de involucramiento en la integración configuran una especie interjuego de engranajes que abarcan múltiples actores sociales, políticos y económicos.

Así empezando con aquellos actores más estrechamente relacionados con el proceso integrador, encontramos en primer plano a los presidentes. Como ya se anticipó, éstos son quienes actúan como motores propulsores que le otorgan el ritmo a la integración según las características personales e ideológicas de cada uno de los mandatarios. Dado que los sistemas políticos latinoamericanos son predominantemente presidencialistas, la tendencia hacia liderazgos carismáticos forma parte del acervo político-cultural en la región. Quizá por la relevancia que adquirió la celebración de cumbres presidenciales, especialmente desde 2003, suele confundirse el comportamiento de esta suerte de diplomacia presidencial con el comportamiento de los estados socios del Mercosur tal como si fuesen actores monolíticos

similares a los presentados por Allison en su primer modelo¹⁹(ALLISON, G., 1998).

Aunque debe tenerse en cuenta que, como hipótesis para un trabajo posterior, la ideología y la percepción de cada presidente sobre la integración regional puede expresar, o representar, la visión que las mayorías de un momento determinado tiene sobre lo que es y debe ser Mercosur. Esto se observa si se hace un paralelo entre la marcha del proceso según las épocas y presidentes de los estados parte; particularmente si se tienen en cuenta los distintos mandatarios de Argentina y de Brasil desde la creación de Mercosur hasta los años 2003-2004. Además, no puede separarse esta situación del contexto regional y mundial que propiciaba este tipo de gobiernos. Una muestra de ello ha sido la confluencia de las presidencias de Menem, Collor de Mello, Itamar Franco, Luis Lacalle y Juan Carlos Wasmosy en cuanto a su orientación neoliberal en la aplicación de políticas domésticas de ajuste, confluyeron también en sus percepciones sobre la política internacional y latinoamericana. Ciertamente, en el comienzo del Mercosur los presidentes se identificaban más con posturas políticas de centro- derecha proclives a adoptar medidas de corte neoliberal. En cambio, desde los primeros años del siglo XXI, se observó un giro hacia la izquierda en los gobiernos de la subregión latinoamericana que imprimieron un nuevo estilo a la integración en el Cono Sur, incluyendo nuevos temas en la agenda integracionista; superando el carácter netamente comercial adoptado en la década de los noventa.

De manera que el sistema político preponderante en la región junto al restablecimiento de regímenes democráticos han sido factores clave en el proceso de integración en el Cono Sur. Desde ya, el retorno a la democracia de los cuatro socios originarios fue un factor decisivo para la configuración del bloque, por varios motivos: el primero de ellos es que la integración y la cooperación entre actores estatales es factible en un contexto de paz y estabilidad política. Este contexto lo proporcionan las democracias aún cuando éstas estén en etapa de consolidación y maduración como ha ocurrido en los países del Cono Sur tras décadas de golpes de estado, dictaduras y presidencias constitucionales trucas. En segundo lugar, la sincronía con que estos regímenes políticos se restablecieron en la subregión probablemente auspició y estimuló el diálogo político y los debates entre las élites gobernantes, favorecido también por la similitud en las orientaciones ideológicas, tanto durante el apogeo del neoliberalismo como en el giro hacia la centro izquierda de principios de 2000. Tomando en consideración los planteos de Axelrod y de Keohane mencionados en el marco teórico, podría interpretarse que la incertidumbre generada por la crisis de la

deuda externa en los años ochenta y principios de los noventa, impulsó la creación de esquemas de cooperación; así como la necesidad de consolidar la democracia en el Cono Sur.

De todos modos, cabe recordar que estos actores suelen actuar en las agencias gubernamentales que integran una trama burocrática donde cada una tiene una visión propia que puede ser o no divergente de otras, ya sea sobre el Mercosur como sobre su papel a desempeñar dentro de éste. En esta dimensión pueden incluirse tanto las cancillerías de los países socios como los ministerios de economía, las agencias gubernamentales de diverso rango como las secretarías y direcciones, con incumbencias como la laboral, industrial y los ministerios y secretarías de Agricultura.

En este punto conviene resaltar las diferencias existentes por ejemplo entre las cancillerías sobre la permeabilidad que tienen ante coyunturas políticas y respecto de la autoridad presidencial. Hay quienes sostienen que la cancillería argentina históricamente ha estado más expuesta a las presiones de la política presidencial de lo que ha ocurrido con Itamaraty²⁰ (BRICEÑO RUIZ, J. y GOMES SARAIVA, M., 2009).

Los principales actores y formuladores de la política exterior argentina vinculada al proceso de integración mercosureño han sido el Ministerio de Economía junto a la propia Cancillería. Al interior de estos organismos gubernamentales coexistían dos posturas sobre el curso de acción que debía seguirse en la asociación con Brasil y con los demás países de la región. En realidad se trataba de dos maneras de enfocar modelos de desarrollo alternativos, donde la integración con la región podía verse como herramienta para lograr ese objetivo. Para algunos, los más cercanos con la ortodoxia neoliberal esta herramienta adquiriría un significado más relevante en cuanto era percibida como la clave de bóveda para la inserción comercial de Argentina en los mercados mundiales.

De manera que, por un lado se encontraban quienes tienen percepciones pragmáticas y de carácter liberal- ortodoxo y favorecían el relacionamiento estratégico con Brasil en lo económico, y a la par una relación preferencial con EE.UU. en términos políticos y económicos. Por otro lado se hallaban quienes tenían una percepción más heterodoxa asociada al progresismo, y a la apuesta por Latinoamérica y el desarrollo de una identidad política con la región. Aquel aparente pragmatismo era un rasgo sobresaliente en los comienzos del bloque y era expresado con claridad por quien era canciller, Guido Di Tella.

Por cierto, su preferencia por el mantenimiento de relaciones especiales con EE.UU. era explícita en sus declaraciones a la prensa.

Por otra parte, también ha existido cierta diversidad con respecto a qué grado de prioridad se daría a la asociación con los países vecinos en la agenda externa argentina. Y en consonancia con esto, las posiciones frente al Mercosur se caracterizaron por la falta de consenso interno sobre la necesidad de estructurar un espacio regional, y principalmente sobre la forma de organizarlo. La idea de la dependencia de Brasil, junto a la percepción de éste como un socio imprevisible con autonomía y con una economía inestable frecuentemente han sido temas de debate en la clase dirigente argentina. Las diferencias de percepción dentro de la cancillería argentina en diferentes épocas quizá obstaculizaron la consolidación de un marco de referencia que guiese las reflexiones sobre la inserción internacional del país. En consecuencia, también del proceso de integración regional. En general, los puntos de vista sobre el Mercosur son divergentes dentro del mecanismo decisorio de la política exterior de este país si se hace una lectura diacrónica sobre la temática.

Sin embargo ambas posturas comparten la creencia de la prevalencia de la cultura de la amistad por encima de la antigua rivalidad bilateral. De acuerdo con Russell y Tokatlian²¹(RUSSELL, R. y TOKATLIAN, G., 2003), lo que ha favorecido este acuerdo regional han sido varios factores, entre ellos el crecimiento de la economía brasileña, que ha imposibilitado a Argentina la implementación de una estrategia que limite el poder de Brasil. De ese modo, se desestimaron las antiguas hipótesis de conflicto prevaleciendo el reconocimiento de la ruptura del equilibrio a favor de Brasil. En otras palabras, se intentó cambiar la clave lockeana de las relaciones bilaterales entre los dos socios mayores de Mercosur por una kantiana reemplazando la persistencia de la rivalidad por la construcción de una asociación de intereses comunes²²(RUSSELL, R. Y TOKATLIAN, G., 2003). Otro factor coadyuvante ha sido la democratización de ambos países que los hace converger hacia valores políticos compartidos y una mayor interdependencia económica.

Mientras que en el caso de Brasil, la cancillería no ha sido tan vulnerable a los vaivenes políticos del ejecutivo del Planalto. Consolidada históricamente como una corporación con una identidad propia muy marcada, Itamaraty ha concentrado el diseño del relacionamiento externo brasileño, procurando continuar una tradición diplomática constructora de la

identidad internacional de Brasil²³(SEIXAS CORREA, L. F., 2000). Sin embargo, los matices en el diseño de la política exterior brasileña han estado marcados por los desafíos que representaron los cambios de modelos en la inserción internacional de un país considerado como una potencia media y continental²⁴(MACIEL, N., 2009). Tales cambios estuvieron acompañados por una autopercepción sobre el rol a desempeñar en la escena latinoamericana e internacional, especialmente desde la presidencia de Lula da Silva. En efecto, las pretensiones brasileñas de actuar como un global player elaboradas desde Itamaraty, junto al liderazgo del presidente electo por el Partido de los Trabajadores, en algunos casos despertó críticas en algunos sectores y adhesiones en otros.²⁵(GONZALEZ, L., 2008).

Por ende, desde la óptica brasileña el Mercosur debe verse a la luz de dos elementos constitutivos de su política exterior, enraizados en la sociedad brasileña y el Estado: la autonomía y el universalismo²⁶(VIGEVANI, T., 2008). En términos de política-diplomática, esta percepción se caracteriza por dar mayor importancia a las contribuciones de Brasil a los regímenes internacionales, que favorezcan autónomicamente la inserción internacional del país a través de la integración defendiendo valores globales. Respecto del Mercosur su visión se acerca más al pragmatismo en la Argentina: la institucionalización es bienvenida en la medida en que permita aprovechar la capacidad del bloque para producir beneficios. También se hallan los desarrollistas (que están dentro de los estándares de la heterodoxia) para quienes la integración facilita el acceso a los mercados externos, y actúa como canal de las negociaciones económicas internacionales.

En el caso de Uruguay, ante el notable avance de las negociaciones sobre integración de mercados entre Argentina y Brasil con la llegada al sillón presidencial, de Menem en Argentina y de Fernando Collor de Melo en Brasil, el presidente uruguayo Lacalle buscó la forma de lograr que Uruguay fuera aceptado como integrante pleno del futuro Mercosur. Hasta ese entonces Uruguay, que había desarrollado dos acuerdos de profundización comercial con Argentina y Brasil (conocidos por PEC Y CAUCE respectivamente) no participaba de las conversaciones entre los vecinos, por una integración mayor. Enterado por el entonces canciller Gros Espiell de la inminencia del acuerdo argentino-brasileño, el presidente. Lacalle consideró que ese paso era una cuestión de Estado. En razón de ello, convocó a los líderes de todos los sectores políticos representados en el Parlamento uruguayo. Esa circunstancia alentaba al gobierno uruguayo a gestionar velozmente, ante

Brasil y Argentina, su inclusión en el proyecto de integración. Esta situación fue favorecida por un cambio radical de posición de la Cámara de Industria que de renuente, pasó a ser partidaria de la integración. Este hecho probablemente impulsó al gobierno a moverse en esa dirección. Con ese ambiente favorable, rápidamente Lacalle decidió no demorar el inicio de las negociaciones, encomendando a su Canciller y al Ministro de Economía que concretaran reuniones con sus pares de Argentina y Brasil para lograr un acuerdo.

Recibido el apoyo de sectores económicos industriales, la cancillería uruguaya encabezada por el propio Ministro Gros Espiell y el director de Asuntos Económicos M. Berthet comenzaron, junto con economistas asesores, a concordar los mecanismos de integración previstos en el que sería el Tratado de Asunción. El tema Mercosur ocupó un lugar central en la agenda del gobierno de Lacalle. No sólo fueron figuras los cancilleres (en la etapa de Sergio Abreu, al acercarse los plazos finales, se multiplicaron reuniones y gestiones) o los ministros de Economía y Finanzas. También otros ministros participaban en ese tipo de rondas, especialmente el Ing. Álvaro Ramos, titular de Ganadería, Agricultura y Pesca y junto con todos ellos un grupo de asesores (Berthet, Sienra, Cardoso, García Peluffo, Galdós Ugarte, etc.), los que tenían que ganar tiempos, dada la ventaja que les llevaban los numerosos equipos argentinos y brasileños. También debían multiplicar esfuerzos para armonizar los intereses y estructuras uruguayas a la nueva realidad que imponía la integración. Desde la firma del Tratado hasta la reunión en Ouro Preto, fueron numerosos los tropiezos, fricciones y desajustes que tuvieron que sobrellevar los negociadores uruguayos para hacer posible la participación del país en términos ecuanímes dentro del mercado común que se anunciaba.²⁷(GARCÍA PINTOS, P., 2006)

En cuanto a Paraguay, cabe destacar que este país se ha caracterizado por tener una relación pendular entre sus vecinos Argentina y Brasil, tratando de sacar provecho frecuentemente de las controversias entre esos países. Mientras que con EE. UU ha mantenido una relación de alineamiento, ya fuere durante la dictadura de Stroessner, o luego en la transición hacia la democracia.

Cabe tener en cuenta la atipicidad sociopolítica de este país mediterráneo que contrasta con sus vecinos Mercosureños. La estructura social y política paraguaya lleva la impronta de la casi absoluta inexistencia de alternancias en el poder del Partido Colorado, como así

también de la larga dictadura del general Stroessner²⁸ (HICKS, F., 1971). De hecho, Paraguay fue por mucho tiempo identificado por esa dictadura, tendencia que se quebró recién con la llegada de Lugo a la presidencia.

Mientras que durante los años '90, la idea de una estrecha vinculación entre democracia, integración regional y seguridad cuajó en los centros decisorios de las élites paraguayas, donde el ejército no dejó de gravitar en el esquema de poder de este país. El proceso de transición democrática paraguaya coincidió con el estrechamiento de los lazos integradores entre sus dos grandes vecinos.

Cuando se negoció el Mercosur el gobierno surgido de las urnas en Paraguay, (presidencia de Juan Carlos Wasmosy, 1991) junto a los otros tres socios del bloque, tomaron la decisión política de formar el bloque de integración como estrategia para insertarse en el mundo. Es decir no fue resultado de presiones de grupos internos; sino más bien una cuestión de estrategia política y comercial diseñada en principio por Argentina y Brasil ya desde los años 80, que decidió incorporar a Uruguay y Paraguay, dado el tamaño de las economías de escala de estos países. Para Paraguay, además de este factor, estaba el hecho de que la salida de sus exportaciones estaba ligada al permiso que Argentina le brindase para el tránsito de las mismas por el río Paraná. Además, la apertura indiscriminada podía ser perjudicial para sectores muy sensibles de la economía paraguaya, cuya característica fundamental es la de tener un grado importante de informalidad y piratería de productos de marcas reconocidas en electrónica, por ejemplo. No obstante los posibles beneficios económicos y políticos que puede haber traído aparejado para Paraguay el establecimiento de Mercosur como lo fue el fortalecimiento de las instituciones democráticas tras el intento de golpe de estado del General Lino Oviedo en 1996, el asesinato del vicepresidente Argaña en 1999. Por cierto, dentro del sistema político paraguayo ha persistido la percepción de Paraguay en la integración con sus vecinos como “el síndrome del país amenazado” por sus vecinos del que jamás se deshizo Paraguay²⁹(DI TELLA, T., 2003). Esto resurgió oportunamente en el discurso político, como una verdadera razón para justificar el concepto de “egoísmo racional” en la política exterior paraguaya. La misma consistió en la prevalencia de intereses nacionales a corto plazo, dejando de lado una visión estratégica dentro de la cual se incluiría la participación en Mercosur. La frecuente disconformidad de

sectores exportadores y militares de este país en relación al bloque ha despertado desconfianza en la clase dirigente paraguaya sobre la marcha de la integración mercosureña³⁰(GOULART DA SILVA, M., 2008). Este descontento ha llevado a Paraguay a buscar un estrechamiento en sus relaciones con EE.UU., para diversificar así su capacidad de negociación y relacionamiento externo, especialmente a partir del ingreso al Mercosur de Venezuela. Recordemos además, que tanto Paraguay como Uruguay se quejaron persistentemente por las asimetrías dentro del bloque, lo cual llevó a la creación del FOCEM mencionado anteriormente.

Economía e integración regional

Por otra parte, ya en el plano nacional, además de las cancillerías y los presidentes conviene resaltar que en la marcha del proceso de integración de Mercosur los ministerios de Economía han jugado un papel importante. Precisamente por el sentido comercialista que se le imprimió a la integración regional bajo el regionalismo abierto de los noventa, figuras como el ministro Rubens Rícupero (quien años después sería secretario de la UNCTAD), consideraban a la integración regional no como una cuestión de estrategia política, sino una herramienta importante para alcanzar el crecimiento del país. En numerosas ocasiones se ha planteado la existencia de una doble diplomacia: la de las cancillerías y la de los ministros de Economías que solían marcar el rumbo sobre los lineamientos de las relaciones económicas internacionales ante diversos foros multilaterales y organismos internacionales de crédito. Siguiendo el planteo teórico de Allison en cuanto al modelo burocrático, cabe considerar a estos órganos gubernamentales junto a la tecnocracia como actores que contribuían a formular las respectivas diplomacias económicas.

En este esquema también influían funcionarios de otras áreas como las Secretarías de Comercio, Industria, y para el tema que ocupa este trabajo, Agricultura. En esta última rama, deben incluirse no sólo los ministros o secretarios de estado, sino también aquellos funcionarios de organismos técnicos de sanidad vegetal y animal y desarrollo tecnológico agropecuario. Estos funcionarios también tenían una percepción peculiar de la integración y el rol que debían desempeñar en ella. Así por ejemplo, entidades de investigación de tecnología de punta en el sector agrícola como EMBRAPA de Brasil, o INTA de Argentina perteneciendo a las estructuras estatales, han sentado posición en las negociaciones

agrícolas internacionales sobre cuestiones tales como Organismos Genéticamente Modificados (OGM), subsidios, o derechos de propiedad industrial aplicados a patentes de semillas.

Con relación a los actores no gubernamentales que tienen un grado de influencia importante en la formulación de las decisiones y políticas de integración mercosureñas, pueden hacerse algunos paralelos entre ellas por países, considerándolas como las élites empresariales.

Así, en el sector industrial podemos encontrar que grupos como la Unión Industrial Argentina (UIA), o la Federación de Industriales del Estado de San Pablo (FIESP), la Confederación Nacional de la Industria (CNI) expresaron a menudo su desconfianza acerca de la marcha del proceso de integración del bloque³¹(GONZALEZ, L., 2008). Esto ocurrió particularmente tras las devaluaciones de las monedas brasileña (1999) y argentina (2001). La devaluación del real de enero de 1999, favoreció el activismo proteccionista de sectores tradicionalmente opuestos a la integración, generando serias dudas en aquellos grupos de presión u opinión, que hasta ese momento se habían mantenido en una posición expectante. Fue así como, desde numerosos sectores especialmente en la Argentina, se asignó toda la responsabilidad de esas dificultades a la situación brasileña. Por ejemplo, la Unión Industrial Argentina (UIA) propuso "suspender el Mercosur", incluso uno de sus dirigentes y luego diputado del Polo Social, Daniel Carboneto, lisa y llanamente exigió que Argentina se retirase del Acuerdo³²(Diario Página 12, del 18/9/2001).

Para algunos sectores de la sociedad brasileña la gravitación del bloque y su profundización, despertaba poco interés, y en otros lisa y llanamente oposición. Así los demostraron empresarios brasileños nucleados en diversas cámaras durante un encuentro realizado en noviembre de 2004³³(VALOR ECONÓMICO, 16-11-2000). Entre ellos se encontraban representantes de la FIESP de la Asociación Brasileña de Fabricantes de Calzados (Abicalzados), la Asociación Nacional de Fabricantes de Productos Electrónicos (Eletros) y la Asociación Brasileña de Comercio Exterior (AEB). En aquella oportunidad, el debate giró en torno de la idea de dar un paso atrás en el Mercosur: retroceder de una unión aduanera considerada imperfecta a un área de libre comercio. Según este grupo de empresarios, el

Mercosur frenaba a Brasil en las negociaciones internacionales y dificultaba acuerdos bilaterales con EE. UU. y la UE.

Sectores no gubernamentales

En el caso de los empresarios vinculados a la producción de bienes agropecuarios que son objeto de este trabajo, resulta pertinente considerar que se nuclean en dos grandes grupos: los pequeños y medianos productores que recurren al asociativismo más que nada como una especie de estrategia cuasi- gremial, y por otro lado los vinculados al “agrobusiness” como los denominados “pools de siembra”, y también las asociaciones de grandes productores, agrupadas en la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur(FARM). Esta última se constituyó en 1997 con el objetivo de defender los intereses comunes de los productores rurales de los países mercosureños. Dicha federación suele pronunciarse emitiendo recomendaciones sea por iniciativa propia de sus entidades socias o a través de consultas que realicen las autoridades del Mercosur. Tales recomendaciones pueden referirse a cuestiones internas del Mercosur así como a la relación de este con otros bloques económicos, organismos internacionales y otros acuerdos de integración. Además de sus pronunciamientos, la participación de dichas organizaciones en el proceso de integración se concreta también formando parte de las comitivas oficiales en las negociaciones internacionales.³⁴

Pasando a un segundo plano, se encuentran actores cuya incidencia y /o participación es quizá menos evidente, pero no por eso inexistente. Se los incluye en este segundo plano dado que pese a la democratización que se ha vivido en los países de la región, estos actores que pasamos a considerar no cuentan con la capacidad de organización como cuadros con el peso específico prominente para inclinar la balanza de la regionalización en algún sentido. En este grupo se hallan los think tanks conocidos como el segmento académico³⁵(HIRST,M. y RUSSELL, R., 2001), los partidos políticos, los sindicatos, y las pymes.

Los primeros cobran cada vez mayor relevancia en el proceso de toma decisiones, por el papel que tiene el conocimiento en la sociedad actual. De hecho, se habla de “comunidades epistémicas”³⁶(ADLER, E. y HAAS, P., 1992) entendidas como conjuntos de expertos que, por su reconocido prestigio científico-académico, inciden y motivan la toma de decisiones en el ámbito político. De este modo, el rol que ejercen estos actores internacionales generadores de ideas (y de poder), en el proceso de integración regional los convierte en un actor no-

típico en la gestión de procesos de integración regional que por el carácter técnico y específico del conocimiento que manifiestan, los sitúa como un núcleo influyente. De hecho, hay quienes notan que el auge del interés por el proceso de integración regional en las universidades y en los think tanks está fomentando el aumento de las comunidades epistémicas sobre integración sudamericana, adquiriendo además cada vez más relevancia social y por ende, mayor capacidad de incidencia sobre los tomadores de decisiones³⁷(VENTURA, D., 2008). Entre ellos pueden incluirse a la CEPAL, que como se observó en el apartado del regionalismo abierto en este capítulo, tuvo un papel decisivo en la implementación de políticas de integración regional. En la misma dirección puede incluirse entre otros, al Instituto del Banco Interamericano de Desarrollo para la integración Latinoamericana (INTAL), junto a fundaciones o grupos universitarios de investigación que cuentan con financiamiento externo.

Con respecto a los partidos políticos, debe admitirse que si bien se tuvieron en cuenta en el articulado del Tratado de Asunción, la participación efectiva de éstos no ha tenido la relevancia que tienen en el caso de la integración europea. Esto refuerza en cierto modo el argumento del déficit democrático mercosureño del que se habló anteriormente (y del que no escapa tampoco la UE). La participación de los partidos políticos en el Mercosur tal vez ha sido marginal porque el esquema institucional del Mercosur es aún muy embrionario para la participación de los partidos, no habiendo encontrado espacios institucionales convenientes para ello. Así, la participación en la Comisión Interparlamentaria Conjunta (hoy Parlamento del Mercosur), al tener ésta funciones de carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas, debilita la influencia de los partidos políticos en la marcha de la integración mercosureña. Además, los partidos políticos de los países del Mercosur no han configurado redes de partidos políticos en la región, lo cual podría haber fortalecido la vinculación del proyecto integrador. Tan sólo puede contarse como experiencia semejante la formación de la Comisión de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL), que si bien mediante publicaciones propias refleja el pensamiento de representantes de diversos partidos políticos sobre asuntos de integración, la participación de la misma en la toma de decisiones mercosureñas aún carece de la relevancia que tienen sus pares europeos o incluso del grupo andino³⁸(REVISTA DE LA COPPAL, 2006). Pero como cada país tiene un sistema de partidos particular y sus programas no encuentran correspondencia político-

ideológica en los otros países resulta tal vez más compleja la construcción de mallas programáticas que trasciendan la defensa de la democracia.

El sistema político argentino ha sido tradicionalmente bipartidista y aún bajo la alternancia de radicales y justicialistas en el gobierno y en las cámaras legislativas, puede destacarse que la integración regional ha sido un punto de continuidad entre las políticas exteriores de los gobiernos radical y justicialista, aunque no siempre revistió el mismo grado de interés parlamentario (FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, 2003)³⁹, ni la misma orientación.

En Brasil, el interés por el Mercosur se concentra en los parlamentarios de los estados del sur del país, quienes cuestionaron los costos de este proceso para la producción agropecuaria del sudeste brasileño. El debate en un sistema de partidos esencialmente multipartidista muestra las inquietudes de sectores nacionalistas y de izquierda que ven como incógnita los potenciales beneficios de la vinculación estratégica de su país con Argentina.⁴⁰(MARTINS RODRIGUES, L., 2003)

Mientras que en Uruguay, al igual que Argentina y Paraguay, tiene un sistema bipartidista que en los últimos años ha sufrido modificaciones con la irrupción triunfante del Frente Amplio en los comicios presidenciales (2004 y 2009). Allí el interés parlamentario por lo que representaría potencialmente el Mercosur fue mayor en la etapa inicial, cuando el gobierno buscó apoyo interno a su decisión de adherir al Tratado de Asunción⁴¹(GARCÍA PINTOS, P., 2006). En cambio, en Paraguay, la clase política -y en especial los sectores más duros del partido Colorado constituyeron uno de los focos de cuestionamiento a la participación del país en el Mercosur.⁴²(HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, I., 2001) y luego la mayor resistencia para que Venezuela se incorpore como miembro pleno de Mercosur.

Continuando en este segundo plano, corresponde considerar qué grado de participación e incidencia en las políticas de integración regional han tenido *los sindicatos*. Dado que se trata de integrar mercados, un estudio de integración regional no debe restringir tal concepto al mercado de bienes; sino que deben incluirse los mercados de factores productivos, particularmente el de la fuerza de trabajo. Al respecto no puede soslayarse que uno de los hechos del mundo del trabajo más notables en la América Latina ha sido el surgimiento de organizaciones sindicales subregionales en los últimos 20 años que han instalado al sector laboral como interlocutor tanto de gobiernos como de empleadores en los procesos de integración regional. En un intento de regionalización sindical pueden mencionarse la formación de dos entidades que nuclean a organizaciones laborales: la

CCSCS (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur), integrada por las centrales mayoritarias de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay y el CTCS (Consejo de Trabajadores del Cono Sur), integrado por las centrales del Cono Sur. Incluso existe una Mesa de Enlace entre ambos organismos laborales. Ahí puede notarse que la relación orgánica que se ha establecido entre integración regional, democracia y contenido socio-laboral de los procesos de integración, manifestó su preocupación y percepción sobre la marcha del proceso de integración mercosureña por las políticas adoptadas por las empresas multinacionales, las que, por operar con estrategias productivas regionales, podrían llegar a ignorar las especificidades nacionales y sectoriales en las negociaciones salariales⁴³. (ROBLES, A., 2004)

Por último, dentro de este segundo nivel cabe también mencionar a las pequeñas y medianas empresas (pymes), que pese a que los contextos de crisis las han ubicado tal vez como los convidados de piedra en la toma de decisiones regionales, su rol no ha dejado de revestir cierta importancia en la dinámica de la integración del bloque, especialmente tras la implementación del FOCEM y los acuerdos de adaptación competitiva.

La adopción de medidas económicas neoliberales junto a la dinámica del regionalismo abierto impusieron nuevas reglas al comercio intrarregional que enfrentaron a las pymes a nuevos desafíos de competitividad y eficiencia en sus estructuras de costos para poder acceder a un nuevo mercado interno, ahora ampliado por la integración regional. Dentro de las estrategias que tuvieron que desarrollar, pueden mencionarse los procesos de reconversión productiva, cambios de gestión, actualización tecnológica, búsqueda de socios y de formas de acceder a nuevos mercados tanto dentro como fuera del bloque. Si bien son cuantiosas considerando el número de unidades, éstas carecen de la capacidad de negociación y lobby que pueden tener las grandes empresas a las que se aludió entre los actores hallados en primer plano de la toma de decisiones mercosureñas. Ya fuere por las características intrínsecas de su estructura organizacional, las microempresas no han podido desarrollar la capacidad corporativa necesaria para nuclearse y obtener apoyos desde el sector público ante el desafío de la integración, tales como mejoras en las condiciones de financiación e inversión. Sumado a esto, la inestabilidad macroeconómica y los ajustes impuestos por las nuevas estrategias productivas de las empresas transnacionales incrementaron aun más la vulnerabilidad de este sector. Dentro del Mercosur los mecanismos institucionales y las fuentes de apoyo público en Brasil, aunque insatisfactorias

desde el punto de vista local, quizá han resultado más eficaces que las ofrecidas por los otros estados-parte para afrontar las nuevas exigencias. En general, las PYMES argentinas y uruguayas encuentran dificultades para mantener un nivel competitivo frente a sus pares brasileñas, por lo que las reacciones generadas por el abandono de una estrategia industrialista en el contexto de una asociación económica con Brasil, se ven agravadas por la ausencia de convergencias entre las políticas públicas de estos países.

El funcionamiento del MERCOSUR: del éxito comercial a las complicaciones

Conviene señalar que durante la implementación y ejecución, luego de una etapa de notable crecimiento, el proceso de integración sufrió algunas turbulencias importantes, cuyas causas respondieron tanto a dificultades propias de sus miembros, como a las consecuencias de las crisis financieras extra-regionales, profundizadas luego por los efectos de la devaluación brasileña (1999); la fase recesiva instalada en las dos mayores economías del esquema y por último, el dramático colapso argentino de 2001-2002.

En este escenario, las decisiones nacionales emergieron necesariamente por encima de todo compromiso formal y pusieron en evidencia que el Mercosur para funcionar adecuadamente como bloque carecía de mecanismos supranacionales de coordinación macroeconómica y de sistemas anticíclicos concertados. Esta era aún una tarea pendiente, que por cierto requería tiempo y mayores esfuerzos de coordinación, tal como nos ilustra la experiencia europea.

Pero en un principio, debe reconocerse que la expansión comercial fue importante. Para formarse una idea de este proceso, basta con recordar que el significado Mercosur puede construirse según diversos indicadores económicos, siempre relativos pero para nada despreciables en el contexto global. Este acuerdo es hoy el cuarto bloque comercial del mundo por su magnitud económica. Sumaba a comienzos del s. XXI el 40% de la población de América Latina, un total aproximado de 220 millones de habitantes cuya renta per cápita promedio era de U\$S 5.000. En términos de comercio exterior, sin embargo, su peso en el mercado mundial, no posee la misma relevancia, dado que representa sólo el 1,5% ciento de las exportaciones mundiales (y sólo marginalmente algo más de ese porcentaje de las importaciones mundiales)

Pero apartándose de las comparaciones demasiado amplias y lineales, igualmente queda en firme que el desarrollo del Mercosur ha sido realmente notable. Si tomamos la evolución de las cifras básicas registradas durante el período 1991 -1997, advertimos que el comercio

intraesquema tuvo una dinámica muy superior al del movimiento registrado en los intercambios extra-zona. Así, mientras que las exportaciones dentro del bloque se incrementaron en un 400%, las ventas a terceros países sólo lo hicieron en un 48%. De esta manera, quedó de manifiesto que las exportaciones intra regionales crecieron a un ritmo seis veces superior al de las exportaciones que tuvieron como destino al resto del mundo.

Con relación a terceros países, a partir del 1 de enero de 1995, el MERCOSUR comenzó a funcionar como una unión aduanera, para lo cual se estableció un arancel externo común (AEC). En realidad, se constituyó una unión imperfecta, por cuanto dicho instrumento sólo alcanzó al 85% del universo arancelario, en la medida que resultó de una fórmula de transacción.

Esto fue así debido a que, por una parte, la estructura final de esta denominada unión aduanera imperfecta, en buena medida reflejó el esquema de protección prevaleciente en Brasil, lo que parecía razonable en atención al peso decisivo de su economía en el PIB regional. Ese calificativo de imperfecto también se justificaba en razón de los mecanismos transitorios aplicados para evitar una uniformidad abrupta, potencialmente perjudicial para algunos sectores nacionales específicos. De allí que el AEC no tuvo vigencia plena partir del 1º de enero de 1995 para todo el universo de bienes, ya que los países interpusieron numerosas excepciones dejando a sectores transitoriamente excluidos de la unión aduanera, entre ellos los bienes de capital, automóviles, azúcar, informática y telecomunicaciones.

En términos generales el arancel acordado incluyó once niveles tarifarios entre 0 y 20%, escalonados según el grado de procesamiento de los bienes a comercializar, alcanzando un promedio nominal del 11.3%.

Para los bienes de capital y los productos de telecomunicaciones e informática el acuerdo estableció aranceles máximos de 14% y 16%, respectivamente, los que deberán entrar en vigor en 2001 y 2006, respectivamente. En este caso, el período de convergencia para Paraguay y Uruguay se extendió hasta el año 2006. Las listas nacionales de excepción, por su parte, podían incluir hasta un máximo de 300 excepciones al AEC, mientras que Paraguay se le autorizaron 399, con una vigencia extendida hasta ese año, a diferencia de las presentadas por los demás socios, que vencería el 31 de diciembre del 2000.

También, se estableció que en todos los casos la convergencia al AEC acordado sería gradual, lineal y automática, con carácter ascendente o descendente según el arancel

nacional en vigor en cada Estado parte. Asimismo, se acordó que deberían pagar el AEC o el arancel nacional (si el producto estaba exceptuado del AEC) todas las importaciones provenientes de zonas aduaneras especiales, zonas de procesamiento de exportaciones o zonas francas, con la excepción de Tierra del Fuego (Argentina) y Manaos (Brasil) hasta el año 2013⁴⁴. (BOUZAS, R., 1999)

Por consiguiente, la ZLC plena debió alcanzarse en el 2001, mientras que la UA quedaría perfeccionada recién en el 2006. En función de ello y particularmente respondiendo al propósito de facilitar los acuerdos comerciales, el Tratado de Asunción también dispuso la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales entre los cuatro países y estableció el compromiso de los Estados Partes de armonizar las legislaciones pertinentes.

Por fin, para completar las medidas conducentes a perfeccionar la integración económica, los miembros del Mercosur acordaron, además, la formulación de una política comercial común y la coordinación de las posiciones de los Estados Partes en los foros económicos regionales o internacionales, temas fundamentales para la construcción y sostenimiento de una unión aduanera (BERLINSKY, J., et al, 2006)⁴⁵ Con similar propósito, los cuatro países suscribieron el Protocolo de Colonia (diciembre de 1993), para la Promoción y Protección Mutua de las Inversiones procedentes del resto del mundo que sólo crecieron en un 157%.

Evolución del comercio

Puesto en términos más concretos, entre 1990 y 1997, el comercio intrazona pasó de 4.000 millones de U\$S a 21.000 millones. Trayectoria que impresiona al recordar que antes de la integración de los cuatro países, sus relaciones económicas eran mínimas: las importaciones destinadas a la región alcanzaban sólo un promedio del 8% del total de sus exportaciones en 1986. Luego de la puesta en marcha del Mercosur llegaron a ser del 23%. El nuevo esquema, en sus primeros años, pudo absorber el 50% de las exportaciones de Paraguay y Uruguay, el 30% de las argentinas, mientras que Brasil, el *global trader* respecto de sus socios, colocó dentro de la zona más del 25% de sus ventas totales.

En este contexto, rápidamente Brasil pasó a ser el primer socio comercial de Argentina, Uruguay y Paraguay, mientras que nuestro país ocupó el segundo lugar en las exportaciones brasileñas

Desde otro punto de vista, tomando en cuenta el tipo de los productos comercializados, el comercio generado por el acuerdo estuvo liderado por grandes corporaciones, generalmente transnacionales, como ocurrió con la industria automotriz. Sin embargo, las

empresas medianas y pequeñas tuvieron también su propia experiencia exportadora, aunque a una escala menor y sin poder alcanzar un nivel de inversiones acorde con sus reales posibilidades de expansión. De cualquier manera, el desarrollo del Mercosur permitió que numerosas PyMEs hicieran sus primeras experiencias en el exterior e incluso que constituyeran filiales o empresas conjuntas.

Este proceso de asociaciones y fusiones de empresas, en la dirección de un reacomodamiento estratégico con la perspectiva de aprovechar las ventajas del mercado subregional, fue intenso durante los primeros diez años. Solamente en Argentina y Brasil hubo, entre 1990 y 1998, un total de 428 fusiones en sectores clave de la economía, tales como alimentos y bebidas (89), automotriz y autopartes (40), comunicaciones, (35), financiero (83), materiales eléctricos y de comunicaciones (26), metalúrgico (34), químico (68) y servicios (53)⁴⁶. (CIMADAMORE, A., 2001)

Algunos estudios realizados a partir de estas asociaciones respondieron también a inversiones recíprocas. Así las radicaciones argentinas se concentrarían en sectores del petróleo y gas (20%), de la construcción (22%), de los alimentos y las bebidas (9%) y energía eléctrica (8%) En el otro sentido, las inversiones brasileñas en Argentina se orientaron en un 32% hacia la energía eléctrica, 12% hacia la construcción y 11,6% a servicios bancarios⁴⁷. (BONELLI, R., 2001)

También fue notable la relación con el resto del mundo, en este sentido, lo primero que debe considerarse es que las compras del Mercosur extrazona (1990-1998) crecieron a una tasa, primero positiva y luego marcadamente más alta que la que caracterizara al comercio mundial en el mismo período. Las importaciones del bloque desde el resto del mundo aumentaron a una tasa promedio anual de casi 15% en un contexto en el que el comercio mundial lo hacía al 5%. Este crecimiento positivo así como su ritmo apreciablemente superior al del comercio mundial, demuestra que el Mercosur funcionó según el modelo del “regionalismo abierto”, al menos hasta la crisis de 2001-2002, y que estuvo lejos de haber constituido un área de proteccionismo creciente con respecto al resto del mundo.

Incluso durante los primeros años de expansión, se practicó un intenso intercambio con los países centrales, principalmente con EE.UU. y los miembros de la UE, algo superior en este último caso. Pero también es justo considerar el incremento comercial hacia América Latina, en particular en el rubro exportaciones, que de acuerdo a los datos disponibles, refleja en buena medida el incremento del comercio intra- esquema.

En síntesis, sin duda que los años "dorados" del Mercosur transcurrieron entre 1991-1997, período en el cual el comercio creció satisfactoriamente y la agenda regional giró en torno a la alternativa ampliación - profundización del esquema.

Claro que la performance positiva de los primeros años admite varias explicaciones. En particular se impone señalar la influencia de eventos exógenos, verdaderamente afortunados que jugaron a favor del Mercosur durante el "período de transición". Probablemente la más importante de estas variables positivas, fue la abundante disponibilidad de financiamiento externo en la primera mitad de los noventa. El fluido acceso a los mercados internacionales de capital permitió financiar fácilmente los desequilibrios de la cuenta corriente y reducir el carácter conflictivo de la acumulación de desequilibrios bilaterales en los flujos económicos.

Asimismo, el cómodo acceso al crédito externo permitió compensar los efectos de la asincronía de los ciclos económicos internos (fuerte expansión en la Argentina y estancamiento o retroceso en Brasil) y la inestabilidad del tipo de cambio real entre Argentina y Brasil (en parte derivada de un régimen de tipo de cambio fijo en el primero y un sistema ajustable o flotante en segundo). El fuerte crecimiento del comercio recíproco también contribuyó a que los gobiernos toleraran la flexibilidad residual a la que hicimos referencia, adoptando o aceptando decisiones puntuales en un contexto general de avance en la liberalización y de aumento de los flujos económicos. Incluso es probable que este auge financiero haya disimulado la prioridad otorgada a la variable comercial y la ausencia de acuerdos sobre el perfil productivo deseado para el proceso de integración, cuyos efectos en términos de primarización y desnacionalización de la economía, luego de la crisis se harían evidentes en Argentina.

Pero mientras tanto, a partir de 1994 la recuperación del crecimiento y la apreciación de la moneda brasileña como consecuencia del programa de estabilización adoptado a mediados de ese año posibilitó la convergencia macroeconómica de facto entre los dos principales socios del Mercosur justamente en la fase final de las negociaciones para poner en marcha la unión aduanera. El "boom" de la demanda que siguió a la implementación del Plan Real constituyó otro elemento central para explicar el rápido crecimiento que experimentaron las exportaciones argentinas durante 1995, justamente en el crítico período que siguió a la "Crisis del Tequila".

Por lo demás, según se comentara anteriormente, en este escenario de los primeros años

del Tratado de Asunción, su espacio económico fue receptor de una importante corriente de inversiones extranjeras directas, en muchas ocasiones acompañadas de numerosas fusiones inter empresarias.

En 1997 el Mercosur atrajo casi el 7% del total mundial de la IED, lo que debe evaluarse teniendo en cuenta que nuestro bloque sólo representaba el 4% del ingreso y menos del 2% del comercio global, durante aquellos años. Claramente, el poder de atracción de los dos socios mayores fue muy significativo. Por entonces, Argentina y Brasil se ubicaban entre los cuatro países en desarrollo que más inversión extranjera directa habían recibido entre 1994 y 1999. Por cierto, también se impone reconocer que el Plan de Convertibilidad (1991) argentino y el Plan Real de Brasil (1994), facilitaron el control de la inflación y la atracción de capitales extranjeros.

Por ende, desde la formación del Mercosur la IED desempeñó un comportamiento muy dinámico. Por ejemplo, entre 1984 y 1989, la región absorbía 1.600 millones de este tipo de inversiones por año, pero en el bienio 1997-99 recibió más de 40.000 millones.

Entre 1995 y 2000 Brasil atrajo el 33% de las radicaciones totales de América Latina, mientras que Argentina recibió el 16%. Más tarde, esta participación bajó sensiblemente en el vecino país, mientras que en Argentina virtualmente se detuvo a partir de 2001.

Esto sugiere que la formación del Mercosur resultó un factor de atracción para la radicación de capitales. Sin embargo, no se puede afirmar de manera contundente que el salto en la inversión se debiera en primer lugar a este proceso. En particular, se admite que, junto a la integración, las medidas de reforma estructural y las privatizaciones constituyeron un factor de atracción de gran importancia en los '90. Pero también es cierto que el flujo de inversiones no se interrumpió una vez pasado el período de mayor actividad en cuanto a la venta de empresas públicas y que muchas de las inversiones se hicieron con la intención de aprovechar las ventajas del mercado ampliado.

De modo complementario, se estima conveniente recordar que el desarrollo de Mercosur facilitó la puesta en marcha de un ambicioso plan de obras de infraestructura, que incluso contempló el trazado de corredores bioceánicos entre puertos de las costas atlánticas y pacíficas del Cono Sur Latinoamericano.

Las dificultades a partir de fines de Siglo y el relanzamiento del proceso

En los últimos años de la década pasada las complicaciones se multiplicaron para la integración. Ya desde mediados de 1998, los dos países mayores experimentaron fuertes y

persistentes desequilibrios que los llevaron a tomar medidas unilaterales que no jugaron a favor del proceso de integración. En 1999, por primera vez las cuatro economías nacionales asociadas tuvieron un crecimiento negativo, en el contexto de una de las más importantes crisis financieras mundiales y de una baja de la mayoría los precios de los principales productos de exportación de la subregión.

Al comienzo de 1999, Brasil modificó radicalmente su política cambiaria e instaló un régimen en el que el valor de su moneda con relación al dólar flotaría libremente, lo cual se tradujo en una fuerte depreciación del Real (40%) Luego de un período de tres años en los que se resistió a devaluar para compensar la decisión cambiaria del vecino, que le provocaba una pérdida de competitividad, Argentina siguió el mismo camino de Brasil e instituyó también un régimen de flotación en el 2002.

Pero durante la etapa en la cual Argentina trató de evitar la devaluación, se realizaron cambios en el AEC y se pusieron trabas al comercio intrazona para contrarrestar la mayor competitividad brasileña. También existió una creciente presión de sectores afectados de una u otra forma por la competencia dentro del bloque, que acarreó demandas de protección que fueron en contra del libre comercio y perforaron aún más el arancel externo común.

La complejidad de este contexto macroeconómico no sólo retrasó la formación de la unión aduanera, sino que, además, generó opiniones a favor de regresar hacia un área de libre comercio, como la medida más viable y sensata para salvar lo que se pudiera del Tratado de Asunción.

Para esta influyente corriente de opinión, la devaluación amenazaba con eliminar las exportaciones de los otros tres países al mercado brasileño, el más importante de todos, mientras que por otra parte, los sometía a una potencial "avalancha" o "invasión" de productos brasileños a sus propios mercados nacionales. A su vez, tal probabilidad no podía sino poner en crisis a todo el proceso de integración, considerado el más exitoso de la región. Afortunadamente, sin negar la ocurrencia de algunos efectos indeseables de la crisis brasileña, ninguno de aquellos vaticinios se verificó del todo.

Vista en perspectiva, esta polémica sirvió para poner en evidencia que las diferentes estrategias de política económica practicadas por Brasil y Argentina necesariamente debían generar diferencias que seguramente no permitieron que el Mercosur cumpliera una trayectoria más sólida y menos vulnerable, como lo demostró al producirse las crisis de fines

de la década. Las diferentes políticas nacionales inhibieron a funcionarios argentinos y brasileños en su tarea de materializar las metas fijadas para el proceso de integración.

Por otra parte, el ambiente de discusión desatado, sirvió también para denunciar algunas características del comercio recíproco hasta entonces poco tratadas, como el carácter predominantemente intersectorial y asimétrico del comercio intrazona, donde las exportaciones argentinas provenían en gran medida de productos primarios, mientras que las manufacturas brasileñas dominaban en todo el ámbito del Mercosur.

En este sentido, durante el período 1999-2001, Brasil mejoró marcadamente su competitividad debido a que la depreciación nominal de su moneda determinó un marcado aumento en su tipo de cambio real. Obviamente, ese incremento se vio favorecido por el hecho de que Argentina no podía, por la convertibilidad establecida por ley, aumentar su tipo de cambio nominal para compensar la depreciación de la moneda brasileña.

Por otra parte, al conjuro de la crisis, quedó en evidencia que el Mercosur había dejado pendiente varios compromisos, entre ellos la supresión de las restricciones no arancelarias, la armonización y coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la efectiva formulación de una política común de comercio.

Ello permite constatar que la eliminación de aranceles y el aumento de los flujos intrarregionales de comercio, tuvieron lugar sin una coordinación formal y con una limitada convergencia de facto de medidas macroeconómicas. Aún cuando el Tratado de Asunción había establecido el compromiso de las partes a proceder a la coordinación de esta instancia, en realidad no se había puesto en marcha ningún procedimiento o mecanismo para que así ocurriera. En consecuencia, lo que había pasado hasta entonces era que cada Estado miembro buscó sus propios objetivos de política, con una dosis mínima de cooperación y ofreciendo un escaso flujo de información a sus restantes socios, calificativos que se justifican si se aprecia en el tiempo y la forma que hubiese sido deseable se suministrasen⁴⁸. (BOUZAS, R. y DA MOTA VEIGA, P., 2002)

Como bien señala Eduardo Madrid, a pesar de las dificultades, la intensa actividad diplomática de los países involucrados pudo distender varios frentes comerciales de alta conflictividad, pese a que el comercio intra-zona se redujo ostensiblemente llegando a niveles similares a los de 1991. En primer lugar se llegó a un acuerdo en el sector automotor. Luego se formalizó un pacto para que la Argentina retirara las salvaguardas en textiles, que habían sido objetadas por Brasil ante la OMC. Poco tiempo después, hubo

acuerdo por el arroz y otros similares entre sectores privados de ambos países. Además, en conjunto, se avanzó en el reencauzamiento de las relaciones con el resto de los bloques y países, como la UE y México.⁴⁹(MADRID, E., 2005)

Luego, sobrevino el colapso argentino que trajo consigo los planes de competitividad del superministro Domingo Cavallo, quien se encargó de multiplicar los conflictos con los socios del Mercosur. Tal vez la medida más controvertida resultó ser la Resolución 258 del 1 de julio de 2001, mediante la cual realmente quedaron desvirtuadas las bases de la alianza regional. Según esta decisión, Argentina podría importar automóviles, equipos informáticos y de telecomunicaciones desde fuera del bloque comercial con impuestos más bajos que los vigentes en ese momento. A juicio del gobierno de Brasil, esto reducía las posibilidades de competencia de sus productos dado que quedaban fuera de los esquemas preferenciales pactados. El gobierno brasileño, además, entendió la medida argentina como un verdadero atropello diplomático, puesto que se había modificado unilateralmente la integración automotriz. Por otra parte, Cavallo impulsaba la idea de bajar los costos de las computadoras y demás productos informáticos, necesarios para "modernizar la industria nacional", para ello se requería romper con la reserva de mercado que para este tipo de bienes se había pactado con Brasil.

Como no pudo ser de otra manera el vínculo con Brasil se tensó al máximo, y provocó que las negociaciones bilaterales se suspendieran en tanto el gobierno argentino, es decir Cavallo como máximo decisor y autoridad en la materia, anulara las medidas adoptadas. Hasta tal punto llegaron los desacuerdos que el gobierno brasileño llegó a suspender todo tipo de contacto en esta instancia de la relación bilateral. Incluso el presidente Enrique Cardoso habló de una probable ruptura, a la que consideró inconveniente para un país como Argentina, que necesita más que Brasil del Mercosur.

Luego de la caída del gobierno de Fernando De la Rúa, muchas de esas cuestiones serían superadas, aun cuando la devaluación del peso argentino tuvo como efecto inmediato que el comercio intra esquema se redujera casi un 30%. En este sentido merece recordarse que en 1997 el comercio intrazona había alcanzado los 41.074 mil millones de dólares y que, cuatro años más tarde apenas llegó a los 30.000 millones. A partir de 2003 los intercambios volvieron a crecer, pero con un importante desbalance para la Argentina, especialmente en los rubros industriales.

Por consiguiente, era quizá previsible que la crisis socavara en gran parte las expectativas

que el Mercosur había despertado en años anteriores, y que el proceso retrocediera no sólo en intensidad de los vínculos económicos, sino que también en términos de compromisos de política comercial, como el acceso a mercados o el sostenimiento del AEC. Incluso desde una perspectiva estratégica se tuvo la sensación que aquellos intereses convergentes sobre los que Argentina y Brasil construyeron esta instancia de integración, se desvanecían dentro de un escenario de alta conflictividad, ahora totalmente ajeno a la euforia neoliberal de comienzos de los '90.

Aunque en la reciente cumbre de Ouro Preto se fijó una agenda con nuevos objetivos, tal vez lo más importante fue que la reunión concluyó con una tregua entre la Argentina y Brasil en torno a las salvaguardias —un sistema de defensa de los sectores perjudicados por fuertes importaciones que no está autorizado por el Mercosur para el comercio entre los países socios— y que, en cualquier momento, podría quebrarse.

Un dato adicional, que marca las contradicciones cometidas dentro del esquema de integración en su fase decadente es que Brasil fue el país que más medidas antidumping sufrió por parte de la Argentina, seguido por China, Corea y Ucrania, la mayoría de ellas concentrada en dos industrias: metales básicos, maquinarias y equipos eléctricos.

A pesar de ello, desde su misma partida, tal vez el mérito del Mercosur y de quienes debieron conducirlo, fue el de sostener el proceso integrador aplicando con flexibilidad los instrumentos disponibles a las realidades de los cuatro países. El resultado finalmente perfilado es el de un Mercosur posible, dadas las características y capacidades de las estructuras económicas y políticas de cada uno de los socios.

Pero sin duda que el proceso de integración está inmaduro y carente de los instrumentos y compromisos que lo sostengan. En circunstancias excepcionales, como era lógico esperar, todos los países defendieron sus intereses primarios y si se vieron amenazados por el desborde las crisis vecinales, recién trataron de consustanciarse con los problemas y realidades de los restantes socios (PEÑA, F., 2005)

Ya en el año 2000, al advertirse tales carencias, los Estados Parte decidieron encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, la cual se denominó relanzamiento del Mercosur que tuvo como efecto principal reforzar la Unión Aduanera tanto a nivel intracomunitario como en las vinculaciones externas y, a mediano plazo, habilitar un debate sobre los reales objetivos de inserción que el tratado puede proporcionar a cada uno de sus integrantes.

En este marco, los Gobiernos integrantes del Mercosur reconocieron el rol central que debería otorgarse a la convergencia y la coordinación macroeconómica para avanzar de modo efectivo en el proceso de integración, incorporando las normativas y disciplinas acordadas a las respectivas legislaciones y reglamentaciones nacionales.

Así, mediante el programa de relanzamiento del Mercosur iniciativa de la presidencia Pro tempore de Argentina, los Estados Partes decidieron priorizar el tratamiento de los temas principales de la agenda subregional, con el objetivo final de consolidar la unión aduanera y despejar el camino a la conformación de un mercado común.

Sobre esta base, y como resultado de las negociaciones llevadas a cabo durante el primer semestre del año 2000, el Consejo del Mercado Común, en su XVIII Reunión (29 de junio de 2000), adoptó una serie de Decisiones, constituyentes del un programa que apuntaba al fortalecimiento de la Unión Aduanera, tanto en sus aspectos internos como frente a terceros países y grupos regionales.

El Mercosur político

En la mayoría de los estudios consultados, incluso a nivel periodístico, la mayoría de las evaluaciones realizadas sobre el Mercosur regularmente se le concede más importancia a los aspectos económicos que a su sentido político, criterio que subestima y quizás hasta distorsione su verdadero significado.

EXCURSO 3.2: Algunas de las decisiones del CMC adoptadas en el relanzamiento de Mercosur

Dec. CMC 22/00 - Acceso a Mercados: La persistencia de numerosas restricciones no arancelarias impide el libre comercio en el MERCOSUR. A fin de mejorar esta situación, el Consejo aprobó una Decisión por la cual los Estados Partes se comprometieron a no adoptar medidas restrictivas y a trabajar en la identificación de las principales medidas nacionales ya existentes que dificultan el libre acceso a sus mercados, para definir posteriormente posibles cursos de acción para la superación de las dificultades que las mismas ocasionan.

Dec. CMC 23/00 - Incorporación de la normativa MERCOSUR: Atento a la importante cantidad de normativa MERCOSUR que aún no ha sido incorporada a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Partes, se aprobó una Decisión acordando una interpretación común de distintos instrumentos jurídicos del acuerdo. Un aspecto de particular importancia acordado en la misma es la obligatoriedad de incorporar la normativa MERCOSUR dentro del plazo previsto en cada norma.

Dec. CMC 25/00 - Perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia: Con relación al sistema de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia, el Consejo del Mercado Común aprobó una Decisión a fin de elaborar una propuesta integral para su perfeccionamiento.

Dec. CMC 27/00 - Arancel Externo Común: Como instrumento central de la Unión Aduanera, se decidió el perfeccionamiento del Arancel Externo Común. En ese sentido, se decidió elaborar una propuesta de régimen común para bienes de capital no producidos en la región. Asimismo, se estableció que, antes del 30 de septiembre de 2000, los Estados Partes presentarán propuestas de revisión de algunos aspectos del AEC, incluidos los bienes de capital producidos en el MERCOSUR. Por último, se dispuso el tratamiento de la problemática del doble cobro del arancel y la distribución de la renta aduanera.

Dec. CMC 28/00 - Defensa Comercial y de la Competencia: A fin de lograr la consolidación de un mercado único, real y genuino, donde las condiciones de competencia sean uniformes, homogéneas y no afectadas por distorsiones creadas por medidas o prácticas estatales o privadas, se coincidió en la necesidad de encarar el análisis de la defensa comercial intrazona, la defensa de la competencia y las ayudas de estado. En ese contexto, el Consejo decidió, entre otros aspectos, la elaboración de una propuesta que tienda a la eliminación gradual de la aplicación de medidas antidumping y derechos compensatorios en el comercio entre los socios.

Dec. CMC 30/00 - Coordinación Macroeconómica: El Consejo se comprometió a avanzar hacia objetivos comunes en las áreas macroeconómicas y de servicios financieros. A tal fin, acordaron elaborar estadísticas armonizadas basadas en una metodología común para establecer, en marzo de 2001 las metas fiscales, de deuda pública y de precios acordadas en forma conjunta, así como el proceso de convergencia correspondiente.

Dec. CMC 31/00 - Incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación: El Consejo aprobó una Decisión con el objetivo de establecer disciplinas para la limitación de los incentivos a la producción y a la inversión. Asimismo, se deberán establecer disciplinas para eliminar el uso de incentivos a las exportaciones intrazona y particularmente todos los regímenes aduaneros especiales de importación restantes el 01/01/2006. Asimismo, los Estados Partes no adoptarán, a partir del 30/6/2000 nuevas medidas que impliquen regímenes especiales de importación más allá del 01/01/2006.

Dec. CMC 32/00 - Relacionamiento Externo: Ante la necesidad de mantener una posición cohesionada frente a terceros y evitar la perforación de AEC, se reafirmó el compromiso de negociar en forma conjunta acuerdos comerciales con terceros países de extrazona.

Asimismo, se convino que a partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán negociar individualmente nuevas preferencias comerciales con países de la ALADI. Se decidió reiniciar las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con vistas a concluir las antes del 31 de diciembre de 2001. (Al no lograrse este acuerdo, las preferencias bilaterales vigentes cayeron el 30 de junio de 2003)

Subvenciones concedidas por Países no Miembros del MERCOSUR: Se aprobó el Marco Normativo del Reglamento Común en materia de Subvenciones frente a terceros países, con el cual se completaron los instrumentos de defensa comercial hacia la extrazona.

Inversiones: Se creó un nuevo Subgrupo de Trabajo para el tratamiento de las inversiones, con el objeto de avanzar en el análisis de diferentes aspectos vinculados con la temática de las inversiones intrarregional y extranjera directa.

Además se continuó avanzado en varios de estos temas, como por ejemplo con el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, lo que demostró la voluntad de los Estados Partes de continuar la consolidación y profundización del MERCOSUR.

En este orden, y especialmente desde el punto de vista estratégico, se impone reconocer que el acuerdo, más allá de las diferencias, se construyó como una instancia destinada a trascender el mero intercambio comercial para alcanzar la categoría de un real y efectivo mecanismo de concertación política y económica, que facilitase la inserción activa de sus miembros en el sistema internacional.

Esto es así, por cuanto las discordias suelen multiplicarse cuando se incrementa la interdependencia entre los países, de allí la ventaja de disponer de este tipo de mecanismos. Visto de esta manera, el Mercosur puede ser apreciado como un acuerdo político, tal vez el más importante alcanzado en el Cono Sur Latinoamericano, incluso si se toma en cuenta la situación de rivalidad histórica que hubo de superarse para su formación.

En efecto, conviene advertir que estamos hablando de un conjunto de acuerdos que ha convertido al Mercosur en el único espacio en el mundo que combina simultáneamente procesos de consolidación democrática con la formación de una zona de paz y la creación de un ámbito económico común. Estos tres elementos le otorgan su verdadera dimensión estratégica como elemento contribuyente para la proyección internacional de sus integrantes. De allí las dificultades que por momentos atraviesa y la necesidad de la consolidar sus líneas directrices, para no quedar a merced de algún cambio de gobierno o de las presiones de los sectores o grupos de interés que en ocasiones tratan de socavar los acuerdos alcanzados sólo por defender alguna diferencia comercial que los perjudique. Por ende, los conceptos de confiabilidad y previsibilidad deberían formar parte del lenguaje y de la forma de operar su relanzamiento.

Visto de esta manera, para los responsables políticos, las burocracias estatales y los hombres de empresa, el Mercosur puede concebirse como un ámbito de discusión y concertación de múltiples y complejas facetas, desde el cual es factible abordar asuntos de interés común y dotar de mayor racionalidad al proceso de toma de decisiones en el que se involucran los diferentes actores sociales. Aunque ciertamente se trata de un contrapeso institucional, de naturaleza multilateral, que aún debe lidiar con una cultura política de confrontación vecinal que pareciera aún no del todo controlada. Al menos la experiencia reciente demuestra que la tentación de atenerse al interés nacional, definido en términos inmediatos y carente de una perspectiva estratégica regional, es aún la práctica dominante en momentos de crisis, desde la cual los decisores nacionales no perciben ni consideran alternativas.

Pero de cualquier manera, los avances en la construcción del mercado común implican también y necesariamente la conformación de un "espacio político común" sustentado en un mínimo de consenso.

En ese contexto, los cuatro Estados Partes del Mercosur junto a Bolivia y Chile, construyeron el "Mecanismo de Consulta y Concertación Política", en el que pueden articularse posiciones comunes en materias de alcance regional que superan lo estrictamente económico y comercial.

Además, en ocasión de la X Reunión del Consejo del Mercado Común (San Luis, 25 de Junio de 1996), se suscribió la "Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur" También se firmó el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile a dicha Declaración, instrumento que traduce la plena vigencia de las instituciones democráticas, vista como condición indispensable para la existencia y el desarrollo del este acuerdo subregional. En esa misma oportunidad se suscribió una Declaración de los Presidentes de los Estados Partes de Mercosur Bolivia y Chile, reafirmando su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre la cuestión de las Islas Malvinas.

Posteriormente, en la Reunión del Consejo del Mercado Común de julio de 1998, los representantes de aquellos países suscribieron el "Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático", por medio del cual los seis socios de ese momento reiteraron que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del Mercosur.

El nuevo Mercosur y la UNASUR

Si bien se reconoce que tras la Unión Europea el Mercosur es el bloque de integración que mayores avances ha logrado en su proceso integrador, las percepciones que cada uno de sus miembros tiene sobre el mismo son dispares, como ya vimos. Están los socios insatisfechos con los resultados de la integración Mercosureña, y que sin lograr tener el eco esperado para sus intereses buscan vínculos bilaterales extra- bloque: es el caso de Paraguay y Uruguay. Ambos fueron convocados durante el segundo mandato de G. Bush (h) para firmar acuerdos de libre comercio de forma bilateral. En esa etapa de Bush predominó una estrategia más pragmática que buscaba el diálogo con gobiernos latinoamericanos que, pese a pertenecer ideológicamente a las riberas de la izquierda, se mostrasen cooperativos con el gobierno de EE.UU. en su lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Así podría

explicarse por qué Uruguay pudo ser seducido con la idea de firmar un Acuerdo de Libre Comercio bilateral con EE.UU., siendo que este pequeño país Mercosureño ha mostrado en reiteradas oportunidades su disconformidad con la marcha del bloque al que pertenece y no percibe las ganancias relativas de dicha pertenencia. Algo similar ocurrió con Paraguay. También disconforme con el reparto de beneficios de su membresía, firmó un acuerdo de Libre Comercio con EE.UU.⁵⁰. (LAMAS, B. y KFURI, R., 2007)

Por el contrario, los socios de mayor envergadura económico-política resaltan el papel que juega la integración regional en sus agendas exteriores, aunque con matices diferentes.

De acuerdo con Russell y Tokatlian, lo que ha favorecido este acuerdo regional han sido varios factores: el crecimiento de la economía brasileña ha imposibilitando a Argentina la implementación de una estrategia que limite el poder de Brasil.

En este marco, y aún traspasando los límites cronológicos impuestos a nuestra investigación, conviene señalar que el ingreso de Venezuela a Mercosur constituye un desafío para el propio bloque. A su vez, constituye un gran potencial para la región mercosureña que la convertiría en un área más atrayente, sobre todo si tenemos en cuenta que los miembros más pequeños del bloque se hallan desconformes con el desempeño de la integración. Uruguay y Paraguay podrían ver mayores oportunidades en el Mercosur a partir de la entrada de Venezuela con su aporte energético.

Pero el camino es más dificultoso de lo que parece. El tema de la institucionalidad y la democracia como cláusula sine qua non para integrar el Mercosur hace que el ingreso de Venezuela no sea tan simple. Esto se evidenció en la percepción que el parlamento brasileño tenía de la políticas implementadas por el presidente venezolano H. Chávez⁵¹. (SADEK, T. Y MARTINS RODRIGUES, L., 2008). Además, también encuentra resistencias entre diputados paraguayos, algunos de ellos vinculados con la dictadura de Stroessner.

Tampoco fue sencilla la aprobación del tratado de adhesión de Venezuela al bloque en los parlamentos de Brasil y Uruguay. Es que la eventual posición excesivamente nacionalista podría resultar una contradicción seria e incompatible con el modelo de expansión económica capitalista no socialista promovido por Brasil y secundado por Argentina. En ese marco, Venezuela puede contribuir mucho para el bloque, siempre y cuando no sea utilizado como plataforma política para conflictos, como también las re-elecciones sucesivas y que su proclamado antiamericanismo no comprometa las relaciones de los demás socios. De hecho, una de las preocupaciones de los socios del Mercosur es cómo podría

desequilibrar al bloque el ingreso de Venezuela, no sólo desde el punto de vista comercial, donde Brasil es desde luego el gigante económico en varios rubros, sino también desde un rol político y estratégico de mayor envergadura.

Este ingreso venezolano imprime un cambio de dirección notorio en el bloque mercosureño donde el proceso de adaptación está vinculado a profundas asimetrías existentes ya antes del ingreso de este nuevo socio. La disputa sobre quién debe adaptarse a quién es un tema sin resolver aún: o Venezuela se adapta al bloque e introduce reformas en su marco interno conducentes a incorporar el "acquis" mercosureño, o bien Mercosur modifica su estrategia de integración y relacionamiento externo.

Brasil en cambio, apuesta por la integración con ribetes políticos pero sin desatender la institucionalización pragmática hacia la complementariedad. Además, dentro de este contexto será necesario tomar en consideración el liderazgo del presidente Lula en la región, posicionando a Brasil en la escena internacional, buscando superar su condición de estado pivot en relación con la potencia hegemónica. Así el componente político del gobierno de Lula buscaba innovar y diferenciarse de experiencias pretéritas. El discurso diplomático fue construido a partir de tres vectores conceptuales⁵²(SOARES DE LIMA, R., 2007).

El primero es la autonomía y se relaciona con una percepción del sistema internacional con pinceladas de multipolaridad (o al menos con la posibilidad de resquebrajamiento de una estructura que también reconoce unipolar). En este paisaje, el rol de Brasil sería el de fomentar la capacidad de influencia en el desarrollo de normas y estándares globales y regionales, de manera de hacerlos más permeable a los intereses del Sur. Y en tal sentido ha desplegado su estrategia y negociaciones para tener un lugar como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,)para lo cual no fue acompañado por Argentina, su principal socio en el bloque en la votación. También el Brasil de Lula apostaba a ser el interlocutor privilegiado entre la UE y los países de Sudamérica.

Siguiendo con el planteo de Soares de Lima⁵³(SOARES DE LIMA, R., 2007), el segundo vector conceptual, que introduce un elemento la innovación en la política exterior, es la "no indiferencia", acuñado como contrapunto a la "La no intervención" para justificar la participación de Brasil en Haití, reafirmando el compromiso de este país con el restablecimiento de la Paz y seguridad internacionales. Además, la lucha contra el hambre y la pobreza emprendida por el gobierno de Lula dentro de Brasil es replicada en la política

externa brasileña mediante la participación creciente del país en esquemas de cooperación Sur-Sur de carácter triangular.

Las relaciones externas de Mercosur.

Desde su creación el Mercosur, tuvo un destacado reconocimiento internacional, expresado en los diversos acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados durante el decenio de América Latina y el Caribe así como con países y bloques económicos de otras regiones, en especial, con sus principales socios comerciales: Estados Unidos¹, la Unión Europea y el Japón. Por cierto, esta serie de negociaciones y acuerdos de alguna manera indican que los miembros del Tratado de Asunción han tratado de orientarse por el concepto ya mencionado de regionalismo abierto", razón por la que abordaremos a continuación los principales aspectos de los vínculos establecidos con los diferentes esquemas o iniciativas de integración extra-regionales y con países miembros de ALADI .

Las relaciones multilaterales

En principio, conviene referirnos al *Acuerdo de Libre Comercio Comunidad Andina-Mercosur*. En este caso, cabe señalar que los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela), en la cumbre de Sucre de 1997, reiteraron su interés en formar una zona de libre comercio con el Mercosur. Anteriormente los países andinos habían expresado su disposición a establecer mecanismos que contribuyeran al desarrollo del comercio y de las inversiones recíprocas, sentando las bases para una amplia complementación e integración. Sin embargo las negociaciones entre ambos bloques se dilataron, entre otras razones, por falta de consenso sobre la forma de negociación, en particular ante la alternativa de que fuese de bloque a bloque o país por país.

Particularmente complicado resultó el tratamiento de los productos agropecuarios para los cuales los países andinos solicitaron un período mayor para la armonización inicial. Además Argentina y Brasil tampoco supieron consensuar una posición común, Brasil insistía en la liberalización del comercio de manufacturas con la oposición de México y Venezuela; mientras que Argentina y Uruguay insistían en el acceso de productos agroalimentarios enfrentando la resistencia de todos los miembros del Grupo Andino que recurrentemente se ha beneficiado con las exportaciones subsidiadas de la UE y Estados Unidos. En este

¹ En junio de 1991 los países miembros del Mercosur y Estados Unidos firmaron un Acuerdo de Comercio e Inversión (The Rose Garden Agreement).

mismo rubro también se presentaron diferencias respecto de las reglas de origen y de las posibles formas de operación de las zonas de procesamiento industrial de productos agrícolas. Sin perjuicio de ello, en abril de 1998, la Comunidad Andina y el Mercosur alcanzaron un principio de acuerdo para conformar una Zona de Libre Comercio, entre ambos grupos de países, objetivo que debería alcanzarse en un plazo razonable, aunque las diferencias y asimetrías planteadas hacen que su concreción resulte incierta, al punto que, un tiempo después Brasil celebró por su cuenta un acuerdo preferencial con la CA.

Otra relación multilateral y extraregional, que es la que anima esta investigación, es la establecida mediante *el Acuerdo Mercosur-Unión Europea*. Si bien se destina un capítulo especial al vínculo entre ambas regiones, cabe mencionar aquí sucintamente la trayectoria de dicha relación inter-regional. Además de tomar en cuenta el significado económico de la región latinoamericana, resulta legítimo inferir que las consecuencias estratégicas, al menos potenciales, planteadas por la cumbre de Miami y la propuesta de crear una Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA), hayan jugado también un papel preponderante en la decisión de la UE de proponer una relación más estrecha con América Latina y particularmente con los países miembros del Tratado de Asunción.

Se esperaba que para mayo de 2004 el Mercosur hubiera eliminado definitivamente las excepciones que limitan la configuración de la unión aduanera y que se concluyeran las negociaciones con el ALCA, coincidiendo también con la ampliación del esquema europeo con diez países de Europa Oriental.

En aquel marco, cabe recordar que la UE se mantenía como el primer comprador externo del Mercosur, recibiendo el 27% de las exportaciones de esta subregión y suministrando el 26% de sus importaciones. No obstante, un potencial inconveniente para esta relación puede ser que la estructura de este intercambio resulta bastante asimétrica, ya que la UE vende fundamentalmente maquinarias, equipos y productos manufacturados y el Mercosur productos agrícolas, energéticos y minerales.

Por fin, es menester señalar que la UE es el segundo inversor directo en el Mercosur, después de Estados Unidos, y que sus capitales se dirigen fundamentalmente a Brasil y Argentina. En cuanto a este fenómeno, se ha afirmado que el estímulo a la IED de la Unión Europea (en América Latina) procede en gran parte de los programas de integración

regional. Por lo demás, desde el punto de vista de los países integrantes del Mercosur, sostener vínculos diversificados, que contemplen un equilibrio hacia América del Norte y Europa, pareciera conveniente desde varios puntos de vista, incluso del político.

En función de tal conveniencia, también cabe tratar *las negociaciones con Estados Unidos-ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas)*. Al respecto, desde finales de los '80, se advirtió un importante cambio en la política latinoamericana de EE.UU, motivado por el fin del conflicto Este-Oeste. En este sentido, las sucesivas Administraciones enfatizaron la profundización de las relaciones económicas, especialmente a través de la celebración de acuerdos de libre comercio. Así, comenzó a cobrar forma una nueva propuesta para la transformación de las relaciones EE.UU - América Latina, claramente expresada cuando, en junio de 1990, el ex-presidente George Bush (padre) dio a conocer la *Iniciativa para las Américas*, mediante la cual se instrumentaron tres cursos de acción referidos a la deuda, las inversiones y el comercio. De este modo la Casa Blanca buscaba el establecimiento de una renovada relación económica con el resto del Continente, sobre la base de la democracia y el mercado.

En este contexto, se fortaleció el objetivo a largo plazo de crear una ZLC, extendida desde Puerto Anchorage (Alaska) hasta Tierra del Fuego. Este espacio comercial iba a constituirse de modo progresivo, mediante la celebración de acuerdos de libre comercio entre EE.UU. y determinados países o grupos subregionales. Como primera medida, se adoptó la metodología de celebrar tratados marco, destinados a crear un foro institucional de negociaciones en el ámbito del comercio y las inversiones, con el fin de ir resolviendo las cuestiones bilaterales pendientes y construyendo las condiciones para el acceso a esquemas más ambiciosos de integración. Dicho mecanismo contó con una amplia adhesión, ya que prácticamente todos los países latinoamericanos firmaron acuerdos de ese tipo, tal el caso de los miembros del Mercosur, que desde hacía tiempo trabajaban en el conocido esquema del "cuatro más uno", establecido a partir del Acuerdo del Jardín de las Rosas (junio de 1991). Con posterioridad, a partir de la llegada al gobierno de Bill Clinton, aquella iniciativa logró continuidad a través de la celebración de la Cumbre de las Américas, llevada a cabo en Miami, entre el 9 y el 11 de diciembre de 1994. Allí, treinta y cuatro Jefes de Estado de todo el continente decidieron formar un Área de Libre Comercio Americana (ALCA) para el año 2005. Ese acuerdo pretendía convertir al Continente en el mayor megamercado del

mundo, con una población cercana a los 760 millones de habitantes (14% de la población mundial) y 10.130 billones de dólares en PBN (el 33% del PBN mundial). Entre las nuevas definiciones de aquel potencial espacio económico, sobresalía el compromiso de los gobiernos integrantes de no imponer barreras a países ubicados fuera de él y llevar a cabo las negociaciones pertinentes tomando en cuenta las normas de la OMC. En principio, EEUU proponía tomar al NAFTA como modelo para orientar las negociaciones conducentes a la formación del espacio de libre comercio hemisférico, esquema al que, paulatinamente, se incorporarían los distintos países de la región. Luego de varias rondas de negociaciones preparatorias, quedó claro que el interés norteamericano radicaba en obtener una serie muy amplia de compromisos que además del comercio de mercancías, contemplaran otros temas, tales como servicios, patentes, propiedad intelectual, inversiones y estándares laborales y ambientales, aspectos que en su mayoría aún no habían sido abordados por el Mercosur (puntos que trababan la negociación). Por otra parte, Washington deseaba que las negociaciones se llevaran adelante por parte de los Estados Nacionales y no por grupos de países previamente asociados.

En este marco, Brasil y Argentina señalaron la necesidad de preservar los acuerdos subregionales como el Pacto Andino, el Grupo de los Tres y el Mercosur⁸. Especialmente Brasil se opuso al mecanismo de las incorporaciones sucesivas, tratando de dilatar las negociaciones el mayor tiempo posible. Es probable que el desacuerdo se originara, en tanto modelo para el ALCA, en las diferentes estrategias de integración que alentaban el NAFTA respecto del Mercosur, sin dejar de lado, que el ingreso al primer acuerdo requería mayores ajustes de parte de los países latinoamericanos, incluyendo los temas laborales y medio ambiente, según vimos. A nivel nacional, al menos durante la gestión de Carlos Menem, Argentina había demostrado mayor entusiasmo que Brasil, cuyos costos de incorporación a un esquema hemisférico de libre comercio parecían significativamente mayores. Vale recordar que en abril de 1998 tuvo lugar en Santiago la Segunda Cumbre Presidencial, los presidentes de Argentina, Brasil y Chile declararon su intención de

⁸ En la reunión de Ministros de Comercio de Denver (1995) se aceptó que las agrupaciones regionales preexistentes pudiesen participar de las negociaciones en calidad de partes. BOUZAS, R. : *"La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo"* en Revista Integración y Comercio N° 1, BID-INTAL, Buenos Aires, 1996.

fortalecer el Mercosur y, en consecuencia, tomarlo como base para una negociación concertada⁹.

Más allá del mayor o menor impacto que en definitiva hubiera podido tener el ALCA en la región, es indudable que las relaciones con EEUU continuarán siendo claves para toda América Latina y que, por lo tanto, se impone a cada gobierno el desafío de transformar la iniciativa norteamericana en una real contribución para el desarrollo y la prosperidad de sus pueblos. Desde esta premisa, un objetivo básico es obtener la remoción de los obstáculos para-arancelarios que impone EE.UU. para el ingreso a su propio mercado y, en particular, las barreras agrícolas.

Las negociaciones con países de ALADI

En los últimos años mucho se ha debatido sobre las formas disponibles de vinculación de los países latinoamericanos y caribeños al Mercosur, tomando en cuenta el compromiso contraído por el Tratado de Montevideo de 1980, en el sentido de fortalecer el proceso de convergencia y articulación de los acuerdos sub-regionales, que conlleve hacia un futuro mercado común latinoamericano.

En este sentido, los países miembros del Tratado de Asunción señalaron su interés en fortalecer y profundizar el proceso de integración de América Latina mediante la concertación de acuerdos abiertos a la participación del resto de los países miembros de la ALADI, cumpliendo así con las disposiciones de ésta última. Para tal fin, el Mercosur inició negociaciones con México, Bolivia y Chile, basándose en el conjunto de preferencias arancelarias otorgadas entre 1960 y 1980 y que constituyen el fundamento jurídico que rige actualmente el comercio de este tipo entre los países miembros. Esto es el "patrimonio histórico" de ALALC - ALADI. De este modo, la formalización en ALADI de los acuerdos alcanzados para prorrogar las preferencias recíprocas de los miembros del Mercosur propició la negociación de nuevos instrumentos, encaminados a objetivos más amplios. En este orden, en la reunión de Ouro Preto se fijó el 30/6/95 como plazo para terminar la renegociación mencionada, lo que implicaba definir dos metas complementarias: 1) compatibilizar el AEC y las listas de excepciones con el régimen de

⁹A comienzos del siglo XXI, como resultado de las sucesivas crisis financieras globales y nacionales la solidez de la capacidad de negociación del Mercosur ingresó en una zona de marcada incertidumbre.

importación; y 2) acordar un calendario de desgravación arancelaria con cada socio de la ALADI.

Respecto del propósito de extender el Mercosur, se disponía dos caminos jurídicos alternativos. Una primera forma de vinculación del resto de los países latinoamericanos al bloque podía instrumentarse a través de la adhesión, contemplada en el Art. 20 del Tratado de Asunción, según el cual tienen derecho a tal acceso el resto de los países miembros de la ALADI, que no pertenecieran a otro esquema regional. Asimismo, es menester señalar que la adhesión requiere de la aprobación de todos los Estados Miembros del Mercosur. En este caso habría de ser necesaria la ratificación de los parlamentos nacionales de los cuatro países miembros, dado que la adhesión otorga el pleno derecho para integrar los órganos de dicho esquema (tal es el caso de la incorporación de Venezuela, aunque entra fuera de los límites cronológicos de nuestra investigación).

Otra forma de vinculación alternativa consistía en los acuerdos de asociación, tal como ocurrió con Chile y Bolivia, según veremos luego y que no suponen la incorporación plena de estos países al bloque regional. La asociación ha sido considerada como un paso intermedio, favorable para la futura incorporación a la unión aduanera de los países interesados, en cuyo transcurso cada uno de ellos puede negociar con el Mercosur qué cláusulas o disciplinas acepta, pero conservando cada parte la libertad necesaria para decidir la política comercial que considere conveniente respecto del resto del mundo. En consecuencia, la asociación supone un nivel menor de compromiso que la plena incorporación a la unión aduanera y requiere una mínima estructura institucional.

En sentido contrario, las facilidades de la asociación suponen también algunos inconvenientes potenciales, en particular porque a medida que avanzan los programas de liberalización comercial pueden surgir ventajas indebidas, dada la inexistencia de una diferenciación suficiente entre miembros plenos y asociados. Tal problema se daría cuando un miembro asociado, que no está obligado a implementar el arancel externo común, pueda resultar más atractivo a los ojos de un inversionista que desea acceder al mercado ampliado que un miembro pleno. En este caso, el país asociado podría comportarse como un *free rider*, beneficiándose de ventajas esencialmente similares a las de los miembros plenos (ampliación del mercado), sin verse obligado a asumir los costos

que naturalmente implica ajustarse a las disciplinas colectivas, más rigurosas, que se derivan de la membresía a la unión aduanera. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que, en el caso de Chile y Bolivia, se dispuso que sus Presidentes, que ya habían participado de las cumbres presidenciales como observadores, asistieran en lo sucesivo de manera permanente, a los efectos que pudiesen actuar junto al Mercosur en los foros internacionales y participar en las negociaciones globales con otros bloques o regiones.

Además de los países mencionados, desde agosto de 1996 hasta fines de 1998, se llevaron a cabo *negociaciones con México*, durante las cuales se presentaron algunas dificultades importantes que impidieron la concertación de un Acuerdo de Complementación semejante al de Mercosur- Chile¹⁴. Incluso, a nivel político, las relaciones ya se habían deteriorado después que aquel país se negó a extender a sus socios de ALADI las preferencias otorgadas a los miembros del NAFTA. Debido a ello, cuando en diciembre de 1997 las negociaciones llegaron a una situación de "impasse", se estableció la posibilidad de que cada miembro del bloque resolviera individualmente su relación con México, tomando como punto de partida los acuerdos preexistentes. Por consiguiente, el compromiso de las partes se limitó a continuar el análisis del Art.44 del Tratado de Montevideo, a los efectos de intercambiar listas de productos que sirvieran de base para el futuro acuerdo. Al respecto, cabe recordar que México tenía un acuerdo con Uruguay, que abarcaba la liberalización de los intercambios de casi todo el universo arancelario.

Por otra parte, con anterioridad a las negociaciones, aquel país también había celebrado acuerdos con los restantes miembros del Tratado de Asunción, en los que se estableció la liberalización de un listado de productos mucho menos numeroso, reflejo, entre otras cosas, de los obstáculos puestos por los sectores manufactureros e industriales involucrados, potencialmente competitivos entre sí.

¹⁴ Existen discrepancias en la interpretación del Artículo 44 del Tratado de Montevideo, en particular cuando dispone que "las ventajas que los países miembros apliquen a cualquier otro país por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el Tratado (en este caso el NAFTA), deben ser inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros". Sin embargo, apoyándose en disposiciones posteriores, muchos especialistas entienden que dicha obligación puede cubrirse mediante la concesión de compensaciones. Al respecto ver MALAMUD, Andrés: "*Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas*", en Revista Argentina de Ciencia Política nº 5/6, Buenos Aires, diciembre 2002.

Menos complicados resultaron los acuerdos suscritos con *Chile* y *Bolivia*, que tienen como meta la formación de *zonas de libre comercio*, entre ambas partes. Aquí sólo analizaremos los aspectos generales de ambas asociaciones. Al respecto, debe señalarse que ya desde la firma del Tratado de Asunción, los países integrantes habían manifestado su intención de concluir acuerdos con ambos países. En ambos casos, la creciente interdependencia entre las economías y los niveles de los intercambios de comercio y los flujos de capitales, estimularon la concertación de instrumentos tendientes a facilitar los intercambios comerciales a través del acceso preferencial a los respectivos mercados. En 1995, año inmediato anterior a la firma del acuerdo, la sumatoria de las exportaciones intra-Mercosur y Chile-Mercosur representó el 54,2 % del comercio intra-ALADI y, las inversiones chilenas en los cuatro países miembros del Tratado de Asunción llegaron a 2.488 millones de dólares entre 1990 y 1995, destinadas principalmente a los sectores de servicios. En el caso de Bolivia aunque el monto del comercio era inferior, los intercambios con el Mercosur superaban los niveles del comercio registrados con la Comunidad Andina, lo que explica que el país contara con anterioridad con preferencias arancelarias para más de 600 productos, en virtud de acuerdos bilaterales.

El *Acuerdo de Complementación Económica Mercosur - Bolivia*, fue firmado en diciembre de 1996. Mediante este instrumento se estableció como meta la constitución de una ZLC en un plazo de 10 años. Con tal fin, se partió de la multilateralización de las preferencias preexistentes en el marco de los acuerdos bilaterales de la ALADI (Acuerdo 34). De la misma manera, se diseñó un programa de liberalización comercial paulatina y automática, que alcanza alrededor del 90% del universo arancelario, mientras que el resto se eliminaría en dieciocho años. Junto a la liberalización comercial se dispuso trabajar en la interconexión física entre ambas partes dándole prioridad al transporte fluvial (Hidro vía Paraguay-Paraná).

Por otra parte, se mantuvo la vigencia de los acuerdos bilaterales sobre promoción y protección recíprocas de las inversiones suscritos entre las Partes, y se acordaron los mecanismos pertinentes para evitar la doble tributación. Asimismo, entre los propósitos que orientaron el Acuerdo se trazó un programa de acción para estimular el desarrollo de acciones conjuntas, orientadas a la ejecución de proyectos de cooperación para la

investigación científica y tecnológica y para la difusión de los progresos alcanzados en este campo.

En cuanto al *Acuerdo de Asociación de Chile- Mercosur*, fue celebrado en la ciudad de Buenos Aires en junio de 1996, después de dos años de largas y complejas negociaciones. Su importancia puede visualizarse con sólo recordar que ya en 1995 la sumatoria de las exportaciones intra- Mercosur- Chile representaba al 52% del comercio intra- ALADI. Dicho acuerdo se instrumentó a través de un *ACE N° 35*, pactado entre los Estados miembros del Mercosur, por una parte, y de Chile por la otra (Acuerdo 4+1). Dicho compromiso sustituye los Acuerdos de Alcance Parcial vigentes hasta esa fecha y establece un programa de liberalización comercial cuyo objetivo es, como ya comentáramos, la formación de un ZLC entre ambas partes y que, con numerosas excepciones, se dispuso que se concretara parcialmente en un plazo de diez años, continuando su perfeccionamiento en los años siguientes.

En efecto, se dispuso que la liberación comercial entre Chile y el Mercosur se llevaría a cabo a través de un programa de desgravación arancelaria progresivo y automático para el 90% de los productos durante el período que va del 1 de octubre de 1996 al 1 de enero de 2004. El resto de los productos, básicamente agrícolas, serían desgravados en fechas comprendidas entre el año 2006 y el 2016. En forma simultánea, se acordaron también diversas medidas de cooperación que incluían temas tales como el desarrollo de la integración física y el establecimiento de interconexión bioceánica.

Como se ve, la agenda externa que se dispuso a desarrollar el Mercosur tuvo un comienzo ambicioso pero luego, de modo convergente con las diferencias internas surgidas entre sus miembros, perdió dinamismo evidenciando las dificultades de éstos para diseñar una política comercial común. Como ejemplo contundente de esta realidad, durante 1997 fracasaron las negociaciones abiertas con Canadá, que habían tomado como modelo el tratado firmado por Chile con ese país el año anterior.

Reflexiones preliminares:

Más allá de las diferencias y retrocesos esperables dentro de un proceso llevado a cabo por países que aún buscan su estabilidad económica, entendemos que el Mercosur se convirtió en un espacio económico atractivo, que alberga reiteramos- una población algo superior a

los 220 millones de habitantes y muestra un comercio global cercano a los 180.000 millones de dólares. De esta manera, no sólo el comercio exterior alcanzó un desarrollo significativo, sino que también durante gran parte del decenio de 1990, el Mercosur funcionó como un polo de atracción de la IED, cuyas radicaciones sumaron algo más de 100.000 millones de dólares, superando el monto invertido en otras economías emergentes como la de México o Singapur.

Evidentemente, luego de pasar revista (sucintamente) a los acuerdos regionales alcanzados, el *bloque* Mercosur se ha convertido, para los países que lo integran, en la principal herramienta de negociación en la arena económica internacional. Se ha convertido en la plataforma de inserción de las producciones nacionales en los mercados mundiales, para de ese modo, diversificar también los destinos de las exportaciones y afianzar su presencia en el contexto latinoamericano.

Luego del relanzamiento del Mercosur como actor en las negociaciones e interlocutor ante los demás actores internacionales, sin duda que el principal desafío consistió en alcanzar (en el plano interno) la meta de una confiable efectiva convergencia macroeconómica y fortalecimiento de sus instituciones, y sistema de solución de controversias, (en tal sentido se crearon el FOCEM y el Tribunal Permanente de Revisión). Aún así, tal vez sea necesario celebrar un sólido acuerdo al interior del Mercosur, esto es, una suerte "mini-Maastricht", que oriente los esfuerzos de cada uno de sus miembros mediante cronograma de convergencia, sólido y realista, que estreche los márgenes de las medidas unilaterales, en especial de los dos socios de mayor envergadura económica y territorial.

Al mismo tiempo, la participación aún embrionaria de diversos sectores de las sociedades que componen Mercosur en el proceso de toma de decisiones del bloque, le quita legitimidad ante la ciudadanía de los Estados que lo componen. Como se observa luego del análisis de la participación de diversos actores y el carácter intergubernamental de la integración mercosureña, lleva a que los procesos políticos por los que ha atravesado la integración en América del Sur desde 2002 o 2003 en adelante quedasen separados de la marcha de la integración comercial.

Evidentemente, el carácter intergubernamental del proceso decisorio junto a la diplomacia de cumbres presidenciales como práctica habitual en la integración del Cono Sur desde el

comienzo del siglo XXI, se ha visto reforzado por el cariz presidencialista que caracteriza a los sistemas políticos de la región.

Por otra parte, las disparidades en cuanto al grado de desarrollo económico que aún persiste entre los países que integran Mercosur demuestran que la coordinación de políticas macroeconómicas es aún un tema pendiente en la agenda del bloque. Esto repercute a su vez en la falta de cohesión política del bloque ante las negociaciones multilaterales, aún cuando se ha avanzado en el camino de negociar como bloque y no cada Estado parte por separado.

Como se analiza en el capítulo correspondiente a la relación inter-regional UE-Mercosur, ese esfuerzo político necesita de la implementación de medidas macroeconómicas concretas que además de morigerar las disparidades en el grado relativo de desarrollo económico, consoliden a Mercosur como un actor internacional comercialmente relevante en el escenario mundial.

Referencias bibliográficas:

¹ BOUZAS, R. y ROSS, J. (1994) *"The North-South Variety of Economic Integration: Issues and prospects for Latin America"*, en BOUZAS, R. y ROS, J. *"Economic Integration in Western Hemisphere"* Notre Dame university Press, Notre Dame.

² MENDOZA, O. A., (2006) *"Los primeros intentos de visualización del nuevo Orden"*, en Democracia, Mercado, Terrorismo y Guerra Preventiva", pp.36-38

³ MENDOZA, O. A. (1993) *"El Mercosur y América Latina en el orden mundial emergente en la post-guerra fría"* en *"El nuevo orden mundial y nosotros: América Latina en el umbral del siglo XXI"*, ED. Fac. CC. Sociales UNSJ, San Juan, p.165 -171.

⁴ CEPAL, (1990) *"Transformación productiva con equidad"*, Libros de la CEPAL, p.15

⁵ MORAVCSISK, A., (1998), *"The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht"*, UCL Press, Londres. Capítulos 1 y 7

⁶ MILWARD, A., (1984), *"The reconstruction of Western Europe 1941-1951"*, London, Methuen

⁷ PEÑA, F., (2005) *"La compleja red de cumbres presidenciales"*. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur, en *América Latina Hoy: revista de Ciencias Sociales*, Salamanca, nº40, pp29-31.

⁸ MALAMUD, A. (2003), *"Presidential democracies and regional integration"*. An institutional approach to Mercosur (1985-2000)", Doctoral dissertation, European University Institute, Florence, 2003, y "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination", *Latin American Research Review*, vol. 40, nº 1, ps. 138-164, 2005,

⁹ BOUZAS, R. y DA MOTA VEIGA, (2002) *"La crisis argentina y la coordinación económica en el Mercosur"*, en Serie Mercosur N° 11, mayo de 2002, pp

¹⁰ KUME Honorio, (2008) *"Crecimiento Económico, Instituciones y Política Comercial y defensa de la competencia en el Mercosur"*. Serie Red Mercosur N° 11, disponible en: <http://www.redMercosur.net/crecimiento-economico-instituciones-politicacomercial-y-defensa-de-la-competencia-en-elMercosur/publicacion/91/es/>

¹¹ STUART, A., (2002) *"Una nueva institucionalidad para el Mercosur"*, en MESSNER, D. y MAGGI, C., eds. *"Gobernanza global: una mirada desde América Latina"*, Nueva Sociedad, Caracas.

¹² STUART, A. (2002), op.cit. p.282

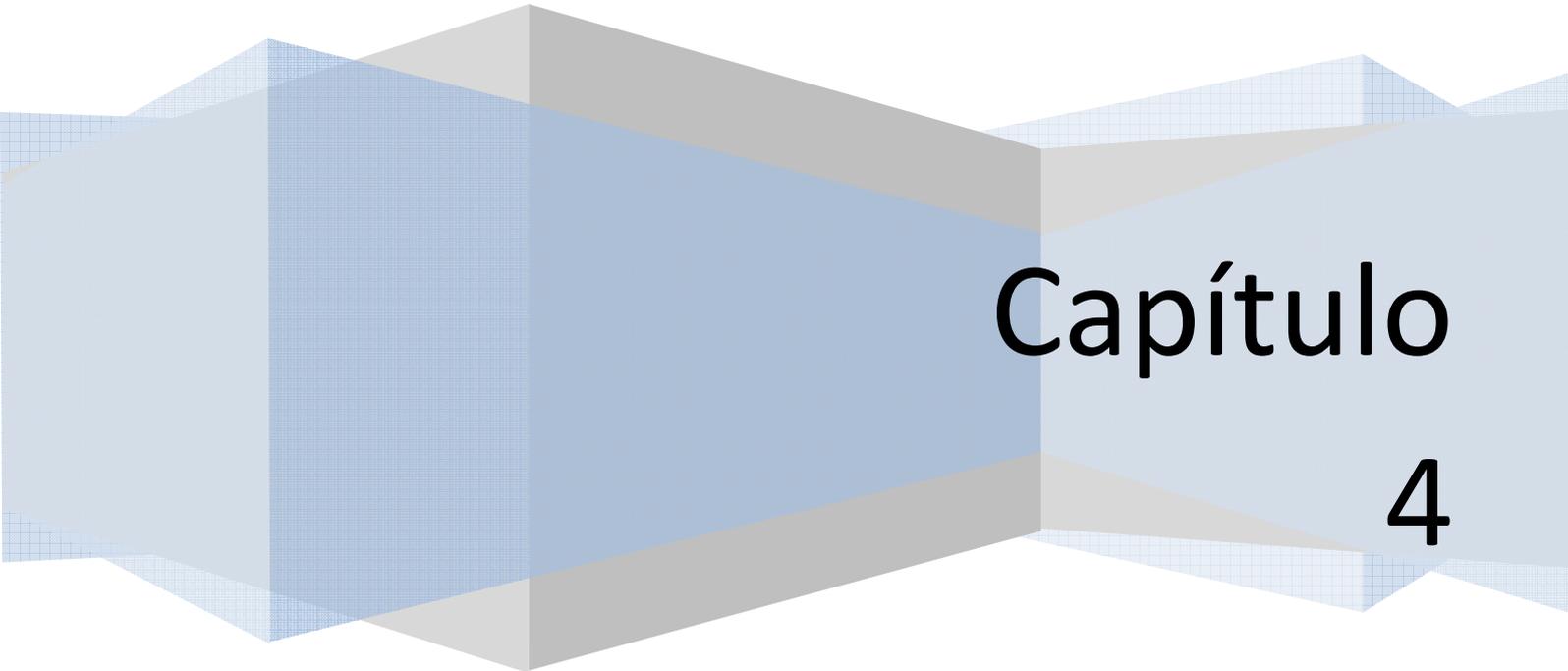
- ¹³ ALDECOA, F., y KINCAID, M., (1999), “ *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*”, Londres, Frank Cass.
- ¹⁴ WEILER, C. (1995), “ *Federalism and international Trade: Interdependence and Conflict*”, Filadelfia, International Association of Centers for Federal Studies”
- ¹⁵ HAAS, E. (1958) “ *The challenge of regionalism*”, en International Organization 12 (4), pp.440-458.
- ¹⁶ SECRETARIA DEL MERCOSUR (2005) “ *Primer informe sobre la aplicación del Derecho del Mercosur por los tribunales nacionales*” (2003), Fundación Konrad Adenauer, Bs. As.
- ¹⁷ PEREZ ANTÓN. R., “ *Actores de la sociedad civil, globalización, Mercosur y Unión Europea*” documento electrónico disponible en www.ieei.pt/files/UE_Mercosul_Novo.Anton.Actores_sociedad_civil.pdf. Consultado 28 de Abril del 2010.
- ¹⁸ HIRST, M. y RUSSELL. R. (2001) “ *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*”, fundación Osde, Bs. AS. P161.
- ¹⁹ ALLISON, G., op. Cit. (1988) pp145-196
- ²⁰ BRICEÑO RUIZ, J. y GOMES SARAIVA, M. (2009) “ *Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul*”, en Rev. Bras. Polít. Int. 52 (1): 149-166, p.150
- ²¹ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, G., (2003) “ *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina*”, FCE, Buenos Aires, p.123.
- ²² RUSSELL, R. Y TOKATLIAN, G., (2003) op.cit.
- ²³ SEIXAS CORREA, L. F., (2000); “ *Política externa e identidade internacional brasileira*”, em Política Externa, vol.9 nº 1, p.29
- ²⁴ MACIEL, N. (2009), “ *Igual mas diferente: a política externa brasileira em perspectiva histórica e seus desafios no novo contexto global*”, Revista Intellector, vol5, nº10, Enero-Julio, pp.18-20.
- ²⁵ GONZALEZ, L., (2008), “ *Situación actual y perspectivas de América Latina según las elites influyentes de la región*”, en CALDERÓN, F., (Coord.), “ *Escenarios Políticos en América Latina*”, Observatorio Regional PAPEP, PNUD, Siglo XXI Editores, Bs.As.
- ²⁶ VIGEVANI, Tullo et al. (2008), “ *O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites*”, Rev. bras. polít.int., Brasília, v.51, n. 1.
- ²⁷ GARCÍA PINTOS, Pablo: (2006), “ *Faltan 60 meses. Peripecias del gobierno blanco (1990-95)*”, Ed. Cruz del Sur, Montevideo.
- ²⁸ HICKS, Frederick (1971) “ *Interpersonal Relationship and Caudillismo in Paraguay*”. En: Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 13, No. 1 (enero 1971). pp.89-111
- ²⁹ DI TELLA, T. (2003) “ *El modelo político paraguayo*”, Documento de trabajo nº7 Actores y coaliciones, Ed. La Crujía, Bs. AS.
- ³⁰ GOULART DA SILVA, M., (2008) “ *Transição, estabilidade e alternancia: Lugo y la posibilidad de inserção tardia do Paraguai no processo latinoamericano de consolidação da democracia*”, Observador On-line, IUPERJ, v.3n3, pp25-27.
- ³¹ GONZALEZ, L., (2008), “ *Situación actual y perspectivas de América Latina según las elites influyentes de la región*”, en CALDERÓN, F., (Coord.), “ *Escenarios Políticos en América Latina*”, Observatorio Regional PAPEP, PNUD, Siglo XXI Editores, Bs.As.
- ³² Véase reportaje Diario Página 12 del 18/9/2001
- ³³ Ver “ *Empresarios discuten o Mercosul*”, en Valor Económico, 16-11-2000
- ³⁴ Sobre este punto nos remitimos a las entrevistas realizadas a integrantes de asociaciones de productores agropecuarios y centros de investigación character privado dedicados a las negociaciones agroalimentarias en foros internacionales.
- ³⁵ HIRST, M. y RUSSELL, R., (2001), op.cit., pp,171-172.
- ³⁶ ADLER, Emanuel y HAAS, Peter. (1992) “ *Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective Research Program*”, en International Organization, vol.46, No.1, winter, pp.367-390.
- ³⁷ VENTURA, D., (2008), “ *El rol de la academia en la gobernanza regional*”, en BOTTO, M, (coord.) “ *Saber y política en América latina*”, Ed. Prometeo, Bs.AS., pp.73-77.
- ³⁸ REVISTA DE LA COPPAL (2006), “ *Hacia la integración de América Latina y el Caribe*”, primavera, pp.13-18
- ³⁹ FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, (2003) “ *Hacia el Parlamento del Mercosur*”.
- ⁴⁰ MARTINS RODRIGUES, L., (2003) “ *La clase política brasileña: un estudio de las bancadas partidarias en la cámara de diputados*”, Documento de trabajo nº2, PNUD- Instituto Di Tella, Ed. La Crujía, Bs. As., p.91
- ⁴¹ GARCÍA PINTOS, Pablo: (2006), op.cit., p.63
- ⁴² HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, I., (2001) “ *Paraguay*”, en ALCÁNTARA SÁEZ, M. y FREIDENBERG, “ *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*”, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, pp.360-36.

-
- ⁴³ ROBLES, Alberto José (2004), *"Union renewal trends related with union activity at Mercosur"* International Colloquium Union Renewal, HEC Montreal, Centre de Recherche Interuniversitaire sur la Mondialisation et le Travail (CRIMT), disponible en <http://www.crimt.org/Colloquerenewal/programfrprint.html>
- ⁴⁴ BOUZAS, R., *"Las negociaciones comerciales externas del Mercosur: administrando una agenda cuestionada"*, en ROETT, R. (comp.) *Mercosur: integración regional y mercados mundiales*, Ed. Nuevohacer, Buenos Aires, 1999, p.130 .
- ⁴⁵ BERLINSKY, J. et al(2006), *"Hacia una política comercial común del Mercosur"*, Buenos Aires, Siglo XXI Ed.
- ⁴⁶ CIMADAMORE, A. (2001), *"Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI"*, De Sierra. G. (comp.), Los rostros del Mercosur CLACSO, Buenos Aires, 2001, p.237
- ⁴⁷ BONELLI, R., (2001) *"Fusiones y adquisiciones en el Mercosur"*, en Baumann, R. (coord.) *Mercosur: avances u desafíos de la integración*, Ed. IPEA- CEPAL, p. 53
- ⁴⁸ BOUZAS, R. y DA MOTA VEIGA, P.(2002) *"La crisis argentina y la coordinación económica en el Mercosur"*, en Serie Mercosur N° 11, mayo de 2002
- ⁴⁹ MADRID, E, (2005): *"Argentina Brasil. La suma del Sur"*, Mendoza (Arg.), Universidad de Congreso- Editora Sur, , p.287
- ⁵⁰ LAMAS, B. y KFURI, R. (2007) *"Entre Mercosul e os Estados Unidos: as relações externas do Paraguai"*, Observador on-line, IUPERJ, Rio Janeiro, septiembre, p. 15.
- ⁵¹ SADEK, T. Y MARTINS RODRIGUES, L., (2008) *"El Brasil de Lula. Diputados y magistrados"*, PNUD- Instituto Di Tella, documento de trabajo 11, Bs As., p122.
- ⁵² SOARES DE LIMA, R., (2007): *"Autonomía, nao indiferencia e pragmatismo: vetores concetuais da política exterior"*, Latin American Trade Network.
- ⁵³ SOARES DE LIMA, R., (2007) op. Cit.p.19.

Parte II

Unión Europea:

Un actor internacional singular y plural



Capítulo

4

UNIÓN EUROPEA: UN ACTOR INTERNACIONAL SINGULAR Y PLURAL

Dado que en este trabajo se considera a la Unión Europea como actor internacional, antes de abordar la vinculación birregional se procura analizar su naturaleza política, como así también los actores participantes en el proceso de toma de decisiones que el diseño institucional presenta.

Es importante no perder de vista la complejidad para la adopción de decisiones y políticas en la UE. En razón de ello es que se entiende en este capítulo la particularidad que reviste el caso del bloque europeo, cuyas tendencias federalizantes por un lado chocan con resistencias locales y nacionales, procedentes tanto del ámbito público como privado. De ahí entonces que corresponda abordar el inacabado debate acerca de la supranacionalidad de las instituciones comunitarias frente al intergubernamentalismo planteado por algunos académicos presentados en el marco teórico de este trabajo.

Efectivamente, la multiplicidad de actores participantes, algunos con un grado de incidencia relevante, nos aproxima a la idea de la pluralidad de intereses que entran en juego al momento de implementar una política comunitaria.

No obstante, el hecho de que el establecimiento de la agenda de políticas públicas comunitarias implique un juego complejo, nos sitúa ante el desafío de analizar la gobernanza europea como un “macro gobierno” sin gobierno, bajo la cual se configuran redes de políticas transgubernamentales. Cabe analizar entonces el proceso de toma de decisiones en el seno de este bloque de integración, pues como se observará oportunamente, la gobernanza europea constituye un proceso compuesto de varias facetas y niveles que se superponen.

En efecto, para poder comprender las razones por las cuales existen nudos o puntos de estancamiento en la negociación UE-Mercosur, resulta pertinente considerar ahora el proceso decisorio en el seno de la propia la UE, una vez que se analizaron estas cuestiones en Argentina y en Mercosur.

Mediante la presentación del esquema institucional de la UE se espera facilitar la identificación del juego burocrático en el que se cristalizan intereses nacionales, subnacionales, como asimismo de actores no gubernamentales, que de alguna manera es probable que incidan en la formulación de las políticas comunitarias. En tal sentido será útil adaptar algunos elementos del marco conceptual de Allison propuesto en el marco teórico para adaptarlo y articularlo con la gobernanza multinivel que señala Morata como punto de partida para la referencia a la Política Regional, la Política Agrícola Común y la Política Comercial europeas¹ (MORATA, F. 2002).

Sin embargo, es necesario también comprender que la toma de decisiones en la UE no sólo está enmarcada en el andamiaje institucional y jurídico; sino que como Helen Wallace indica² (WALLACE, H., 2010), existen cinco modos de adopción de decisiones en la UE, que se presentarán sucintamente en este capítulo para estimar cuál o cuáles de ellos pueden ser los que guardan relación con los tópicos bajo la negociación interregional UE Mercosur.

Habiendo señalado esto, no resulta extraño entonces entender los motivos del subtítulo de este capítulo. La singularidad de la UE viene dada por la complejidad en la multiplicidad de facetas en los mecanismos decisorios y su caracterización política en cuanto actor internacional. Mientras que la pluralidad se evidencia en la participación de una constelación de actores diversos, entre ellos los Estados Nación. Éstos no parecen estar incondicionalmente dispuestos a ceder algunas parcelas de toma de decisiones a favor del bloque. Con lo cual, el conocido adagio que señala que Europa negocia “bajo una sola voz”, no parece tan autoevidente cuando se analizan los bloqueos en las negociaciones internacionales. Si bien es cierto que el mandato negociador lo ostenta la Comisión, como veremos en este capítulo, los intereses en juego se ven afectados en distinta profundidad según el actor nacional, subnacional, público o privado que se sienta afectado.

La particularidad del esquema político y la toma de decisiones en la UE.

La combinación singular de este actor internacional que es la UE mencionada anteriormente y esbozada en la caracterización del marco jurídico comunitario hace necesaria una descripción y caracterización del sistema europeo donde las instituciones europeas presentadas nos acercan hacia una separación vertical de poderes (POLLACK, M., 2010)³ poniendo en debate la cuestión de la federación como rasgo del sistema europeo.

Cabe partir de una noción mínima de federalismo, entendido como un sistema de arreglo institucional en el que la autoridad pública está dividida entre un gobierno central y gobiernos locales, y cada nivel de gobierno tiene competencias propias en las que toma decisiones, y existe un sistema judicial que arbitra en controversias entre los niveles de autoridades locales y centrales.

Si bien puede señalarse que el federalismo fue un ideal que motivó a los “padres fundadores de Europa”, buscando plasmar en el manifiesto de Ventotene la idea de un gobierno para Europa, como planteaba Altiero Spinelli⁴ (GRAGLIA, P., 2010), éstos reconocieron que tales aspiraciones chocarían con las resistencias de los gobiernos nacionales a una propuesta federalizante. En razón de ello es que Jean Monnet optó por un sistema de integración sectorial progresiva, más cercana a los planteos de la teoría neo funcionalista de la integración. Recién a partir de la década de los '80 la Comisión Europea comenzó a desplegar acciones políticas rayanas con un sistema federal⁵ (POLLACK; M; 2010: 28). A partir de entonces, el federalismo no fue tomado como un marco normativo distribuidor ideal de competencias; sino como esquema teórico positivo capaz de explicar la actuación de las instituciones europeas.

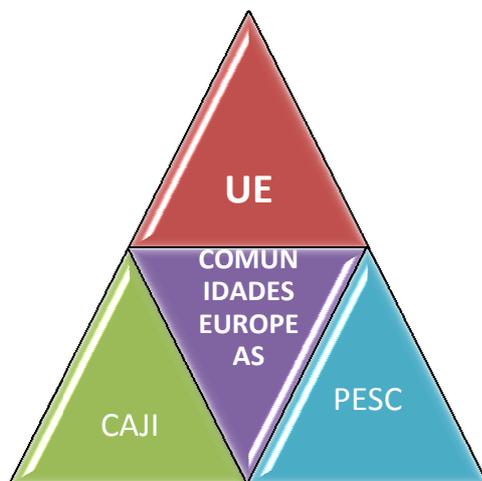
Ciertamente, así como en muchos sistemas federales la estructura de representación es dual, donde existen intereses populares representados directamente a través de la elección de una “cámara baja” cuyos integrantes han sido votados directamente por los ciudadanos, y existe también una representación de intereses territoriales cristalizada en una “cámara alta”, la UE presentaría algunas semejanzas a este sistema. En este sentido, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros simbolizarían esta federalización de Europa. Sin embargo, mucho se ha hablado de un déficit democrático, aún cuando los integrantes del PE se elijen directamente, hay un

conjunto de problemas y temas que parecen estar en una nube, sin definirse como nacionales; pero tampoco locales y europeos (GRAGLIA, P., 2010)⁶.

A menudo se observan ciclos de federalización en el cual los gobiernos centralizan el poder y la autoridad, seguidos por retrocesos periódicos en el que los estados buscan un re-balanceo o devolución de atribuciones hacia ellos. En este sentido, puede verse la historia de la integración europea es una serie de iniciativas centralizantes (década del '50 y los años de revitalización de los '80), seguidos por periodos de retraimiento y devolución (década del '60 y la etapa posterior al tratado de Maastricht). Este movimiento pendular hace del sistema político europeo, un esquema político de difícil categorización.

A partir de los años '90, la Comunidad Económica Europea se transformó en *Unión Europea* (la cursiva es mía), término que se empleó, según algunos especialistas (WALLACE, H., 2010:70)⁷, para denotar el fortalecimiento del propósito de ligar más estrechamente a los estados miembro, pero fundamentalmente para aglutinar dentro de un marco único a las Comunidades Europeas y las otras áreas de cooperación surgidas en los años '80 y con el tratado. De hecho, el Tratado de Maastricht de 1992 (TUE) define a la "Unión Europea" como una estructura cimentada sobre tres pilares fundamentales: La Comunidad Europea, (la "E" de "Económica" en la CEE desaparece); la Política Exterior y de Seguridad Común(PESC) y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI). Estos dos últimos constituyen los pilares "intergubernamentalistas" que completan la estructura de la UE, para configurar un todo singular:

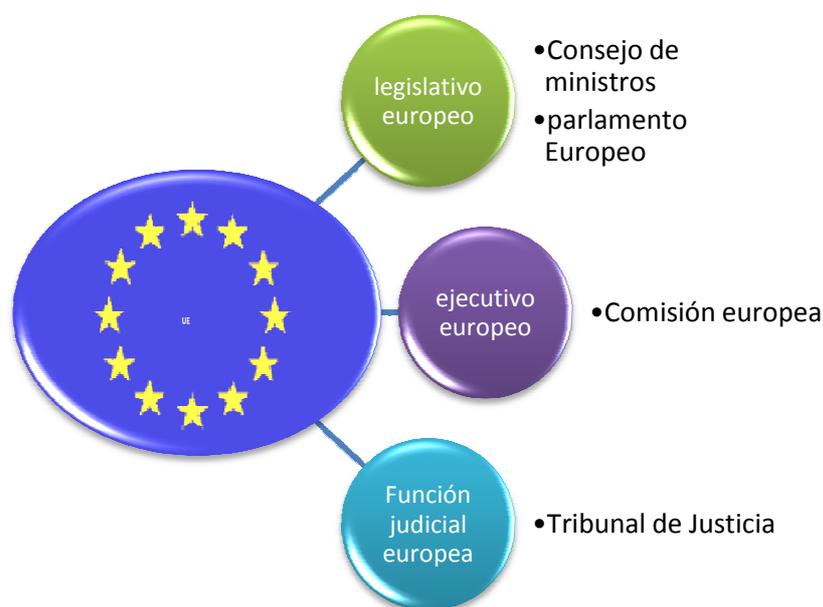
Gráfico 4.1 Estructura Institucional de la UE Fuente: elaboración propia.



Este esquema se reforzó en 2008 por el Tratado de Lisboa, buscando ligar estos pilares hacia un marco institucional y procedimental más unificado. Por ende, puede afirmarse que las atribuciones relativas y las relaciones entre la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo han cambiado bastante con el correr de décadas de integración.

Si se aplicara el principio de división de poderes a la UE, como si fuera un actor internacional estatal clásico, las Instituciones europeas funcionarían dentro de esta departamentalización de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales :

Gráfico 4.2: ÓRGANOS DE LA UE



Elaboración propia

En el entramado institucional de la UE hay órganos que por el carácter que adoptan las decisiones que se toman en ellas pueden catalogarse en tres grupos: el primer grupo es el del esquema que se brinda arriba y se los considera como órganos supranacionales. Otros adoptan medidas con un estilo que los acerca más a la intergubernamentalidad entre los gobiernos de los estados miembros. Por último encontramos un grupo de instituciones comunitarias muy particulares y propias de la UE que se ubicarían en un tercer grupo: las transgubernamentales. Estas últimas instituciones comunitarias articulan las relaciones y decisiones entre diferentes niveles gubernamentales: el local- regional, el nacional y por último la toma de decisiones en el plano comunitario. Este último grupo brinda el panorama peculiar del proceso decisorio⁸(KEOHANE, R., 1991) en la UE con diferentes capas o planos, donde los

órganos transgubernamentales atraviesan las diferentes capas gubernamentales, de modo tal que presenta esa gobernanza multinivel que se mencionó anteriormente.

Además, se encuentran los Comités que son de carácter transgubernal por cuanto no representan los intereses de los estados nacionales ni tampoco a la UE como conjunto; y sin embargo deben ser consultados por la Comisión o por el Consejo en lo que afecte a las regiones. Estos son el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y el Comité de las Regiones. El primero de ellos tiene la misión de preparar las actividades del Consejo creando a su vez otros comités o grupos de estudio sobre materias específicas. El último de estos comités cuenta con más de doscientas delegaciones regionales cuyos intereses trasvasan al de los estados nacionales miembros que pertenecen y suelen tejer alianzas para hacer oír sus voces en el ámbito comunitario. Con lo cual un asunto doméstico de los estados miembros puede no ser resuelto en su seno y trasladado al ámbito comunitario y supranacional. Muchas veces las estructuras de la política interna dejan filtrar influencias transnacionales, donde algunos actores internos pueden transformarse en actores transnacionales, como así también algunos agentes externos pueden infiltrarse en la política doméstica incidiendo en algún modo en la determinación de objetivos de política interna de los estados miembro.

Derecho primario

Es el marco constitucional de la Unión y está integrado por todos sus tratados fundacionales, de ampliación y de reforma. Estos tratados son: el Tratado de París, por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1951); el Tratado de Roma que dio origen a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM, 1957); los tratados de adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (1972), Grecia (1981), España y Portugal (1985); el Acta Única Europea (1986); el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (1992); los tratados de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia (1994), el Tratado de Ámsterdam de 1997, el de Niza de 2001 y el de Lisboa de 2007.

El Derecho primario es la fuente originaria de la que deriva el resto del ordenamiento comunitario, que en el plano jerárquico le está subordinado. *Es un Derecho de origen consensual.* En este sentido podría afirmarse este derecho primario comunitario es en sí un régimen internacional que crea la infraestructura normativa básica sobre la que se apoya el edificio comunitario, algo semejante a un derecho intergubernamental. Aunque la particularidad de este régimen está en que surge de acuerdos en los que se contiene una cierta renuncia de soberanía por parte de los estados firmantes, siendo creadores de instituciones tales como el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y otros órganos. Desde esta perspectiva, no existe una pérdida de soberanía por los estados, sino una puesta en común de las competencias. En tal sentido los regímenes internacionales que planteó Keohane se aproximarían a esta descripción; pero se diferencian en cuanto los participantes están cediendo el establecimiento de reglas de juego a órganos que están más allá de ellos. Las normas y la institucionalización europea originarias son resultado de esa puesta en común entre gobiernos, pero que luego al crear el edificio normativo comunitario emergen instituciones cuyas decisiones son impuestas a los miembros.

Derecho Derivado: Está compuesto por todas las normas adoptadas por las instituciones comunitarias en aplicación y desarrollo de los objetivos y principios de los tratados. Dichas normas pueden adoptar la forma de reglamentos, directivas o decisiones, y tienen, en todo caso y en mayor o menor medida, carácter obligatorio. El reglamento posee un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y aplicable de forma directa en cada Estado miembro. Sus destinatarios son indeterminados. La directiva obliga al Estado miembro destinatario a alcanzar el objetivo perseguido, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios. Sus destinatarios son los estados miembros.

Mientras que, las decisiones son obligatorias en todos sus elementos y para todos los destinatarios de las mismas, que pueden ser los estados miembros o simples particulares. Además de estos actos típicos vinculantes, existen otros —recomendaciones y dictámenes— que no lo son. Sólo los primeros pueden considerarse fuentes de Derecho comunitario. Unos y otros actos pueden emanar de la Comisión o del Consejo, y ello al margen del papel que pueda jugar en su elaboración el Parlamento Europeo según los casos. No existe una jerarquía normativa entre reglamentos, directivas y decisiones, ni siquiera por razón del órgano del que emanan.

El carácter coactivo de las normas comunitarias que deben transponerse al marco jurídico interno lleva al planteo de la supranacionalidad de la UE como institución. Sin embargo, deja de lado el interrogante sobre la manera en que los estados nacionales logran imponer intereses propios de sus gobiernos en el seno de las instituciones europeas y que más tarde éstos se traduzcan en normas comunitarias.

Sin embargo, no es el propósito de esta investigación ahondar en las atribuciones que los tratados constitutivos confieren a cada órgano de la UE. En realidad lo que se pretende es profundizar en el proceso decisorio y en el establecimiento de la agenda comunitaria para, a partir de ahí, visualizar la compleja red de actores participantes que pueden tener intereses convergentes o no en la negociación del bloque con el Mercosur.

Como ya se ha dicho, los órganos comunitarios europeos suelen ser la caja de resonancia de intereses locales y nacionales yuxtapuestos. Así se comunitarizan o europeízan asuntos domésticos, y viceversa⁹(FAZIO VENGOA, H., 1998) también se internalizan asuntos supranacionales. Con frecuencia se negocian y articulan los intereses cuando por ejemplo en el procedimiento de codecisión, el Parlamento Europeo (PE) interactúa con el Consejo de Ministros (CM) articulando sus consultas con las distintas comisiones especializadas y sus respectivos ponentes. Estos suelen mantener contactos con los grupos de presión cuyos intereses se vean afectados o con el Comité de las Regiones cuando se discuten temas relevantes para los gobiernos locales. En caso de desacuerdo entre el CM y el PE, se pone en marcha el procedimiento de concordancia entre ambas instituciones. El Comité correspondiente tiene dos delegaciones paritarias de ambas instituciones en las que los técnicos, los expertos y los juristas juegan un papel importante. Pese a que el papel de la Comisión no tiene tanta relevancia como tiene en los demás procedimientos decisorios, (las otras dos instituciones no están obligadas a tener en cuenta sus modificaciones y pareceres) ésta acostumbra a participar activamente formulando propuestas con objeto de facilitar el consenso.

Por otro lado, se encuentra también una serie de organismos que nuclea los intereses de empresarios, trabajadores, sindicatos, representantes de pequeñas y medianas empresas que en varios países miembros son el pulmón de las economías nacionales, la comunidad científica, los consumidores y los agricultores.

Este es un punto relevante para este trabajo, ya que añade al canal de negociación interregional UE- Mercosur un componente más que no integra las burocracias estatales ni la diplomacia, pero que incide en la negociación de acuerdos que los órganos comunitarios intergubernamentales y supranacionales emprenden.

Estos sectores privados tienen también representación en el seno de la UE a través del Comité Económico y Social.

Más allá del procedimiento legislativo que deba seguir un asunto que afecte, o que importe a las regiones o a sectores, o a los estados miembros, lo que se busca explicitar con estos párrafos anteriores es la complejidad de la trama burocrática e institucional de la UE que muestra hebras de intergubernamentalidad, supranacionalidad, y transgubernamentalidad donde cada órgano tiene que batallar por no perder su identidad y a la vez articular intereses de diversa índole, siguiendo el planteo de Allison en la explicación del proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, también inciden las percepciones que cada órgano, (y quienes lo componen, tiene del problema o asunto a “*européizar*”); o en sentido inverso que cada país tenga que internalizar, ya fuere por la imposición del Derecho comunitario, por decisiones políticas. Si bien es cierto que se le suele criticar a la UE su déficit democrático por cuanto impone cuestiones a las sociedades de sus miembros, pero éstas no tienen una participación directa en las demandas que sí pueden hacerle a sus gobiernos locales y nacionales.

Gobernanza europea

Cabría preguntarse entonces qué grado de importancia los ciudadanos le otorgan a la integración europea para sus vidas cotidianas. Esta supuesta lejanía del ciudadano común con el proceso político de la UE es uno de los desafíos que la Comisión ha intentado afrontar. Para ello se ha elaborado el Libro Blanco de la Gobernanza europea en julio de 2001 tras el Consejo Europeo de Laeken¹⁰. Por eso el objetivo central de esta medida ha sido dotar de mayor participación democrática y transparencia a la integración de Europa. En virtud de ello se establecieron principios de calidad institucional europea y participación de los ciudadanos de la Unión, lo que necesita traducirse en mayor eficacia y coordinación de las políticas comunitarias junto a un estricto control y rendición de cuentas. Por eso es necesaria la convocatoria a todos los actores gubernamentales y sociales que además de brindar su colaboración y percepción sobre la calidad institucional de la UE y cercanía respecto a los ciudadanos practiquen esos principios en el seno de sus comunidades, garantizando también la pluralidad de ideas y culturas.

La complejidad de las interacciones sociopolíticas propias de las democracias actuales, particularmente las europeas, ha llevado a la necesidad de contar con una herramienta de análisis para determinar la eficacia de las instituciones comunitarias a la hora de satisfacer las demandas de las sociedades que la componen. En razón de ello, la Comisión Europea fijó en 2001 las claves para “la buena gobernanza” a saber: a) apertura, b) transparencia, c) responsabilidad, d) eficacia, e) coherencia¹¹. La primera de estas claves garantiza a cualquier nuevo actor la incorporación a las redes existentes, siempre que se acoja las normas vigentes. Además, el éxito de la noción de gobernanza se hace evidente ante su presencia en diversos foros de debate vinculándose a prácticas político-administrativas vinculadas con redes informales de actuación a nivel regional, nacional, comunitaria e internacional (VARA ARRIBAS, G., 2005)¹². Entendido este concepto como el arte de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico y social e institucional sustentable, promoviendo el equilibrio entre la sociedad civil, el mercado y el Estado (DE LA CÁMARA, M.L., 2009)¹³. De manera que la gobernanza europea es un estilo de gobierno que mezcla redes de intereses públicos y privados, para permitir una mayor participación de individuos, grupos, gobiernos locales y nacionales. Fue en esta dirección que la Comisión Europea elaboró el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, mencionado anteriormente y que en opinión de algunos analistas representa una formalidad vacía de contenido si la misma no contribuye al progreso de la sociedad civil, tomado como avance hacia la universalización de la dignidad humana (DE LA CÁMARA, M.L., 2009)¹⁴. A partir de la fragmentación del poder único del Estado y de la aceptación de intereses diversos, la gobernanza europea representa así una práctica política posmoderna¹⁵ (RUBIO, J.,2000), donde el incremento de participación de organizaciones no gubernamentales cristalizaría el grado de insatisfacción del ciudadano respecto de los modelos democráticos liberales clásicos y de los sistemas de partidos políticos.

Grupos de interés, lobbying y alianzas de intereses en la agenda de la UE

De hecho, los grupos de interés han adquirido mayor relevancia en la gobernanza europea que termina siendo una co-construcción a partir de valores, principios y pautas de conducta que podrían asemejarla a un régimen internacional visto desde la óptica del constructivismo (RUGGIE, J., 1982)¹⁶. En este sentido, las disposiciones del

Acta Única Europea, y de los tratados constitutivos de Maastricht, Amsterdam, Niza y Lisboa contribuyeron a la intensificación de la capacidad de lobbying de los grupos de interés en el seno de las instituciones comunitarias (WINAND, P., 2011)¹⁷. Por cierto, la extensión del voto por mayoría en el Consejo de Ministros y la extensión del procedimiento de codecisión probablemente incidieron en las estrategias de lobby de los grupos de interés.

En el primero de los casos, esos grupos se vieron motivados para formar alianzas transnacionales, generando minorías de bloqueo (HIX, S., 2005)¹⁸ o coaliciones mayoritarias. Sumado a esto, ante la introducción del procedimiento de co-decisión en el Tratado de Lisboa, el papel del Parlamento Europeo se fortaleció en virtud del refuerzo de sus poderes legislativos, convirtiéndolo en un co-legislador junto al Consejo de Ministros. Por consiguiente, estas innovaciones llevaron a los grupos de interés a aumentar sus actividades de lobby en los órganos comunitarios. Además, el aumento de la segmentación funcional del sistema europeo, en opinión de algunos analistas como Beate Kohler-Koch (KOHLEK-KOCH, B., 2010)¹⁹ ha fomentado la proliferación de grupos con intereses sectoriales acotados, opacando las redes temáticas y políticas existentes en la UE.

Sin embargo, podría señalarse que las instituciones europeas requieren también, en un juego de retroalimentación, de la expertise de los grupos de interés, quienes además pueden resultar una fuente de información importante para la formulación de la agenda comunitaria. Si bien es cierto que las instituciones europeas tienen sus propias agendas y necesidades en cuanto a los grupos de interés, el accionar de aquellas genera la atracción y moldeo de éstos en el plano comunitario.

En ese incremento del número y de la participación los grupos de interés, denominados frecuentemente “eurogrupos”, pueden distinguirse grupos representantes de intereses empresariales con metas económicas, como también grupos de interés público. Aunque tal demarcación frecuentemente se torna difusa, en opinión de algunos analistas europeos como Watson y Shackleton (WATSON, R y SHACKELTON, M., 2003)²⁰, ya que a menudo los grupos empresariales se presentan como buenos ciudadanos preocupados por cuestiones medioambientales y de interés público.

Por otro lado, dentro de los grupos de interés pueden encontrarse a actores de índole gubernamental que no pertenecen a las administraciones nacionales de los estados miembro de la UE. En este caso, nos referimos a representantes de regiones, ciudades y autoridades locales cuya actividad de lobbying se vincula a los intereses de las unidades subnacionales. Estos grupos de representación de intereses locales (que según Watson y Shackleton suman alrededor de doscientos), ejercen una especie de paradiplomacia. Este concepto se lo toma aquí en términos de los que los autores Aldecoa y Kincaid (ALDECOA, F., y KINCAID, M., 1999)²¹, mencionados en el marco teórico de este trabajo, definen como cierta proyección diplomática ejercida por estos entes subnacionales en forma paralela a la política exterior del país que integran. Tal actividad suele perseguir intereses que frecuentemente no se relacionan con las burocracias nacionales; pero sí con los de algunas regiones cuyas problemáticas pueden ser similares a las del grupo de interés local en cuestión. Con lo cual puede observarse el establecimiento de alianzas de intereses también dentro del sector gubernamental.

Este es un punto que cabe tener en cuenta en nuestra investigación, puesto que dentro de los obstáculos y puntos de quiebre de la negociación de la UE con Mercosur, las cuestiones agrícolas suelen estar atravesadas por intereses de entidades subnacionales, y desde luego, por intereses empresariales cuya capacidad de presión y lobby en el seno de la UE, como se verá más adelante, es importante.

Sin embargo, la actuación de los diferentes actores involucrados en el proceso de toma de decisiones de la UE, puede variar por cuanto la UE no tiene un único esquema de decisorio ajustado a los carriles institucionales.

¿Qué es la Unión Europea?

Plantear este interrogante aparentemente sencillo, tiene por objeto poner en consideración la naturaleza política de este bloque económico considerado como actor internacional sui generis. Aquello que para algunos puede parecer una obviedad cuando se focalizan en aspectos jurídico- formales, o económicos; no resulta tan simple cuando se trata de dilucidar la fuente de intereses político- económicos en conflicto que pueden obstaculizar una negociación internacional en la que la UE es parte.

Como punto de partida, podría considerarse que debido a su singularidad la UE es una forma de organización política fruto de la post- modernidad que combina en su seno una multidimensionalidad de órganos e instancias decisorias²²(RUGGIE, J., 1993).

En un sentido sociológico y filosófico, el postmodernismo al que se alude aquí implica un sentido de fragmentación y descentralización, la presencia de identidades múltiples, un sentido del orden subvertido, así como también la pérdida del control centralizado del Estado frente a la confianza y apuesta por la política local, las luchas por el poder local, la diversidad, y el policentrismo en las fuentes de poder²³(MARTIN, I., 2003). Además, el debilitamiento de las formas centrales de organización social típicas de la modernidad, con el Estado Nación como arquetipo junto a los mercados nacionales, es otra de las características del posmodernismo. De hecho, y en términos de la política internacional, los epítomes de la modernidad han sido el nacionalismo y la soberanía westfaliana. Aquel modelo de organización política estadual clásico surgido en 1648 con la Paz de Westfalia, que centralizaba el control y las decisiones en un territorio que demarcaba la extensión de su jurisdicción, se superpone ahora con el escenario político que presenta una amplia gama de instancias económicas y políticas coexistentes en el que emergen autoridades regionales que articulan relaciones de poder²⁴(ASBJORN, S., 1994).

Si en la etapa westfaliana los actores internacionales principales eran los estados, y había una distinción tajante entre política exterior y política interior, en consecuencia los estados actuaban en la escena internacional persiguiendo un interés nacional (entendido a menudo como la *raison d'État*) a la vez que buscaban proteger su soberanía apelando a los medios del “hard power” focalizándose en los aspectos militares.

En contraste, la política exterior posmoderna rompe con estos conceptos mencionados en el sentido de que el nacionalismo y los mercados nacionales están siendo sustituidos parcialmente por el cosmopolitismo y las identidades netamente locales. La economía globalizada y el interés nacional se complementan con preocupaciones humanitarias y cuestiones vinculadas con el cuidado del medioambiente. Así, el orden internacional post-westfaliano se caracterizaría por la

complementariedad de nociones acerca de una “soberanía compartida” junto a la supervivencia de formas clásicas de soberanía, lo cual representa para algunos analistas una paradoja en el caso del sistema político europeo²⁵ (WALLACE, W., 1999). La paradoja europea se plantea, según William Wallace, por la presencia de una actividad política multinivel, marcada por procesos intrincadamente institucionalizados y yuxtapuestos donde se interrelacionan Estados, regiones, actores de índole privada, y transnacional, por encima y por debajo de la soberanía estatal, aproximándose a una especie de imperio neo-medieval (ZIELONKA, J., 2001)²⁶ por la presencia de lealtades múltiples y superpuestas.

Aún con la primacía del Estado, los partidarios de las teorías intergubernamentales no niegan la relevancia creciente de las organizaciones supranacionales dentro del proceso integrador. Alan Milward (MILWARD, A., 2000)²⁷ plantea que existe una interacción en la que se refuerzan Estado – Nación y las organizaciones supranacionales. En este sentido, la construcción de las antiguas Comunidades Europeas, entre ellas la Comunidad del Carbón y del Acero resultaron, para este autor un factor indispensable en la reconstrucción del estado – nación en la pos – guerra.

De esta manera podría afirmarse que los intergubernamentalistas han tomado prestada una idea del pensamiento de David Mitrany, que es el de soberanía compartida, por el cual los estados comparten soberanía entre ellos, en lugar de delegarla en una organización supranacional como suponen los neofuncionalistas.

Simultáneamente, permanecen enraizadas la representación y la lealtad como elementos fundamentales de la identidad del actor estatal. En buena medida, la esencia de la soberanía estatal en los miembros de la UE aparece difuminada; aunque esto no significa que se haya transferido la supremacía de la representación y rendición de cuentas desde lo nacional a una instancia federal- europea. De ahí pues que el sistema político europeo parezca una paradoja posmoderna.

Sin embargo, hay quienes cuestionan la existencia del aspecto paradójico de la política europea. Un trabajo que manifiesta este cuestionamiento es el de Diego Santos Vieira de Jesus²⁸ (VIEIRA de JESUS, 2009), para quien no resulta incompatible la simultaneidad de la permanencia del Estado soberano como fuente de representación

y el desarrollo de una gobernanza multinivel. Su argumento principal es que la concepción de la transferencia de independencia constitucional, la autonomía económica junto a la modificación de la igualdad soberana, no se demandó de manera uniforme entre los miembros de la UE. Para este autor, puede resolverse la aparente paradoja señalada por Wallace trascendiendo el modelo westfaliano, concibiendo la soberanía como un hecho relacionado con el proceso institucional y sobre la base de la comprensión intersubjetiva que pueden asumir diferentes niveles de sedimentación para la flexibilidad y los intercambios como práctica sociopolítica entre los veintisiete miembros de la UE, y al mismo tiempo afrontar las diferentes estructuras gubernamentales en distintos niveles del bloque de integración. En un contexto de autoridades superpuestas con identidades múltiples como lo presenta la posmodernidad, puede ser entendido como la superposición de distintos niveles de gobierno y representación, con lo cual la lealtad puede construirse de varias maneras. Por consiguiente, existen diferencias entre los procesos de soberanía compartida y las aspiraciones nacionales de los países miembro de la UE.

Entre la Supranacionalidad y la intergubernamentalidad

En el marco teórico de este trabajo se manifestó la inquietud que surge tanto en el caso de la UE como de Mercosur sobre la importancia relativa de las instancias decisorias regionales frente a los estados –Nación que las integran; a quienes se les añaden actores sub-nacionales y no gubernamentales. Por lo cual se impone resolver la disyuntiva si se está frente a una instancia intergubernamental de negociación de intereses, o bien si en realidad se trata de una organización supranacional que la convierte en un súper-Estado con rasgos federalizantes.

Empezando por la última de las opciones señaladas, la UE carece de una constitución que le dé ese status. No posee un gobierno central que en términos weberianos monopolice el uso legal de la fuerza. Es más, en esta materia los Estados miembros que la componen aún no han confluído en la consolidación de la representación externa que se formula en la Política Externa Común, que si bien traza las líneas generales de defensa y seguridad comunitarias no dota a la UE de soberanía propia de un Estado Nación clásico, pues como ya se comentó, éstos sólo cedieron algunas parcelas de soberanía en algunos planos.

Probablemente este bloque al contar con elementos a través de los cuales contrarresta externalidades, implementa políticas de comunes en áreas como la agricultura, las telecomunicaciones, el comercio, el transporte, configurando una red de relaciones de poder en la que el papel desempeñado por la UE es el de un regulador y articulador. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con los Estados miembros cuyos gobiernos acceden al poder mediante el voto y con un programa de gobierno, la UE carece de una plataforma política como sus integrantes nacionales. En este sentido, las redes políticas de la Europa comunitaria han sido definidas como «mezclas híbridas de actores y de sistemas de relaciones nacionales, supranacionales, intergubernamentales, transgubernamentales y transnacionales»²⁹(HALLIDAY, F.,1994) De manera que esa hibridez es el rasgo característico de este actor que no es una organización supranacional con potestades monopolizadas por un gobierno central; ni es un régimen internacional en los términos de intergubernamentalidad; como tampoco una mezcla de ambas cosas. Se trata de una unidad política que combina instancias de supranacionalidad con instancias de intergubernamentalidad, que en ocasiones son atravesadas por sistemas de relaciones transgubernamentales entre agencias y unidades políticas subnacionales.

Además el centro de decisiones de la UE es en sí más débil en cuanto a las atribuciones y el margen de maniobra autónomo que el de los Estados Nación que la componen, aún cuando no tiene un sector opositor como ocurre en las democracias europeas. Es por eso que algunos académicos han identificado a la UE con una forma de organización política postmoderna. En ella actúan como caja de resonancia los intereses de los gobiernos nacionales, los gobiernos locales o subnacionales, las entidades supra-nacionales, las transnacionales, los grupos de presión y de interés que interactúan como placas tectónicas de una gobernanza multinivel ³⁰(MORATA,F., 2001). Dentro de este bloque cada tema sujeto a negociación y decisión moviliza a sectores y grupos de intereses muchas veces contradictorios en un sistema político cuyo poder está fragmentado entre estas capas de gobierno que se articulan en un sistema policéntrico³¹(CAPORASO, J.,1996).

La autoridad central europea es en realidad fragmentaria, compartida y atomizada en una miríada de actores públicos y privados que actúan en diferentes niveles de

gobierno abarcando un arco que va desde lo netamente local, pasando por lo nacional y luego lo europeo. De este modo se establecen relaciones interdependientes articuladas por la superposición de niveles decisorios, borrándose las jerarquías entre sí. Con lo cual, ningún nivel decisorio tiene la exclusividad en la resolución de conflictos sino que es necesaria la coordinación, la negociación e intercambio de información entre diversos planos de toma de decisiones para poder implementar una política pública en el bloque europeo.

Este policentrismo decisorio tejido por la malla institucional de la UE junto a la existencia de estructuras políticas federales y nacionales, con unidades subnacionales que cuentan con algún poder de decisión, acercan el análisis a las explicaciones del intergubernamentalismo, donde Andrew Moravcsik es uno de los máximos exponentes teóricos.

Sin embargo, el diseño institucional que tiene la UE junto con los Tratados constitutivos y el derecho comunitario derivado de estas instituciones creadas por los tratados le ha conferido la particularidad de poseer un marco normativo que se superpone con el derecho interno de los integrantes del bloque. Esto la acerca bastante a un régimen internacional, que sobre las bases de este acervo de reglas, valores y estas instituciones condicionan el comportamiento de los actores estatales. Esta superposición de reglas constituyen un ordenamiento jurídico propio para una organización con características de supranacionalidad compuesta en la actualidad por veintisiete países, y esta es la peculiaridad que presenta este bloque de integración: el de haber creado instituciones con un complejo marco jurídico para su funcionamiento, yendo más allá de “la Europa de los mercaderes”, como se la llamó en una época.

La dialéctica entre las decisiones gubernamentales de cada Estado miembro y la de los órganos comunitarios europeos donde suelen formarse coaliciones es parte de la interacción entre éstos.

Aquella Europa de mercaderes en realidad también hacía referencia a los intereses de sectores no gubernamentales que se constituían como grupos de presión, ya fuere desde algún sector del arco ideológico de los partidos políticos, o bien desde algún grupo de interés de la economía europea. De manera que la UE es en sí una gran malla de intereses gubernamentales, inter-gubernamentales, supra-nacionales; pero

también de sectores diversos de la sociedad civil, que pese a no contar con el grado de participación política semejante al que tiene en sus países, encuentra potenciado el papel de las localidades regionales. La atomización del poder en el seno del bloque europeo, junto al solapamiento de atribuciones acentúan más la distancia entre los estados nacionales organizados internamente bajo la forma federal, de la UE con todo su andamiaje institucional, burocrático y jurídico. En este último aspecto, la Unión Europea es una 'comunidad de derecho' que dispone de un conjunto de normativas que sustentan jurídicamente la integración, y que en esencia está compuesto por un Derecho primario y un Derecho derivado. La expresión 'comunidad de derecho', paralela a la de 'Estado de derecho' pone de relieve el hecho que la Unión está sujeta, como sus estados miembros, al principio de legalidad. De las instituciones y reglas originarias de la UE, surgen normas y decisiones que la alejan de ser un régimen internacional típico de la Interdependencia Compleja, para completar la madurez institucional del bloque.

Al parecer estaríamos ante la emergencia de una nueva estatalidad, muy particular en la que conviven las naciones surgidas al calor de procesos históricos junto con los particularismos de las subnacionalidades a las que se les ha sumado la instancia abarcativa de la supranacionalidad. La cuestión democrática permanece abierta como cuestión de legitimación de poderes y autoridades comunitarias tomadas como supranacionales. Analizar tal legitimación democrática, involucra además el estudio de su eficacia para interrelacionar las instituciones comunitarias con los ciudadanos y entre ellas mismas. Lo cual a su vez se vincula con la marcha de la UE que va desde el mercado hacia los derechos, y desde éstos hacia el reconocimiento de derechos de libertad económica (vitales para el mercado único europeo) para pasar luego hacia los derechos de libertad ciudadana.

En realidad, la novedad de la integración europea puede relacionarse, entre otros factores, con la edificación de los pilares de la gobernanza europea merced a las actividades de instituciones comunes y al establecimiento conjunto de normas, que conforman el *acquis communautaire*, y al cual cada Estado que desea ingresar al bloque debe adscribirse como un todo único, pese a no haber formado parte de las instancias en las cuales tales normas y acuerdos se suscribieron.

Un menú de modelos decisorios en la UE

Tal como señala Helen Wallace, (WALLACE, H. *et al*, 2010)³², existen cinco modos de adopción de decisiones políticas en la UE. A los efectos de poder dilucidar si los actores gubernamentales (subnacionales y agencias gubernamentales nacionales y regionales) y actores no- gubernamentales constituyen una paradiplomacia condicionante de la marcha de las negociaciones comerciales entre la Unión Europea y el Mercosur, se estima oportuno aquí evaluar el o los procesos de toma de decisiones en el seno de la UE. Por ese motivo es que se valora el aporte de Helen Wallace, pero con el ingrediente adicional de incorporarles a su análisis algunas de las teorías presentadas en el marco teórico de esta investigación.

En realidad, estos modos de decisión son el fruto de la evolución de la integración europea en el transcurso de décadas de avances y retrocesos, de ensayos de “prueba y error”, cambios en los procesos de toma de decisiones de las políticas nacionales y nuevos desarrollos de pautas de comportamiento social y económico. De manera que la toma de decisiones en la UE nunca ha tenido lugar en el vacío; sino que por el contrario, lo que caracteriza al proceso decisorio de la UE es la multilocalización para el abordaje de cuestiones políticas que van en todos los niveles, desde lo local a lo global, con procesos formales e informales.

El argumento central es que las pautas para la elaboración de políticas son diversas, no sólo por la continuidad de los argumentos sobre qué poderes políticos transferir desde el ámbito nacional al europeo; sino también debido a las diferencias funcionales entre los ámbitos políticos y los cambios de opinión acerca de cómo desarrollar la gobernanza. Con lo cual algunos asuntos pueden resolverse siguiendo este menú de opciones:

- a) el método comunitario clásico
- b) el sistema regulatorio de la UE
- c) el sistema distributivo
- d) la coordinación de políticas
- e) el transgubernamentalismo intensivo

El primero de ellos podría analogarse a una forma supranacional de hacer política, siguiendo el planteo de Ernst Haas (HAAS, E., 1958 b)³³ donde los poderes fueron

transferidos desde lo nacional hacia el nivel de la UE. Éste modelo decisorio se estructuró en una lógica funcionalista, en la que esas preocupaciones con un sector político particular podría ser encapsulado gracias a la acumulación de cruces de lealtades políticas nacionales; pero que en realidad es un modo en el que las élites políticas y económicas coluden para promover sus intereses, que suelen ser variados y diversos.

Por cierto, mucha de la literatura sobre la integración tomó como punto de partida el hecho de que estaba emergiendo un modo comunitario único y predominante de hacer política. En especial se entendió de esta manera como una de las prioridades de la agenda de las Comunidades Europeas originales a finales de los años sesenta. En cierto modo, desde este modelo decisorio la integración europea entre los estados es vista como un proceso incremental que hace implícito el efecto *spillover* o derrame de integración de un sector sobre otros, llevando en última instancia hacia algún tipo de comunidad política ulterior que puede adquirir aristas de supranacionalidad.

Los rasgos fundamentales de este modelo decisorio en la UE pueden resumirse como sigue:

- Se le otorga un papel importante a la Comisión Europea, delegándosele atribuciones.
- El Consejo de Ministros adquiere un rol relevante a través de la negociación estratégica y la combinación de ofertas en las negociaciones.
- Se cooptan a los sectores y grupos interesados, como en el caso de esta investigación pueden ser los sectores productores agrícolas europeos, a quienes se les ofrecen mejores beneficios en el plano comunitario que en el nacional.
- Compromiso de los organismos nacionales como brazos operativos de la subordinación del régimen común acordado.
- Alejamiento de la zona de influencia de los representantes elegidos a nivel nacional y con escasas oportunidades para afectar la marcha de negociación en el Parlamento Europeo.
- La dotación de recursos de la PAC o cualquier otra política comunitaria sobre una base colectiva, como una expresión de solidaridad sostenida.

Este esquema o modelo decisorio en realidad no es el canal más frecuente mediante el cual suelen introducirse nuevas políticas comunitarias (BULMER,S. y LEQUESNE, C., 2005)³⁴. Este esquema decisorio centralizado y jerarquizado, en el cual las potestades nacionales son delegadas a favor del marco institucional comunitario, se aplicaría al caso de la moneda única. Aunque en realidad en este caso la delegación de competencias institucionales recaen en el Banco Central Europeo, y no en la Comisión. Además tal delegación de competencias queda acotada sólo al ámbito monetario y no todo el espectro económico (NUGENT, N., 2006)³⁵.

Sin embargo, en este caso la delegación de competencias institucionales se centran en el BCE en lugar de la Comisión y se aplican sólo en el eslabón monetario de la UEM, y no a su cadena económica.

El sistema regulatorio

A la par que se desarrollaba el Mercado Único Europeo, surgió un modelo político alternativo, cuyas raíces estaban presentes ya en el Tratado de Roma para eliminar las barreras entre las economías nacionales de los Estados miembros. Buena parte de este impulso provenía de los cambios en la economía internacional. Aquel escenario mostraba nuevas formas de regulación en algunos países de la Europa Occidental, por lo cual la UE representaba el ámbito propicio para el desarrollo de un modo de regulación en la formulación de políticas. A ello debe sumársele una serie de factores como la contundencia del marco legal europeo, el mecanismo para promover la cooperación técnica y la resistencia a interferencias parlamentarias junto a la eliminación de las barreras nacionales merced al mercado único. En cierto modo, podría afirmarse que el proceso de negociación a través del Consejo de Ministros y de la Comisión Europea, anclado en el sistema jurídico de la UE ayudó a que los responsables de la formulación de políticas a nivel nacional, pudieran escapar de las limitaciones de los marcos nacionales. De esa manera, la UE fue el ámbito propicio para la generación de un marco general normativo que combinaría normas transnacionales con la diversidad existente entre los países miembros. De hecho, tanto éxito tuvo su implantación que este modelo europeo regulatorio a menudo ha sido promovido como un modelo para el desarrollo más amplio de la regulación a escala global, constituyendo el marco para numerosas decisiones y reglas en los microniveles decisorios, modelando las relaciones con los gobiernos miembros y los demás actores

dentro de la UE, y también para quienes participan en los regímenes internacionales más relevantes (COWLES, M., 2001)³⁶. Sintéticamente, podría caracterizarse a este modelo decisorio regulatorio de la siguiente manera:

- El Consejo funciona como un foro en el que se complementa el reconocimiento mutuo de las preferencias nacionales y los controles operados de manera diferencial en los distintos países.
- La Comisión funciona como el órgano encargado de fijar los objetivos y normas, siguiendo criterios económicos y trabajando con las partes interesadas y las comunidades de expertos, frecuentemente movilizando todo el aparato legal europeo.
- El Parlamento Europeo conduce el debate y la reflexión en torno a factores no económicos, (particularmente ambientales y sociales), y gracias a que sus competencias legislativas han crecido. Expansión que permite esperar que este órgano tuviese un mayor impacto en la aplicación y regulación de las políticas públicas comunitarias.
- El Tribunal Europeo de Justicia, actúa como una vía para mediar la aplicabilidad de las normas, de modo uniforme y respaldado por los tribunales nacionales para la aplicación local de las mismas; permitiendo a empresarios individuales el acceso a una reparación en caso de no aplicación o discriminación.
- Se brindan oportunidades para los grupos de interés, especialmente cuando se trata de actores económicos, aunque también pueden incluirse a otros actores sociales, para ser consultados e influir en el contenido y en las formas de las reglamentaciones del Mercado único europeo.

Como puede observarse, este modelo decisorio reviste interés para esta investigación por cuanto nos ayuda a identificar las posiciones, intereses y percepciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales participantes en el proceso de toma de decisiones regional y nacional sobre la negociación comercial UE-Mercosur. Además, pone de relieve el juego interburocrático que plantea Allison (ALLISON, G., 1988)³⁷ en cuanto a la toma de decisiones y las percepciones dentro de cada órgano sobre cuestiones vinculadas a intereses sectoriales y particulares.

Por otra parte, tal como sostiene Helen Wallace (WALLACE, H. et al, 2010),³⁸ mucho de lo que se ha avanzado en el área medioambiental dentro de la UE, se hizo en virtud de

la regulación de procesos industriales, como es el caso de la biotecnología y la seguridad alimentaria. Estos son tópicos muy sensibles dentro de la negociación de libre comercio entre la UE y Mercosur, precisamente porque los estándares Europeos de medidas de este tipo suelen estar por encima de aquello estipulado en el ámbito multilateral (téngase en cuenta, a la sazón, los acuerdos de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, de la OMC, por ejemplo).

En esta dirección es que Roederer Rylling (ROEDERER RYLLING; C, 2009)³⁹, indica el creciente impacto de este sistema decisorio en el funcionamiento de la Política Agrícola Común y sus reformas, tópico que más adelante profundizaremos. Pero conviene destacar que dentro de la UE existen algunas experiencias dentro de este ámbito con el modelo decisorio regulatorio. Uno de ellos se ha llevado a cabo con la Autoridad Europea para la Seguridad Alimentaria, que está dirigido a asociaciones de agencias nacionales que están trabajando con la Comisión, especialmente en el caso de la política de Competencia. Se trata entonces de organismos cuasi- independientes, dificultando la definición de los márgenes de una única instancia regulatoria para toda la UE. De hecho, no hay mucha certidumbre acerca de la manera en que este modelo decisorio de regulaciones puede responder ante las presiones de la crisis económica de la UE como la que atraviesa desde 2008, o ante la incorporación de nuevos miembros a la UE.

El sistema distributivo

Precisamente en torno a las presiones a las que puede afrontar el sistema político europeo es a lo que se refiere el modelo decisorio distributivo. Este modelo de toma de decisiones está vinculado con los problemas de asignación de recursos para los diferentes grupos, sectores y regiones. Esto puede ponerse de manifiesto de manera explícita, pero también en algunas ocasiones de manera velada como un subproducto de algunas políticas comunitarias cuyos objetivos pueden diferir. En este sentido, podría analogarse tal vez este tipo de decisiones con aquellas medidas que se toman en los estados cuya organización institucional interna es federativa, y en consecuencia se realiza una coparticipación de los ingresos públicos del conjunto presupuestario.

En el marco teórico de este trabajo se había puntualizado la acción exterior de las unidades subnacionales en estados federales, y como ya se mencionó, la UE representaría una especie proto- federalismo en algunas áreas de cuestiones.

Concretamente, para algunos autores (WEILER; C., 1995)⁴⁰ una de las posibles razones para la acción diplomática de las unidades federadas se hallaría en la promoción de exportaciones y protección de la producción local, donde el mercado en el contexto de la globalización orienta su accionar. Esta sería entonces la razón por la cual esta especie de diplomacia comercial en pequeña escala no está destinada a formular nuevas relaciones federales; sino a la consecución de sus intereses locales que pueden estar o no en conjunción con los de otras unidades federadas de otros estados y en contraste con los de algunas provincias o unidades federadas del propio país. Por consiguiente esta proyección puede desarrollarse en forma armónica o tal vez conflictiva con los lineamientos del gobierno central en materia de política exterior. En algunos casos, esa proyección conflictiva puede tomar características de secesionismo, o bien reivindicativas de la identidad y cultura locales.

En este sentido podría entenderse a la PAC, que se financia a partir de una base colectiva y que durante mucho tiempo representó la mayor parte del presupuesto de la UE. Con lo cual, las regiones de agricultores europeos, particularmente del Val de la Loire, se convirtieron tanto en clientes de los fondos europeos, como beneficiarios de los precios altos, ganando transferencias de recursos tanto desde los contribuyentes como desde los consumidores.

Asimismo, con el objeto de proteger a las regiones y a los grupos sociales se incorporó al vocabulario de la integración europea el término cohesión. Fue a partir de mediados de los años ochenta que se le dio este nombre a los fondos estructurales europeos, para subrayar la solidaridad financiera de los primeros años de las antiguas comunidades Europeas (TSOUKALIS, L., 2004)⁴¹.

Aunque pueda parecer simplista la distinción entre países con mayores recursos económicos y países más pobres, es un hecho que se ha hecho patente en la historia de la integración europea. A tal punto es así que se crearon los fondos estructurales europeos para asegurar la cohesión social y económica dentro del bloque, achicando las disparidades regionales. Así por ejemplo encontramos al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el Fondo Europeo de Desarrollo (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE,) cuya distribución obedece criterios socio- económicos, no exentos de connotaciones políticas. Sin duda, la incidencia de la ampliación de este bloque cerrado hacia el Este ha generado cambios no sólo en cifras sobre el reparto

del presupuesto comunitario en los fondos estructurales europeos, especialmente los fondos de cohesión cuyo objetivo ha sido siempre el de morigerar las diferencias y desequilibrios sustanciales en niveles de desarrollo de diversas regiones de la Europa comunitaria(PODADERA, P., 1998)⁴².

Sin embargo, existen argumentos a favor y en contra de la política distributiva de la UE, politizándose la polémica en torno al reparto de recursos presupuestarios para proteger sectores socio-económicos en detrimento de otros.

No obstante, conviene tal vez presentar los rasgos más destacados que Helen Wallace (WALLACE, H. et al, 2010)⁴³ encuentra en este modelo decisorio:

- Presencia de autoridades locales y regionales que se ven beneficiadas de alguna política de empoderamiento como resultado de su participación en el ámbito europeo, varios de ellos con sus propias oficinas en Bruselas.
- Existe también un comité de las Regiones cuya función es articular los intereses de las unidades sub-nacionales, donde además existe cierto margen para otros grupos de interés que son susceptibles de ser cooptados en el proceso político europeo.
- Reforma del presupuesto de la UE para dedicar más dinero a la cohesión o a bienes colectivos europeos y proporcionalmente menos a la Agricultura.
- Intentos de la Comisión para elaborar programas en colaboración con las autoridades locales y regionales, así como las partes interesadas y los organismos sectoriales, junto al uso de los incentivos financieros para atraer más clientes.
- Presión sobre los principales órganos comunitarios por parte de los gobiernos locales y regionales; así como también de algunos grupos de interés, sumándose a este lobby algunos eurodiputados sobre la base de la política territorial en las regiones.

Por otra parte, el modelo distributivo está experimentando desde hace unos años, cambios en la concepción del financiamiento de bienes colectivos, junto a las responsabilidades que esto implica, como promover la innovación, la investigación y desarrollo y medidas de apoyo a la Política Exterior Común. De ese modo, el gasto de la UE en competitividad en el año 2008 fue alrededor del 8 % del presupuesto

comunitario, respaldando la estrategia de Lisboa (KAISER MOREIRAS, J. L., 2008)⁴⁴ para la reforma económica de marzo de 2000.

No obstante, cabe recordar que los cambios en el escenario internacional después del atentado del 11-S 2001, como los posteriores que tuvieron lugar en territorio europeo (Madrid 2004 y Londres 2005) conllevaron preocupaciones de seguridad interna que afectaron también la distribución de recursos comunitarios, desviándolos hacia el gasto en control de las fronteras del espacio europeo.

Por otra parte, el gasto agrícola también se ve afectado por los cambios en los patrones de elaboración de políticas comunitarias, que paulatinamente tienden a ser más diferenciadores en cuanto a las prioridades en la asignación de fondos estructurales.

Pese a estas modificaciones, la política distributiva de la UE pone de manifiesto aquello que Cornago Prieto (CORNAGO PRIETO, N, 2010)⁴⁵ señala como una oportunidad para los gobiernos intermedios de incrementar su poder de negociación y presión; ya fuera frente a otras regiones que adoptan pautas de organización y concertación parecidas; o bien frente a otras instituciones y foros internacionales. A partir de la existencia de valores y percepciones comunes entre los especialistas y responsables de los gobiernos locales acerca de la forma de abordar los problemas de desarrollo, parece fomentar en algunos casos la cooperación e intercambio de información entre estas unidades subnacionales (BLATTER, J. *et al*, 2008)⁴⁶.

Como puede observarse, el reparto de los fondos europeos estructurales no sólo ha suscitado inquietudes en las cancillerías de cada país miembro de la UE; sino también de las regiones que dentro de cada uno de ellos recibían gran parte de la maquinaria comunitaria de subsidios y ayudas al desarrollo⁴⁷ (HITIRIS, T., y VALLÈS, 1999).

La coordinación de políticas

Si tomamos en cuenta que en el marco teórico de esta investigación se trabajó el concepto de regímenes internacionales, aludiendo a un conjunto de principios, reglas, o patrones de comportamiento en la arena internacional que son compartidos por los actores participantes de dicho régimen, puede entenderse este modelo decisorio europeo como un régimen internacional. Según señala Stephen Krasner⁴⁸ (KRASNER, S., 1983), un régimen puede ser explícito o implícito, y en él se establecen derechos y obligaciones para los actores participantes. Aún de este modo, es preciso señalar que

la convergencia de las expectativas de los participantes da lugar un cierto grado de institucionalización para los procesos de toma de decisiones.

En razón de ello, durante los primeros años la Comisión ha utilizado esta técnica para desarrollar formas de cooperación y coordinación en los campos adyacentes al núcleo de competencias económicas de la UE. De manera que la coordinación de políticas comunitarias fue concebida como un mecanismo de transición desde la formulación de políticas nacionales en vistas a la creación de un régimen colectivo de la UE. Para quienes promueven la fortificación de la integración europea, la coordinación de políticas es vista apenas como un punto de partida, que aunque útil, suele quedar rezagado como la segunda mejor opción.

De todos modos, como ya se explicó en el marco teórico de esta investigación, tomando en consideración las premisas de la Interdependencia como una presunción, podría asumirse que en la literatura interdependentista (KEOHANE, R. y NYE, J., 1987)⁴⁹ es difícil hallar qué aspectos los acuerdos comerciales pueden ser conceptualizados como juegos de coordinación en el comercio mundial. Especialmente a partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la firma de acuerdos de libre comercio entre actores estatales y como ocurre inéditamente, en el caso de UE-Mercosur.

Por otra parte, la estrategia de Lisboa del año 2000 impulsó un método abierto de coordinación tomado como una técnica política distintiva, utilizando las herramientas e incentivos para modelar las conductas, en lugar de emplear aquellos métodos (frecuentemente legalistas) que exigen compromisos. Este método se emplea entonces en la formulación de políticas en las que la UE carece de la delegación de facultades por parte de los Estados miembros, como ocurre en la política de empleo. De ese modo, se busca involucrar a estos gobiernos, a los grupos de interés, y a la sociedad civil en general, en un juego iterado de coordinación y evaluación continua. En cierto modo esta dinámica decisoria comunitaria que analogamos a un régimen internacional, nos remite al planteo de Robert Axelrod⁵⁰ (AXELROD, R., 2004) acerca de los conceptos de sobre la cooperación internacional entendida también como fruto de un juego de participantes iterados que se enunció en el esquema conceptual de este trabajo.

De manera que, sintéticamente la coordinación de políticas en la UE, siguiendo a Benedicta Marzinotto, (MARZINOTTO, B., 2011)⁵¹ se caracteriza por:

- Convocatoria a grupos de expertos, comunidades epistémicas o grupos de interés, ministros, en ocasiones en el Consejo de ministros, para la deliberación y propuesta de ideas.
- Respuestas a las demandas como compromisos declarativos y *soft law* para estimular cambios graduales en los estados miembro de la UE.
- Diálogo con especialistas en el Parlamento Europeo.

De todos modos, en el transcurso de la historia de la UE, algunos ejemplos de cooperación política han dependido fundamentalmente de la interacción entre los responsables en la formulación de políticas con relativamente escasa participación de las instituciones comunitarias. Especialmente en asuntos que de algún modo puedan afectar a la soberanía estatal y que se encuentren más allá de las competencias de la UE, ya fuere para la creación o para la regulación del mercado único.

Transgubernamentalismo

Por lo general, el tipo de coordinación y cooperación que acaba de describirse arriba, ha sido visto como una forma de transgubernamentalismo; puesto que se observa un grado de intensidad donde los gobiernos de los estados miembros de la UE (en especial distintos círculos clave de la formulación de políticas públicas) han ido preparándose acumuladamente para asumir mayores compromisos. No obstante, y siguiendo el planteo teórico de los regímenes, podría considerarse a la formulación de política exterior europea como producto de este modelo de toma de decisiones dentro de la UE, aunque recordando que las raíces de ésta política comunitaria en gran parte se encuentran en el esquema decisorio de la OTAN, donde lo que prima es la colaboración política entre los gobiernos que integran ese régimen de defensa. En realidad, lo que cabe preguntarse en este modelo decisorio es qué papel juega el Estado Nación en la toma de decisiones comunitarias y cómo operan las diferentes agencias y organismos que lo componen. De manera que en el despliegue del accionar colaborativo de las agencias gubernamentales, resulta pertinente traer a colación el modelo de política burocrática de Allison (ALLISON, G., 1988)⁵² que el transgubernamentalismo señalado por Helen Wallace (WALLACE, H. *et al*, 2010) parece dejar de lado.

En efecto, y según esta autora, aparentemente se observa un cambio sistemático dentro del proceso decisorio de la UE, donde algunas áreas sensibles en la formulación de políticas públicas están siendo asignadas por los gobiernos de los estados de la UE a regímenes colectivos. Sin embargo, esta cesión en la formulación de políticas y toma de decisiones bajo formatos institucionales tienen la característica de que los estados miembros conservan cierto control sobre esas instituciones. Estos regímenes se han construido a través de instituciones no muy compactas, pero que pese a los acuerdos de la UEM han ido más lejos en el fortalecimiento y solidificación institucional, a medida que los estados van cediendo algunas parcelas decisorias.

De ahí entonces que resulte pertinente tomar en cuenta la propuesta de Moravcsik (MORAVCSIK, A., 1994)⁵³ cuando afirma que hay cierta cesión de soberanía hacia los órganos supranacionales, pero los estados no dejan de supervisar el accionar de estas instituciones.

Para este autor, el intergubernamentalismo liberal es un prototipo secuencial de formación de demandas. En la primera fase del modelo, los jefes de Estado suman los intereses de sus votantes, tanto como sus propios intereses, y articulan las preferencias nacionales detrás de la integración europea. En la segunda fase, los gobiernos nacionales llevan sus demandas e inquietudes a la mesa de negociación intergubernamental en Bruselas, donde los acuerdos reflejan el poder relativo de cada estado miembro del bloque europeo. Moravcsik acota que las prioridades nacionales se asumen como demandas generadas en el ámbito doméstico y no derivadas de la seguridad de los estados en el sistema internacional. Por ende, la capacidad de negociación estaría condicionada por la intensidad relativa de las prioridades y no por la envergadura del complejo militar- industrial u otras manifestaciones de capacidad de poder material (en términos del realismo).

En una argumentación colindante con Keohane, Moravcsik sostiene que en la UE las instituciones sirven para proveer a los estados miembros de información y reducir los costos de transacción, pero estos no llevan a una transferencia de autoridad desde los Estados-nación hacia un nuevo centro, como los neo-funcionalistas han destacado. Recuérdese el planteo de Keohane, quien sostuvo que:

“Las relaciones inter-estatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales, aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades.”⁵⁴ (KEOHANE; R., 1993).

Como puede advertirse, Moravcsik realizó una combinación de tres grandes grupos de teorías entendiéndolas como complementarias: la teoría liberal de las preferencias nacionales; la teoría intergubernamental de la negociación; y la nueva teoría de la elección institucional donde deja en claro que la delegación de soberanía es un recurso válido para incrementar la credibilidad de los órganos colegiados de decisión, particularmente en aquellas áreas donde los gobiernos de los Estados integrantes de la UE podrían rechazar en el largo plazo sus acuerdos previos.

Este modelo decisorio, con frecuencia ha servido para desarrollar una cooperación difusa (KEOHANE, R. y NYE, J.,)⁵⁵ y acumulativa, que no siempre puede encuadrarse en el esquema orgánico- institucional de la UE.

Resta ahora dilucidar qué modelo prevalece en la formulación de la política comercial de la UE, y relacionar esto con las reformas a la PAC. De entre todas las políticas comunitarias, se seleccionan aquí estas dos puesto que se considera que son las más relevantes para el objeto de estudio de esta investigación.

Política Comercial Europea

La política comercial es un área en la que la UE como actor internacional, en comparación con los estados miembros que la componen, tiene una influencia considerable en la escena internacional. Esto se debe, en gran medida, a que la UE en tanto entidad política tiene la competencia exclusiva para la política comercial y para el Mercado Único Europeo.

No obstante, conviene no perder de vista que tomó muchos años establecer una política integral y que merced a la modificación de los tratados, a la evolución de las políticas internas, junto a factores externos fue posible moldear una política comercial común abarcativa de la UE.

Además del acervo comunitario, existen valores generales que también moldean la política comercial de la UE como si fuera un régimen internacional tomado en los términos del autor constructivista Ruggie (RUGGIE, J., 1982)⁵⁶. Recuérdese que como

se planteó en el marco de referencia conceptual de esta investigación, este autor entiende la formación de regímenes internacionales como una manifestación de “la internacionalización de la autoridad política”. Como la autoridad política “representa una fusión del poder con un objetivo social legítimo”, las interpretaciones que focalizan únicamente el poder e ignoran la dimensión de los objetivos sociales son necesariamente incompletas, por cuanto tienen un alcance explicativo acotado a la forma de un régimen pero no su contenido.

En este sentido, una de las creencias y valores en que se basa la política comercial europea es que la integración no puede dejar de exigir el trato nacional y la eliminación de medidas compensatorias fronteras adentro de la UE. Además se requiere de la integración positiva (acordando una política común que reemplace a las políticas comerciales nacionales); o al menos un acuerdo basado en una serie de temas vinculados al comercio.

Esto se refleja en la búsqueda de la UE para una agenda global de comercio en la OMC, y en su mayor parte en los acuerdos preferenciales que negocia. En segundo lugar, la integración económica regional tiene considerables beneficios económicos y políticos. Esta es la razón por la cual la UE estimula los acuerdos entre bloques, pues lo hace para promover la⁵⁷ integración regional en otras regiones, convirtiéndose así en el paladín del inter-regionalismo en las relaciones internacionales como ocurre con Mercosur (AGGARWAL y FOGARTY). En tercer lugar, la liberalización en la UE ha tenido lugar dentro de un marco de normas acordadas que protegen la competencia, el medio ambiente y otros objetivos de política social. Esto también ha dado forma al objetivo de la UE de una agenda integral, la promoción de normas sobre temas relacionados con el comercio por razones de gobernabilidad, así como también la mejora en el acceso al mercado.

Algunos factores externos también han impulsado la política comercial de la UE hacia una mayor amplitud. Desde los orígenes del GATT en la década de 1940 hasta ya avanzada la década de 1980, los tópicos de la agenda del comercio mundial solía fijarlos EE. UU. Fue a partir de esa década que se comenzaron a incluir temas como los servicios, la propiedad intelectual, en Inversiones como disciplinas de negociación

dentro de la agenda de las Rondas del GATT, dado que son estas áreas donde EE. UU. tiene ventajas competitivas, particularmente en servicios financieros, comunicaciones alta tecnología, productos basados en I+D.

Por lo tanto, la agenda del comercio internacional ha implicado problemas que no caen claramente dentro de la competencia exclusiva de las instituciones comunitarias, y que se manifiesta en la política comercial común.

Ante este desafío a los intereses de varios sectores de los estados miembros, la UE respondió con pragmatismo, acordando negociar a través de la Comisión bajo una sola voz, puesto que eso era lo más conveniente para la UE como actor internacional.

Aún así, cabe recordar que la política comercial común de la UE es moldeada por intereses sectoriales y de algunos grupos; aunque estos grupos (incluyendo los de negocios), que por lo general juegan un papel menos importante en los procesos decisorios en la UE que en EE.UU. En este último caso, se han creado los canales formales de representación para la intervención de ese tipo de grupos, como ocurre con el Comité Asesor de Comercio desde 1970.

En cambio, en lo que respecta a las instituciones europeas, el Comité de las Regiones y el Consejo Social Europeo es el ámbito donde se consulta por la política comercial a los grupos de interés que se estudiaron anteriormente. Sin embargo, sus opiniones no parecen ser tenidas en cuenta de la misma manera que ocurre en EE.UU. por parte de quienes toman las decisiones. En todo caso, la Comisión como órgano parece estar dispuesta a escuchar las opiniones de los grupos de negocios, con el objeto de recibir aportes del sector privado para definir las acciones defensivas u ofensivas de la UE en el comercio mundial. De este modo se perfilan los objetivos comerciales del bloque, creando niveles de representación en el bloque para estos actores privados.

Por lo que puede notarse, desde la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle (1999), hubo un notable aumento de la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil en asuntos relacionados con el comercio. Esto motivó la creación del foro consultivo semi-formal que incluye a las ONG's a los grupos de negocios y organizaciones de diversos sectores de la sociedad civil. El propósito de esta iniciativa

es mejorar la transparencia en la toma de decisiones que tiene la maquinaria tecnocrática de la Comisión.

Por otra parte, cabe recordar que buena parte de la comunidad internacional ha visto a la UE como una fortaleza comercial, más allá del Sistema Generalizado de Preferencias que varios países de la UE establecieron con sus ex colonias. Aún cuando la política comercial de la UE se ve influenciada por los argumentos liberales a favor de la liberalización unilateral cuando ofrece acceso preferencial a los mercados o tarifas cero los países menos adelantados en el marco del SGP de las Naciones Unidas y del propio esquema “De todo menos armas”, cabe distinguir distintas dimensiones de esa política comercial común.

Entre éstas puede observarse la dimensión bilateral cuando la UE celebra acuerdos de asociación o de libre comercio con terceros países, donde se contemplan temas comerciales y temas relacionados con el comercio. Es lo que ocurre aún sin éxito para llegar a acuerdos interregionales como el que está bajo negociación con Mercosur. En este caso, si bien el objetivo principal es abrir mercados a los exportadores de la UE, también se busca y promover la integración de la región socia que sería Mercosur, para lo cual se ha desarrollado el diálogo político y diversos acuerdos de cooperación.

Otra faceta que adquiere la política comercial común de la UE es la de la celebración de acuerdos plurilaterales, como en el caso del Acuerdo de Contratación Pública o el Acuerdo sobre Comercio de Aeronaves civiles (bajo la égida de la OMC). El primero de ellos trata sobre uno de los temas de mayor interés para la UE en la negociación con Mercosur, en lo que atañe a compras gubernamentales, como también le interesa el capítulo de inversiones. En este último caso, son varios los acuerdos que están bajo la égida de la OCDE, a la cual pertenecen gran parte de los miembros de la UE, y que son negociados por estos estados miembros con países de similar grado de desarrollo o lineamiento de acción.

En tanto la dimensión multilateral de la política comercial en la UE se centra en la OMC, donde los acuerdos se alcanzan a través de rondas periódicas de negociación; tales como la Agenda de Desarrollo de Doha. La política comercial de la UE incluye la aplicación de instrumentos comerciales como derechos antidumping, y medidas

compensatorias para contrarrestar las prácticas desleales de empresas que venden en el mercado de la UE por debajo del costo de producción o con subsidios de sus gobierno. En el caso de las salvaguardias pueden utilizarse para elevar los aranceles a fin de compensar aumentos repentinos y perjudiciales de importaciones extra-comunitarias. En esa dirección el Reglamento acerca de Barreras Comerciales de la UE establece un mecanismo para impugnar las barreras a los gobiernos extranjeros a las exportaciones de la UE o cuando se constate incumplimiento de normas comerciales.

Por otro lado, la UE ha respondido a la falta de avances en la Ronda de Doha, apostando por los acuerdos bilaterales y birregionales.

Además, en el ámbito multilateral, la posición de la UE en lo que respecta a la Agricultura, se observó un movimiento o avance comparado con el estancamiento durante la década de 1980. Fue gracias a la articulación de posiciones estadounidenses y europeas que logró destrabarse la negociación en la Ronda Uruguay. Efectivamente el nudo gordiano a desatar en esta ronda era el enfrentamiento por la reducción de subsidios agrícolas, entre la Europa comunitaria de aquel entonces y EE.UU. El tema era por si mismo escabroso, especialmente si tenemos en cuenta que del lado europeo encontraba en Francia el mayor opositor para la reducción, aunque gradual, de subsidios para la producción de bienes agrícolas exportables. Luego de muchos años de negociaciones, finalmente se firmó en 1993 el acuerdo “Blair House” entre EE. UU: y las Comunidades Europeas. En el mismo se estableció que se reduciría el cultivo de oleaginosas y la rebaja de subsidios agrícolas en un 36 %. Cabe remarcar que los países latinoamericanos, en su mayoría productores de este tipo de bienes, quedaron descontentos con este acuerdo. Mucho más descontento quedó el grupo Cairns, conformado por Argentina, Australia, Canadá, Nueva Zelanda entre otros, cuyo principal interés se centraba en el desmantelamiento de las estructuras de subsidios a la producción de bienes agrícolas y la conversión de tales subsidios en aranceles. Con esto, lo que pretendía este grupo, (que significó un foro importante para la discusión de intereses atinentes a la canasta exportadora argentina), era transparentar los obstáculos al comercio de estos bienes.

Del mismo modo ocurrió con el documento conjunto elaborado entre la UE y EE. UU. sobre agricultura que pudo haberse acordado en la reunión Ministerial de Cancún 2003. Pero, en contraste con los acuerdos de Blair House, este documento provocó el

encono de países en desarrollo, liderados por Brasil e India (ya comenzaban a perfilarse como potencias intermedias) formando el G-20 para enfrentar lo que entendieron como el persistente duopolio en el comercio mundial.

El escenario no fue muy diferente tras la Conferencia Ministerial de Singapur, cuando el abandono de tópicos y el estancamiento en otros tópicos llevó a que la UE mantuviera su preferencia por el multilateralismo, aunque crecía el debate dentro de la Comisión y entre los Estados miembros sobre la opción de negociar nuevos acuerdos preferenciales. Por ejemplo, hacia marzo de 2006 existía cierto consenso a favor de una política de acuerdos de libre comercio. Para algunos analistas como Woolcock, (WOOLCOCK, S., 2010)⁵⁸ en cierto modo esto se debió más al diálogo sobre lo que establecía Comité del artículo 133 del TEA, en respuesta a los problemas de la Ronda de Doha que a las presiones y lobby de los grupos de interés. Este consenso se reflejó en la estrategia para una “Europa Global” adoptada por la Comisión en octubre de 2006.⁵⁹

Probablemente este giro en la política comercial Europea se deba a los estancamientos en la Ronda de Doha, tanto en la integralidad y los objetivos ambiciosos en los tópicos centrales como en lo que respecta al acceso a mercados y también Servicios.

Además, cabe tener en cuenta que otros miembros de la OMC también dieron ese giro hacia los acuerdos de libre comercio, como ocurrió con China y su apuesta a la ASEAN, por ejemplo. Mucho más notorio fue el caso de EE. UU. cuando, durante la administración Bush se implementó la política de la “liberalización competitiva”, luego de que el presidente Bush (h) obtuviera la Autorización para la promoción del Comercio en 2001, y que el activismo de la Casa Blanca estuviese enfocado en celebrar acuerdos de libre comercio como lo fue la iniciativa del ALCA. Ciertamente el escenario del comercio mundial mostraba, en ocasiones, mejores oportunidades de acceso a mercados para algunos estados competidores de la UE. Esto generó sobre la UE cierta presión desde sectores industriales y particularmente en el sector servicios, para la negociación de equivalencias de la UE a través de acuerdos de libre comercio si no prospera la Ronda de Doha.

Adicionalmente, muchos de los acuerdos bilaterales de libre comercio que negocia la UE, han sido motivados más por razones de política exterior y consideraciones de desarrollo que por objetivos netamente comerciales. Un ejemplo de esto es la

Asociación Euromediterránea cuyos acuerdos tenían por objetivo la promoción del crecimiento económico para contrarrestar la inestabilidad política y el auge del fundamentalismo islámico en el litoral mediterráneo. Sólo los acuerdos de libre comercio firmados con Chile y México (negociados para contrabalancear la iniciativa del ALCA), o el Acuerdo de Comercio y Desarrollo con Sudáfrica, podrían ser tenidos en cuenta como negociaciones con mercados emergentes.

Hasta mediados de los noventa, la toma de decisiones en materia de política comercial europea se caracterizaba por la apuesta a la tecnocracia de la Comisión y de los funcionarios de los estados miembros basándose en el art. 133 TUE, realizando gran parte del trabajo del GAERC, tomando decisiones clave, dotándola de mayor legitimidad democrática a esa política comunitaria. Posiblemente este proceso tecnocrático facilitaba la eficiencia a través de concebir la política comercial en toda su amplitud. Los intereses políticos nacionales y europeos se basaban en contactos informales con los intereses del sector privado. Desde mediados de los años noventa, se consolidó la toma de decisiones basada en las instituciones europeas, debido a los cambios en los tratados, y al crecimiento de las competencias de hecho que tiene la Comisión. Si bien existen algunas presiones para una mayor transparencia en la toma de decisiones comerciales, éstas no parecen haber impactado significativamente en el proceso político. En otros términos, la UE adoptó un estilo multinivel para negociar, como se analizó anteriormente en las dimensiones de negociación con otros miembros de la OMC. La estrategia de la UE en el contexto comercial internacional es dependiente en gran medida de lo que ocurre en el escenario multilateral. Si sus principales socios quitan el foco de atención de los acuerdos de libre comercio, o no ratifican acuerdos bilaterales, la presión sobre la UE para concluir acuerdos de libre comercio se facilita. Mientras que, los progresos en el nivel multilateral también ayudan a restaurar el interés de la UE en la OMC, aunque con la expectativa siempre centrada en acuerdos bilaterales.

La política Agrícola Común

Antes de realizar un breve análisis de lo que significa la Política Agrícola Común (PAC), es conveniente recordar que ésta fue establecida para una Comunidad Económica Europea de tan sólo seis miembros que estaban en plena etapa de recuperación de la II Guerra Mundial, para reasegurar la producción y el suministro de alimentos.

Originariamente la PAC era un sistema de apoyatura para el mercado garantizando los precios dentro de la Comunidad frente a las importaciones y exportaciones desde y hacia el resto del mundo. En opinión de Christilla Roederer Rynning (ROEDERER RYNNING, C.,2010)⁶⁰, este sistema se convirtió en una pesada carga presupuestaria y tuvo efectos económicos distorsivos, tanto en lo que respecta a la agricultura europea como en el mercado agrícola mundial. Ante esta afirmación, cabe preguntarse por qué los intereses de algunos agricultores se identificaron como el primer sector de prueba de las políticas comunitarias. De manera que resulta pertinente también tratar de identificar los principales actores que participaron en la formulación de la primigenia PAC.

Al respecto, lo que se debe diferenciar entre los actores participantes en la génesis de la PAC es el nivel en el que se encuentran. De ese modo, lo que en primer término resulta evidente es el papel que jugaron los estados miembros en la formulación de la PAC; particularmente el gobierno de Francia desempeñó un papel clave en la concepción y desarrollo de la PAC. En efecto, el sector agrícola francés tenía una diferenciación importante al interior de ese país puesto que había experimentado un proceso de modernización vinculado a la industrialización. Con ello, a principios de los años 1960, la agricultura francesa se hallaba cerca de la sobreproducción de algunos productos como el trigo, que carecían de la capacidad de competencia en el mercado internacional; aunque no en el europeo. Varios de los productos europeos necesitaban ampliar sus mercados tras lograr un grado relativo de desarrollo, pese a que la producción agrícola europea de espacios reducidos no podía competir en los mercados mundiales frente a la productividad de otros estados productores agroalimentarios como Argentina, Estados Unidos, Canadá, entre otros.

Por ende, Francia procuró crear una política agrícola que fuese el soporte para la modernización de la agricultura francesa, y que al mismo tiempo generase un mercado europeo como un coto cerrado a la competencia externa, compartiendo los gastos de los excedentes que se presentarían en el espacio europeo comercial.

Siguiendo en el plano de los actores involucrados en la PAC, dentro del nivel institucional la Comisión europea jugó un papel clave, creando y aplicando los

instrumentos de la PAC. Entre ellos se había previsto un ajuste de esta política comunitaria y una revisión y reforma política de la misma. De hecho, en 1968 el comisario de Agricultura europea, Sicco Mansholt, agricultor holandés ya había propuesto una reforma profunda de la PAC para morigerar su impacto negativo en el presupuesto comunitario, aunque tal iniciativa no tuvo eco y su plan de reforma quedó trunco.

Por otra parte, una de las instituciones comunitarias que más se opuso a la PAC de los años sesenta fue la Asamblea Parlamentaria y luego el Parlamento Europeo. En teoría la Asamblea carecía de las competencias necesarias para ser un actor relevante para frenar el desarrollo de una Europa fortaleza en materia agrícola. No obstante, dentro de ese órgano funcionaba una comisión de Agricultura que alertaba sobre las consecuencias sociales para los agricultores pequeños y los más pobres, frente a grandes conglomerados agropecuarios cuyas principales ganancias en parte se sostenían merced al financiamiento comunitario de la PAC.

Empero, el actor principal y responsable de la PAC ha sido el Consejo de Ministros, sobre el cual el Consejo Europeo influía también. Dentro de estos órganos son los estados los protagonistas principales que, en gran parte han sido los responsables del impedimento de reformas de la PAC. Los motivos para esta obstaculización probablemente fueron varios (LASCHI, G., 2011)⁶¹, y entre ellos estaba el temor a una segunda crisis de la silla vacía, como la acaecida durante la época de De Gaulle, tras boicotear el ingreso a las Comunidades de los países que como Gran Bretaña, se habían opuesto a la PAC.

En cierto modo, y bajo el modelo decisorio que se denominó anteriormente como “método comunitario”, el Consejo de Ministros funcionó como una especie de “alter ego” de la Comisión Europea. Efectivamente, mientras esta última asumía un rol gradualmente importante en comparación con otros modelos decisorios europeos, el caso de la política agrícola deja en evidencia que su papel no puede apreciarse cabalmente apoyando el análisis sólo en las reglamentaciones formales aisladas del juego político. De hecho, en un contexto de nacionalización de esta política, la Comisión trabajó como la contracara del Consejo de Ministros que por entonces

cristalizaba la tendencia de la nacionalización y europeización de un nacionalismo agrícola.

Por otra parte, las potestades de las instituciones comunitarias en materia agrícola confiere un papel meramente consultivo al Parlamento Europeo, bajo el denominado procedimiento de consulta (véase art. 43.2 del TCEE). Al retener la Comisión el derecho de iniciativa, está delineando el establecimiento de tópicos dentro de la agenda.

Ante esta situación, el Consejo puede requerir legislación específica; pero no puede delinear propuestas concretas ni adoptar decisiones en ausencia de una propuesta de la Comisión. Aún cuando el Consejo de ministros pueda intentar torcer el rumbo mediante una mayoría de sus miembros, la Comisión puede seguir oponiéndose a las modificaciones.

Además, puede afirmarse que la PAC ha evolucionado hacia un complejo régimen de políticas que, en su interior, presenta la competencia de dos grandes lógicas para la toma de decisiones. Por un lado se encuentran las preocupaciones en torno al desarrollo rural y a mercados tradicionales. Mientras que por otro lado, externamente se observa un aumento de vinculaciones de esta política comunitarias con otras que no tienen que ver directamente con la cuestión agrícola que urgen a los tomadores de decisiones de la PAC a integrar y responder a una multiplicidad de desafíos y asuntos. Los tópicos de la PAC que en un principio pertenecían al ámbito agrícola solamente, ahora se vinculan cada vez más con asuntos comerciales, medioambientales, seguridad alimentaria y más recientemente con cuestiones energéticas.

Visto desde otro ángulo, la particularidad de este régimen regional agrícola que es la PAC, está dada por el vigor de los intereses nacionales y la habilidad de los gobiernos de los estados miembros para resistir a la concentración de competencias en el plano supranacional. Algunas áreas decisorias de la política agrícola aún se encuentran bajo la competencia exclusiva de los estados miembros, como el trasfondo la política estructural; pero también algunos beneficios sociales para los agricultores, la regulación de las condiciones del trabajo rural y de la posesión de la tierra, contrastan con la política de mercado y de la modernización de la producción agropecuaria.

De manera que la competencia exclusiva de la UE se aplica sólo al subcampo de la política agrícola tomada como el pilar comercial de la PAC. Aún así los gobiernos de los estados miembro pueden intervenir a favor de commodities que la legislación comunitaria no haya contemplado.

Empero, persiste la paradoja de que mientras la PAC ha hecho de la UE una fortaleza agrícola, a nivel regional, en el plano nacional ha terminado fortaleciendo el lugar de la agricultura en la política interna de varios de los estados miembro, asumiendo una proporción inusitada respecto de otros sectores económicos en cuanto a su relevancia.

Esto puede explicarse debido a que además de los actores institucionales, han sido relevantes los grupos de presión, los sindicatos agrícolas, y desde los años '80 los consumidores. Dentro de los sindicatos agrícolas existen muchas diferencias entre los estados miembro de la UE y entre sus sociedades. El Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas (algo así como una organización homónima de la FARM mercosureña), constituye un grupo de presión que, reagrupando a las organizaciones de su categoría, mantuvo el objetivo de conservación del statu quo, impidiendo todo intento de reforma, como la propuesta de la PAC 2013, sosteniendo que se les exige a los agricultores un gasto mayor dada la rigidez de la normativa comunitaria.

Reflexiones Preliminares

Como pudo observarse en la lectura de este capítulo, caracterizar la UE es una tarea por demás compleja por cuanto usualmente se la considera una entidad supranacional. Pero luego de realizar un análisis de la estructura decisoria junto a la participación e injerencia de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, en políticas comunitarias como la comercial y la agrícola, por ejemplo, pudo constatar que en realidad la naturaleza política del bloque reviste aristas de supranacionalidad en algunas áreas de cuestiones; mientras que en otras la intergubernamentalidad se entreteje con la participación de agencias subnacionales e incluso de actores del sector privado que añaden una nueva categoría de análisis que es la transgubernamentalidad.

En efecto, aún cuando existe un sistema institucional europeo, del cual emanan normas con carácter vinculante para los Estados y para la ciudadanía de los Estados

miembro, la UE dista mucho de ser un actor monolítico, pese a que en las negociaciones la Comisión lleva a la mesa de negociaciones ante otros actores internacionales “la voz única de la UE”. Por el contrario, lo que se buscó demostrar en este capítulo tras presentar diversos sistemas decisorios en el seno de la UE fue que esa voz en realidad es un coro de intereses yuxtapuestos en el que la capacidad de lobby de diversos sectores de las economías de aquellos Estados de mayor desarrollo relativo pueden tener mayor injerencia, y por ende pueden hacerse oír en mejores condiciones que otros, según la política comunitaria que se trate.

Aún así, cabe recordar que la UE como actor internacional es fruto de un proceso inacabado que lleva más de medio siglo gestándose. Por lo tanto, las disparidades pueden aún acentuarse o corregirse, aunque como deja entrever la reciente crisis económica que atraviesan distintos países que integran la UE, las condiciones para continuar recibiendo la ayuda comunitaria que haga menguar los efectos de la crisis y el retraso en el desarrollo económico de los miembros; sino tan sólo un puñado de ellos.

En definitiva, y a pesar de habernos corrido unos años de los límites cronológicos establecidos para esta investigación, la coyuntura económica y política muestra que el reparto de responsabilidades de esta crisis está dejando en claro que la accountability de las instituciones europeas necesita una reforma, partiendo del debate de las medidas de políticas económica que permitan trazar caminos refundacionales de la UE. Tal vez esta coyuntura represente un desafío superador del muchas veces mentado déficit democrático tanto de la UE como de las instancias gubernamentales nacionales y subnacionales integrantes del bloque.

Por otro lado, las presiones para el ajuste fiscal a las que se someten los miembros como Grecia, España e Italia, por citar los casos más resonantes, reaviva la polémica en torno a dos cuestiones fundamentales.

En primer término, la cuestión de la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad internas parece difuso ante los recetarios económicos de organismos multilaterales de crédito. Esto no es algo nuevo en el escenario internacional (los países latinoamericanos y el mundo en desarrollo han sido de hecho el laboratorio de prueba de estos embates); pero sí es novedosos en el escenario europeo occidental. Al parecer el capitalismo del mundo desarrollado presenta fisuras tras la financiarización

de la economía mundial que lo colocan en una posición de solicitud de auxilio al Estado como instancia articuladora de intereses que llega allí donde el mercado falla.

En segundo lugar, se plantea el interrogante sobre la conveniencia de la salida o no de la eurozona de Grecia. En realidad, este es la punta del iceberg para plantearse qué es la UE como proyecto político a largo plazo. Ante el panorama que presenta la coyuntura de la crisis, se hace evidente que el reparto de los fondos europeos de cohesión, parecen haber sido el instrumento más eficaz durante décadas, para el desarrollo de algunas regiones de ese mosaico plural que representa la UE. Pero también es cierto que la responsabilidad en la toma de préstamos y el empleo de fondos estructurales por parte de autoridades nacionales parece no haber tenido una visión estratégica a largo plazo para el desarrollo sustentable de sus sociedades.

Lo anterior lleva a recordar la presencia de una actividad política multinivel, marcada por procesos intrincadamente institucionalizados y yuxtapuestos donde se interrelacionan Estados, regiones, actores de índole privada, y transnacional, por encima y por debajo de la soberanía estatal.

Esto se cristaliza en la formulación de las políticas comunitarias analizadas en este capítulo como la PAC y la Política Comercial Común. La persistencia de intereses nacionales y la habilidad de los gobiernos de los estados miembros para resistir a la concentración de competencias en el plano supranacional, llevan a la conclusión que si bien algunas áreas decisorias de la política agrícola aún se encuentran bajo la competencia exclusiva de los estados miembros, crece paulatinamente la interrelación de esta política comunitaria con otras políticas que no son de carácter agrícola. Entre ellas cabe tener en cuenta aspectos tales como la regulación de las condiciones del trabajo rural y de la posesión de la tierra que contrastan con la política de mercado y de la modernización de la producción agropecuaria, con algunos puntos de enlace con la Política Comercial europea.

Asimismo, se constata que existen valores generales que también moldean la Política Comercial de la UE. Entre ellas, una de las creencias y valores en que se basa la política comercial europea es que la integración no puede dejar de exigir el trato nacional y la eliminación de medidas compensatorias fronteras adentro de la UE.

Por lo demás, con la presentación de los diversos sistemas decisorios coexistentes en la integración europea, puede concluirse que la existencia de “una única voz” negociadora de la UE, en parte es un mito alimentado por una percepción estática y monolítica del sistema institucional de toma de decisiones; pero que en realidad confluyen intereses de grupos configurando un coro de actores diversos cuya capacidad de lobby se pone a prueba también en la postura de la UE en la negociación interregional UE- Mercosur.

Referencias Bibliográficas

-
- ¹ MORATA, F., (2002): “*Gobernanza multinivel en la Unión Europea*”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado, Lisboa, octubre.
- ² WALLACE, H., et al (2010), “*Policy making in the European Union*”, Oxford, Oxford University Press, pp.90-103.
- ³ POLLACK, M., (2010), “*Theorizing Eu policy Making*”, en WALLACE, H., (2010), “*Policy making in the European Union*”, Oxford, Oxford University Press.
- ⁴ GRAGLIA, Piero (2010) “*La cuestión federal –regional en un mundo globalizado*”, Cátedra Altiero Spinelli del Consorcio Universitario Italiano para Argentina, notas tomadas por la autora, 29 y 30 de noviembre
- ⁵ POLLACK, M., (2010), Op. Cit., p.28.
- ⁶ GRAGLIA, P. (2010), notas tomadas por la autora de su conferencia citada.
- ⁷ WALLACE, H., (2010), “*An Institutional Anatomy and five policy modes*”, en WALLACE, H. y otros, (2010), op.cit., p.70-103
- ⁸ KEOHANE, R. O. E HOFFMANN, S. (eds.), (1991)“*The New European Community. Decision making and Institutional Change*”, Boulder, Westview Press, 1991
- ⁹ FAZIO VENGOA, H., (1998)“ *La política internacional de la integración europea*”, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, p.42.
- ¹⁰ Véase en www.europa.eu, COM (2001) 428, Comisión Europea, 25 de julio de 2001.
- ¹¹ http://ec.europa.eu/governance/contrib_ibanezgarcia_es.pdf consultado en agosto 2011
- ¹² VARA ARRIBAS, G., (2005) “Gobernanza multinivel en la UE y en las regiones, con o sin una constitución” en http://www.unizar.es/union_europea/files/document/conferencia%2010.2006/gracia_vara%20catellano.pdf cosultado el 20/05/2010.
- ¹³ DE LA CÁMARA, M.L. (2009)“*Las raíces ilustradas de la gobernanza europea*” en NÚÑEZ, P. Y ESPINOSA, J. (coords.) “*Filosofía y política en el siglo XXI. Europa y el nuevo orden cosmopolita*”, Madrid, Ed. Akal, pp-267-280.
- ¹⁴ DE LA CÁMARA, M.L. (2009), OP. CIT.P.278.
- ¹⁵ RUBIO, J. (2000), “*Educación moral , posmodernidad y democracia: más allá del liberalismo y el comunitarismo*” Madrid, Trotta, p.250.
- ¹⁶ RUGGIE, J,: (1982)“*International regimes, transactions and change: embedded Liberalism in the post-war economic order*”, en International Organization nº 36, , Londres, Cambridge University Press.
- ¹⁷ WINAND, P. (2011), “*Continuidad y cambio en los grupos de interés de la Unión Europea*” en Revista Puente @Europa, Buenos Aires, p.27
- ¹⁸ HIX, R. (2005), “ *The political system of the European Union*”, Palgrave- Mac Millan.
- ¹⁹ KOHLER-KOCH, B., (2010) “The evolution of organized interests in the EC: driving forces, co-evolution or new type of governance?”, en WALLACE, H. y YOUNG, A. (2010), op. Cit.
- ²⁰ WATSON, R. y SHACKLETON, M. (2003), “*Organized interests and lobbying*”, en BOMBERG, E., et al (2008), “*The European Union: How does it work?*”, Hampshire, Oxford University Press, p.94
- ²¹ ALDECOA, F.,y KINCAID, M., (1999), “ *Paradiplomacy in Action:The Foreign Relations of Subnational Governments*”, Londres, Frank Cass.

- ²² RUGGIE, J. G.,(1993)“*Territoriality and beyond: problematizing modernity in International Relations*”, en *International Organization* Vol.47, nº1.
- ²³ MARTIN, Irvine, (2003)“*Postmodernity vs. the Postmodern vs. Postmodernism*” en <http://www9.georgetown.edu/faculty/irvinem/theory/pomo.html>, consultado el 18/05/2011.
- ²⁴ ASBJORN Sonne Norgaard, (1994)“*Institutions and post-modernity in International Relations. The new European community*”, en *Cooperation and Conflict. Nordic International Journal*, vol. 29 nº3, p.261.
- ²⁵ WALLACE, W., (1999), “*The sharing of sovereignty: the European paradox*” en *Political Studies*, n.XLVII, p.503-521.
- ²⁶ ZIELONKA, J. (2001) “*How new enlarged borders will reshape the European Union*”, en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, Nº 3, p. 507-536
- ²⁷ MILWARD, A. S. et al (2000), “*The European rescue of the nation-state*”, Routledge, Londres
- ²⁸ VIERA de JESUS, D., (2009), “*Os processos de partilha da soberania na União Européia*”, en *Rev. Bras. Polít. Int.* 52 (2): 115-132
- ²⁹ HALLIDAY, F., (1994)“*Rethinking international Relations*”, Mc Millan, Londres, p154.
- ³⁰ MORATA, F. (2002) “*Gobernanza multinivel en la Unión Europea*”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado, Lisboa, octubre.
- Comisión Europea (2001), “*La Gobernanza Europea: un Libro Blanco*”, *comunicación de la Comisión*, Bruselas, 25.7.2001, COM(2001) 428
- ³¹ CAPORASO, J. (1996) “*The European Union and Forms of State*”, *Journal of Common Market Studies*, 1, pp. 29-51.
- ³² (WALLACE, H.et al, 2010), op. Cit., pp.90-103
- ³³ HAAS, E. (1958)“*The challenge of regionalism*”, en *International Organization*12 (4), pp.440-458.
- ³⁴ BULMER,S. y LEQUESNE,C.(2005) “*Member States and the European Union*”, Oxford, Oxford University Press.
- ³⁵ NUGENT, N. (2006), “*The government and politics of the European Union*”, Palgrave-MacMillan.
- ³⁶ COWLES, M. et al (2001), “*Transforming Europe: europeanization and domestic change*”, New York, Cornell University Press
- ³⁷ ALLISON, G. T. (1988), “*La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba.*”, GEL, Buenos Aires.
- ³⁸ WALLACE, H. et al (2010), op. Cit. pp.95-97.
- ³⁹ ROEDERER RYLLING, C. (2010), “*The Common Agricultural Policy. The fortress challenged*”, en WALLACE, H. et al (2010)
- ⁴⁰ WEILER, C. (1995), “*Federalism and international Trade: Interdependence and Conflict*”, Filadelfia, International Association of Centers for Federal Studies”
- ⁴¹ TSOUKALIS, L.,(2004) “*¿Qué Europa queremos?*”, Barcelona, Ed. Paidós,. Cap. 5
- ⁴² PODADERA, P. (1998)“*Política regional comunitaria. Los fondos estructurales*”, Málaga, en <http://externos.uma.es/cuadernos/pdfs/papeles36.pdf> cosnultado en septiembre 2011
- ⁴³ WALLACE, H. et al (2010), p. Cit. p.98.
- ⁴⁴ KAISER MOREIRAS, J. L (2008) “*La política regional europea 2007-2013: Principales novedades con respecto a 2000-2006*”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, en http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/DGFC/es-ES/Documents/52_Kaiser.pdf consultado en agosto 2011
- ⁴⁵ CORNAGO PRIETO, N., (2010)”, *La descentralización como innovación diplomática: aproximación a causas estructurales y lógicas de acción*”, en MAIRA, L. “*La política Internacional subnacional en América Latina*”, Libros del Zorzal, Bs. As.
- ⁴⁶ BLATTER, J. (2008), “*The foreign Relations of European Regions: Competncies and Strategies*”, en *West European Politics*, Vol.31, III, pp.464-490.
- ⁴⁷ HITIRIS, T. y VALLÉS (1999),:“*Economía de la UE*”, Madrid Ed. Prentice Hall, pages,17-23
- ⁴⁸ KRASNER, S., “*International Regimes*”,Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- ⁴⁹ KEOHANE R.y NYE, J. (1987), “*Power and Interdependence revised*”, *International Organization*, Volume 41, Number 4,
- ⁵⁰ AXELROD, R., (2004), “*La complejidad de la cooperación*”, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2004.
- ⁵¹ MARZINOTTO, B (2011) “*EU Policy Coordination and the responses to the crisis*”, en http://www.nccmp.org/conference/pdfs/06_Benedicta_Marzinotto%5B1%5D.pdf consultado el 16 de octubre 2011.
- ⁵² ALLISON, G. (1988)“*La esencia de la decisión*”, op. Cit.p.249

⁵³ MORAVCSIK, A., (1994), *“Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach,”* in «Journal of Common Market Studies», nº31,

⁵⁴ KEOHANE, R. (1990) *“Instituciones Internacionales y Poder Estatal”*, GEL, Buenos Aires.

⁵⁵ KEOHANE, R. y NYE, J. (1998) *“Power and interdependence in the information age”*. Foreign Affairs, Vol. 77, p. 81

⁵⁶ RUGGIE, J.: (1982) *“International regimes, transactions and change: embedded Liberalism in the post-war economic order”*, en International Organization nº 36, Londres, 1982.

⁵⁷ AGGARWAL y FOGARTY, (2005), *“The Limits of Inter-regionalism: The EU and North America”*, en European Integration, 27/3, pp.327-346.

⁵⁸ WOOLCOCK, S., (2010), *“Trade Policy. A further Shift towards Brussels”*, en WALLACE, H. et al , op. Cit. cap.16

⁵⁹ COMISIÒN EUROPEA: (2006) *Global Europe: Competing in the World. A contribution to the EU's growth and jobs strategy*, COM (2006) 567 final, 4 octubre.

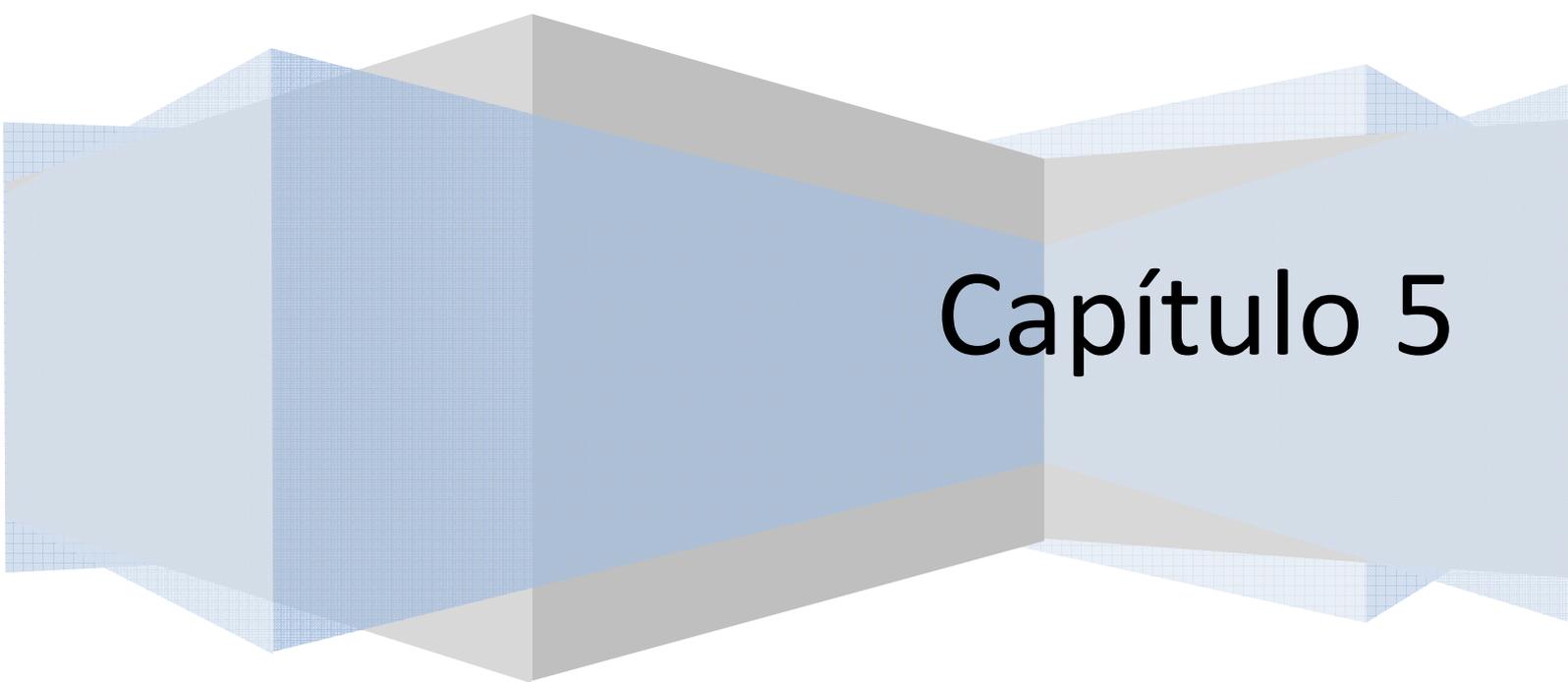
⁶⁰ ROEDERER RYNNING, C., (2010), *“The Common Agricultural Policy. The Fortress Challenged”*, en WALLACE, H. et al, op. cit., pp.181-205

⁶¹ LASCHI, G., (2011), *“Agricultores y sus intereses en el proceso de integración ¿qué política para qué tipo de agricultura?”*, en Revista Puente @Europa, año IX, nº 1, Bs. As.

Parte III Escenarios

Multilateralismo comercial, agricultura y acuerdos regionales

¿Liberalización o protección de intereses?



Capítulo 5

MULTILATERALISMO COMERCIAL, AGRICULTURA Y ACUERDOS REGIONALES: ¿Liberalización o protección de intereses?

Tomando en cuenta que una de las principales dimensiones de nuestro trabajo de investigación está referido al comercio internacional y la integración económica, se impone la referencia al escenario que constituye el marco general donde se desenvuelven las negociaciones interregionales UE- Mercosur durante 1994 a 2004, y los años subsiguientes.

El principal argumento para escoger tales límites temporales se ancló en los intereses de los actores estatales participantes en las rondas multilaterales. En tal sentido, el año 1994 fue significativo por cuanto representó el fin de la ronda Uruguay dentro del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT en su acrónimo inglés) y el punto de partida para la institucionalización del comercio mundial después de la IIª Posguerra Mundial. La creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Marrakech marcó un punto de inflexión en las relaciones económicas internacionales ya que en ese ámbito se negociaron acuerdos sobre las disciplinas vinculadas a bienes agrícolas, que son precisamente los que nos ocupan en este trabajo.

Mientras que 2004 representa el comienzo del escenario posterior a una de las rondas de negociaciones internacionales más importantes en cuanto a la inclusión en la agenda de tópicos que interesan a los países en vías de desarrollo.

Además, el carácter económico del tema que se aborda exhibe primordialmente aristas políticas, por cuanto se trata de la protección de sectores sensibles tanto en los países en desarrollo (PED), los países menos adelantados (PMA) como en los desarrollados. A raíz de esta política, los países extracomunitarios productores de bienes de origen agropecuario han exigido, desde hace décadas en diferentes foros internacionales (UNCTAD, GATT y luego OMC), el desmantelamiento de esquemas que ellos consideran distorsivos.

De ahí entonces que la pregunta que subtitula este capítulo remite tanto al reclamo de algunos de los países en desarrollo, como a las inquietudes de grupos de países desarrollados. Concretamente el reclamo del mundo en desarrollo y algunos países desarrollados productores agrícolas (pertenecientes al Grupo CAIRNS, extinguido ya) se centran en:

- Liberalizar el acceso a los mercados para todos los bienes y servicios sobre la base de reglas previsibles y no discriminatorias.
- Integrar a los países en vías de desarrollo en mejores condiciones al sistema de comercio mundial para poder disponer de un mayor acceso al mercado europeo.

Por tal motivo, resulta imprescindible la referencia y el análisis sobre las negociaciones en las rondas del sistema multilateral de comercio. Este sistema es abordado a la luz de las teorías de las Relaciones Internacionales presentadas en el marco teórico como un régimen internacional que tras varias décadas de implementación y funcionamiento, fue institucionalizado mediante la creación de la Organización Mundial del Comercio. Esta referencia no reviste un carácter historicista ni descriptivo; sino que busca explicar la naturaleza político – económica de la creación de la OMC desde una perspectiva analítica de las Relaciones Internacionales.

Por consiguiente, se analizan aquí las estrategias, intereses, y coaliciones establecidas entre actores estatales dentro la trayectoria comprendida entre el cierre de la ronda Uruguay y el escenario posterior a la Ronda de Doha. Por ello, se consideró necesario recurrir a los planteos teóricos propuestos por Amrita Narlikar (NARLIKAR, A., 2010)¹ sobre las estrategias de negociación que emplean los P.E.D. en la OMC para las configuraciones de las coaliciones.

Asimismo, estudiar las negociaciones en foros multilaterales concita a recurrir a aquellos enfoques presentados en el marco teórico que se refieren a la cooperación entre actores internacionales. Como se sabe, una negociación entraña juegos de suma variable, cuyos alcances pueden promover acciones que llevan a los actores participantes a cooperar en vistas a la consecución de sus objetivos, aún de manera parcial.

A partir de las lecturas realizadas se puede partir de la presunción que la participación de los países en vías de desarrollo en la elaboración de las reglas del comercio multilateral, revelan un juego de intereses contrapuestos. Tales intereses están inmersos en una correlación de capacidades dispares en las negociaciones, donde las falencias en las estructuras económicas y sociales de los P.E.D. y P.M.A. constituyen tal vez el escollo más difícil para aumentar su participación en el comercio mundial, frente a la imposición de estándares de parte de países desarrollados.

Por otra parte, dado que el foco de esta investigación está puesto en el comercio de bienes agrícolas, es necesario presentar un panorama general de las disciplinas del comercio internacional que afectan a dicho comercio, como un paso previo al análisis de la incorporación de la agricultura como tópico relevante en el debate del sistema multilateral de comercio.

Una vez analizado el sistema multilateral de comercio con las disciplinas que regulan el comercio de bienes agrícolas, resulta pertinente tomar en consideración la interacción entre el multilateralismo comercial con el regionalismo. Este planteo reviste especial importancia puesto que muestra el punto de enlace y/o de ruptura entre la celebración de acuerdos regionales de libre comercio con la multilateralización de las preferencias y beneficios comerciales hacia el resto de los participantes del régimen comercial internacional.

Este análisis del tratamiento del regionalismo en el seno del sistema multilateral de comercio busca mostrar la aparente contradicción entre ambas estrategias de inserción comercial internacional de los actores internacionales que constituyen nuestras principales unidades de análisis. En efecto, se parte del interrogante sobre si se trata de una contradicción o de dos caras de una misma moneda y que, lejos de representar un punto de fricción, resulta en una estrategia complementaria tanto de los países que integran Mercosur como de los miembros de la UE.

Finalmente, la finalidad de presentar esta dualidad, promediando el presente capítulo es vincular los contenidos del escenario multilateral con los que se abordan en el escenario inter-regional que se estudian en el capítulo siguiente de la sección III de

esta investigación, como un paso previo hacia reflexiones preliminares acerca de este escenario.

Dotando de organicidad a un régimen comercial internacional:

El sistema internacional de comercio vigente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial no tuvo organicidad hasta 1994, con el cierre de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. Hasta ese entonces, la progresiva multilateralización del comercio internacional se llevó a cabo mediante rondas de negociaciones pautadas en base a principios rectores: el primero de ellos y quizá más conocido fue la cláusula de la Nación más favorecida (NMF), junto al Trato Nacional (TN)² (HALPERIN, M., 2004).

Como se señaló en el marco teórico, al hablar de regímenes internacionales en Relaciones internacionales, se alude a un conjunto de principios, reglas, o patrones de comportamiento que establecen derechos y obligaciones para los actores participantes en la arena internacional y que pueden ser parcialmente compartidos por los actores participantes de dicho régimen. Por eso, siguiendo a Stephen Krasner³ (KRASNER, S., 1982), es preciso considerar que la convergencia de las expectativas de los participantes del régimen internacional puede dar lugar un cierto grado de institucionalización para los procesos de toma de decisiones y adopción de normas.

Sobre este último punto cabe considerar que en un régimen comercial multilateral, las normas especifican los estándares generales de conducta. Las reglas y los procedimientos de toma de decisiones se refieren a las prescripciones específicas de conducta en áreas claramente definidas. Por ejemplo, un régimen internacional liberal para el comercio como el surgido en los años noventa se basa en un conjunto de principios económicos neoclásicos que demuestran que la utilidad global se maximiza por medio del libre flujo de productos. En razón de ello, la norma básica de un régimen comercial liberal es que las barreras tarifarias y no tarifarias deberían reducirse hasta eliminarse. Las reglas específicas y los procedimientos de toma de decisión se especificaban en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴(NORTH, D., 1990).

Si bien la OMC representaría una instancia superadora del GATT en cuanto dota de organicidad a la multilateralización del comercio mundial, vale aclarar la diferencia

terminológica empleada para referirnos a la pertenencia del GATT y la OMC. En cuanto a la primera se habla de estados miembros; mientras que en el caso del GATT se alude a “las partes contratantes”, conforme al texto del acuerdo y que marcó en las palabras la inexistencia de un organismo internacional para el comercio entre los países⁵ (LAVIÑA; F., 1994). Se indica así la falta de consensos internos y externos que hubo en la posguerra en un tema en el que todos los países tenían algo que negociar, en contraste con lo ocurrido con la seguridad internacional y las finanzas internacionales, que pudieron ser institucionalizadas en organismos por las grandes potencias en la posguerra, como el FMI o el BIRF (PETERS, G., 2003)⁶.

Fue en aquel marco que las principales potencias occidentales y una parte sustancial de los países en desarrollo de aquel entonces, lograron importantes acuerdos en las sucesivas rondas de negociaciones comerciales tendientes liberalizar progresivamente el flujo de bienes entre sus miembros.⁷(HIRST, M. y RUSSELL, R., 2001). En este contexto, el término Ronda hace referencia a reuniones celebradas entre países con el fin de acordar la política de aranceles y la liberalización de mercados a nivel mundial. Este fue el patrón de conducta en las sucesivas negociaciones dentro de este régimen. En realidad, se trató de diversas conferencias periódicas convocadas para negociar la liberalización del comercio mundial. En total se realizaron ocho bajo el esquema GATT, comenzando en 1947 con la Ronda de Ginebra y culminando en 1994 con la Ronda Uruguay y la creación de la OMC en Marrakech.

A la luz del planteo de Axelrod⁸(AXELROD, R., 2004) que se indicó en el marco teórico, tales rondas de negociaciones pueden interpretarse como patrones de conductas acordados para reducir la incertidumbre en un sistema comercial internacional carente de instituciones globales coactivas. De esa manera, los conflictos de intereses junto a las percepciones sobre el futuro de las relaciones comerciales entre las partes, son puestas de manifiesto incentivando la cooperación entre los actores.

Con lo cual, cada ronda del régimen del GATT habría representado lo que el mismo Axelrod denominó un encuentro o jugada dentro del Dilema del Prisionero Iterado. En ese escenario, los participantes deben escoger una y otra vez su estrategia mutua, y tienen memoria de sus encuentros previos. Al repetirse tales encuentros durante un

largo periodo con muchos jugadores (que en nuestro caso se trata de actores internacionales estatales que se reúnen en rondas de negociaciones multilaterales), cada uno desarrollaba distintas estrategias y maniobras, variando tal situación si se consideraba una sola ronda de negociaciones, juzgando tales estrategias únicamente con respecto al interés propio.

Bajo esta perspectiva teórica, podría interpretarse que mediante la celebración de sucesivas rondas de negociaciones se procuró alejar el riesgo de repetir las experiencias de “guerras comerciales” y “regionalismos cerrados” que imperaron a partir de la crisis económica mundial de 1929. En efecto, según la visión estratégica de los negociadores de Bretton Woods, estas lógicas proteccionistas y propulsoras de la autarquía habrían favorecido el ascenso de procesos económicos, ideológicos y políticos que derivaron en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)⁹ (GOUREVITCH, P., 1993). Esto, en la visión de Axelrod se traduciría en la desertión del juego, desalentado las conductas cooperativas esperadas para liberalizar el comercio mundial.

Tal vez si se analiza a través de esta óptica teórica la evolución durante más de cuatro décadas del sistema multilateral de comercio, podrían valorarse algunos resultados: se alcanzaron algunas metas importantes (especialmente en la liberalización del comercio intraindustrial)¹⁰(ERCOLANO, F. 1995), pero desde la segunda mitad de la década de 1980, surgieron algunas preocupaciones por el estado del comercio mundial y la formación de bloques regionales. Tal vez estimulada por la presencia de nuevas formas de discriminación, generalmente conocidas bajo el rótulo de *neo-proteccionismo*,¹¹(VARELA PARACHE, F. y DIAZ MIER, M. A., 1998).

La liberalización del comercio mundial no ha sido sencilla ni completa porque, entre otros factores, siempre hubo países que adoptaron un comportamiento de "free riders". Quizá ese comportamiento puede advertirse si se toma en consideración que desde finales de la Guerra Fría muchos actores internacionales estatales y también las Comunidades Europeas actuaron con frecuencia como Estados Comerciales, (en términos de Rosecrance)¹²(ROSECRANCE, R., 1987), basando su poder en el desarrollo económico y su ubicación en la economía global. Así en la arena del comercio

multilateral, podían beneficiarse de las reducciones comerciales hechas por terceros países, sin otorgar preferencias recíprocas.

No obstante, Estados Unidos junto a las Comunidades Europeas y Japón, marcaron el ritmo de avance de cada negociación, produciendo resultados modestos y a menudo insatisfactorios. De hecho fue aquel país el que a comienzos de los '80 expresó su interés en reanudar nuevas rondas de negociaciones que incluyeran nuevos temas además de la agricultura. La reacción adversa a tal iniciativa, sobrevino desde varios P.E.D. cuyos productores agrícolas percibían tal propuesta como un modo de reforzar la preponderancia de los países desarrollados en el seno del GATT; al cimentar reglas multilaterales basadas en los estándares tecnológicos y económicos de tales países¹³(KUMAR, R., 1993).

Aún así, la promoción de normas multilaterales en un régimen sin organicidad funcionó como mecanismo regulatorio para dirimir los conflictos comerciales entre grandes grupos de países¹⁴(HIGGOT, R., 1990). De ese modo, el reclamo del mundo en desarrollo a partir de la década del '60 en foros como la UNCTAD, la configuración del Grupo CAIRNS en los años '80, o después el G-22 en la Ronda Doha, servirían como ejemplos ilustrativos de mecanismos que sustentan lo que Axelrod denomina metanormas. Entre ellas se encuentran la membresía en grupos alternativos, la internalización de pautas acordadas multilateralmente para desarrollar luego normas estabilizantes del comportamiento del conjunto tomado en su totalidad, pese a la ausencia de una autoridad central¹⁵(AXELROD, R., 2004).

Pero para que este juego se institucionalice, sería necesario cierto grado de interdependencia entre los integrantes (hecho que suele producirse en los regímenes internacionales) y donde los intercambios entre los integrantes se den sucesivamente y no de manera inmediata y unilateral (así no habrían obligaciones futuras)¹⁶(RUGGIE, J., 1982).

En este régimen comercial multilateral se han identificado varias esferas en las que se adoptan normas, entre ellas:

1. Las normas sobre liberación recíproca permiten que las partes en un acuerdo comercial reduzcan mutuamente el grado de protección a un nivel más bajo que el del resultado del dilema del prisionero.

2. Las normas contra la elusión, como las relativas al trato nacional, impiden que las partes utilicen instrumentos de política interna para socavar el valor de las concesiones comerciales otorgadas a sus asociados.

3. Las normas sobre medidas comerciales especiales permiten que las partes en un acuerdo suspendan temporalmente el cumplimiento de sus compromisos de liberalización cuando los productores nacionales se ven perjudicados. Luego, las partes renuncian al proteccionismo a corto plazo a fin de alcanzar niveles más altos de liberalización.

4. Las disposiciones, como las posibles penalidades para exigir el cumplimiento, disuaden a las partes de abandonar dicho acuerdo.

5. Las normas sobre transparencia reducen el costo de adquirir información sobre las medidas y políticas de los interlocutores comerciales a fin de poder evaluar mejor el cumplimiento de las condiciones del acuerdo.

En relación a las instituciones, cabe señalar que probablemente se crean debido a la existencia de costos de transacción y de asimetrías en la información. Ante la posibilidad de que los acuerdos comerciales puedan ser contratos incompletos, surge la necesidad de contar con un conciliador. En muchos casos se suele conferir a esas instituciones un grado sustancial de autoridad y funciones importantes. Entre ellas está la de facilitar las negociaciones, divulgar información y solucionar diferencias relacionadas con el comercio internacional¹⁷ (MAGGI, G., 1999).

De ahí entonces que la configuración de coaliciones para el establecimiento o modificación de mecanismos regulatorios en el seno del sistema multilateral comercial se analiza aquí como herramienta para una modificación en el régimen internacional¹⁸ (ODELL, J., 2006). Esta modificación puede explicarse sobre la base de lo que Keohane y Nye denominan la estructura de poder dentro de determinadas áreas de cuestiones en tanto resultan afectados por los organismos internacionales. Ciertamente, según estos autores son los regímenes internacionales los que proporcionan el entramado político dentro del cual ocurren los procesos económicos internacionales. (KEOHANE, R. NYE, J., 1988)¹⁹.

De esta forma, el sistema GATT-OMC ha proporcionado la malla política donde ocurre el comercio internacional, bajo un modelo de régimen con orientación de mercado. Como en la OMC (y antes en el GATT), cada país tiene nominalmente la

misma relevancia en las votaciones, las decisiones se toman normalmente por consenso. De alguna manera esto permite inferir que para la aceptación de esas medidas se recurra a la configuración de alianzas. En ellas no sólo actúan los ministros de economía y comercio de los actores estatales, sino que también muchas comisiones y grupos de trabajo, en las que participan personas y agencias vinculadas con las empresas de un sector determinado de los países del Norte y algunos PED. De ese modo se combinan en el proceso decisorio las reglas de juego de quienes más pueden beneficiarse del acogimiento de las mismas, ocasionando la adopción de estándares propios de la economía de las multinacionales cuyas matrices por lo general no se hallan en los PED ni en los PMA²⁰ (EVANS, P., 1999).

Por ende, tras esta apariencia de igualitarismo democrático se encuentra el peso de los sectores productivos y exportadores, otorgando capacidad de decisión acorde a la potencia económica de cada país o grupo de países, por lo que de hecho los países desarrollados pueden tener mayores probabilidades de imponer y multilateralizar sus reglas de juego.

Sin embargo, el multilateralismo ha servido muchas veces como un ámbito propicio para que estados con poco poder puedan cambiar el marco normativo de sus relaciones con otros estados, llevándolos a modificar su conducta. Tal es la explicación de Miller sobre cómo un país como Argentina, por ejemplo, puede ejercer influencia aún careciendo de atributos de poder en términos del realismo clásico²¹ (MILLER, C., 2000). Su hipótesis central es que las instituciones internacionales pueden brindar una gama de recursos a los países con escasa relevancia política, estratégica y económica que pueden utilizar aumentando su incidencia en tales foros, mediante la politización de temas de su interés.

Entre tales recursos se encuentran precisamente las alianzas con otros estados que pueden compartir puntos de vista o intereses sobre algún tópico que se negocia o les interesa que se discuta en el ámbito internacional, ya sea para revertir el status quo o bien para evitar que se modifique. En esta tesitura quizá lo sugerido por Rothstein²² (ROTHSTEIN, R., 1968), puede arrojar luz sobre la cohesión de los grupos que se forman tanto a nivel internacional como en el plano doméstico. Partiendo de la premisa que una coalición de actores internacionales se lleva a cabo para el logro de

objetivos compartidos de sus integrantes, y que tras la consecución de los mismos es muy probable que la coalición se desarticule, resultando menos perdurables que las comunidades políticas.

Empero, una vez que los integrantes de coaliciones como el Grupo CAIRNS o el Grupo de los 10, introdujeron un compromiso específico como meta a conseguir, como lo fue la inclusión “de los nuevos temas” y la liberalización del comercio de bienes agropecuarios o el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras, (por ejemplo), se legitimó la búsqueda de tal logro inscribiéndola en un tratado, compromiso o acuerdo. De ese modo se aumentaba la probabilidad de que las metas se buscaran, entre otros motivos, porque la coalición haría más difícil para sus integrantes renegar unos de otros, puesto que su condición de aliados probablemente provocaría como reacción una contra-alianza frente a ellos.

En este sentido puede hacerse una lectura sobre la cohesión del Grupo CAIRNS frente al establecimiento del Grupo de los Diez en el marco de la ronda Uruguay del GATT²³ (MILLER, C., 2000). Las propuestas y posiciones respecto a la inclusión o exclusión de temas en la agenda de negociaciones reflejan en gran medida la yuxtaposición de intereses contrapuestos en torno a la liberalización del comercio agrícola. Así por ejemplo la propuesta para el mandato negociador elaborada por el grupo de los 10 (G10) no incluía los nuevos temas ni trataba el tópico de la agricultura en detalle. Otro caso lo constituyó la propuesta del grupo Café au lait, liderado por Colombia y Suiza quienes, por el

*Excursio 5.1 La Propuesta Dunkel y el Destrabe de la Ronda Uruguay**

En un último intento por salvar las negociaciones en materia de agricultura de la Ronda Uruguay, bloqueadas por el desacuerdo existente entre las CC. EE. y EE. UU., el entonces director del GATT(1980-1993), Arthur Dunkel propuso reducciones del 20 al 36% en las ayudas a los agricultores de 1993-1999. En un documento de más de 500 páginas, Dunkel sugería que los subsidios gubernamentales a la exportación se redujeran en un 36%; mientras que el volumen de las exportaciones subvencionadas debían disminuir un 24% tomando como referencia el período 1986-1990.

Las CEE se mostraban dispuestas a reducir un 30 % los subsidios gubernamentales a la exportación agrícola, mientras que EE.UU. exigía un 70%. Estas diferencias si resolver bloqueaban los avances en la Ronda Uruguay del GATT. Con la propuesta de reducción del 24% en el volumen de las exportaciones subvencionadas, Dunkel intentó satisfacer de alguna manera las exigencias de la CEE y EE.UU., optando por el equilibrio de una vía intermedia. Por un lado proponía reducir en un 36% las ayudas a las exportaciones, porcentaje próximo al exigido por la CEE; pero por otro lado introducía una reducción del 24% en el volumen de las exportaciones. Esto contrarrestaría el proteccionismo comunitario a favor de una mayor liberalización del mercado tal como lo exigía EE. UU.

Con todo, no estaba claro que la CEE aceptaría ese 24% puesto que la obligaba a reducir sus exportaciones de trigo en 129 millones de toneladas de los 17 millones de toneladas resultantes como media para el período 1986-1990.

En el capítulo de subsidios nacionales a los agricultores, Dunkel propuso una reducción del 20%. a partir de 1993 y hasta 1999. Tomando como periodo de referencia 1986-1990; pero en línea con los intereses de la CEE sugería que se permitieran los créditos a las acciones comenzadas desde 1986, inicio de la Ronda Uruguay. A esto le añadió el ex secretario del GATT que todas las barreras a la importación debían convertirse en aranceles, para luego ser eliminados gradualmente lo que desestima cualquier tipo de excepción para el arroz, tal como lo solicitaban Japón y Corea que mantenían cerrados sus mercados arroceros.

Según Dunkel, el proyecto de acuerdo, para el que pidió un análisis global, intenta reflejar el mayor equilibrio posible en unas negociaciones largas y difíciles, con posturas tan dispares como la de la CEE y Estados Unidos y las naciones del Grupo de Cairns, integrado por los grandes exportadores de cereales, en su mayoría países en desarrollo.

**Véase HATHAWAY, D.(1996)“Agricultural liberalization in Uruguay Round”, en MARTIN, W. y WINTERS, L.(comp.)“The Uruguay Round and the Developing countries”, Washington,Banco Mundial publicado por Cambridge university Press*

contrario sí incluían los nuevos temas y propugnaban medidas favorables a la liberalización del comercio agrícola. A esta posición adhirieron varios países, incluido EE. UU. y eventualmente contó con el apoyo del Grupo CAIRNS. La propuesta de este último era comprehensiva del comercio agrícola sin limitarse a la reducción de barreras o al comercio administrado propulsado por la CEE: la pretensión del grupo era que las reducciones en los niveles totales de apoyo no se sustentaran en disminuciones para sectores o productos específicos. Además buscaba que a largo plazo se eliminaran por completo los subsidios con efectos distorsivos en el mercado de este tipo de bienes. También buscaba que se incrementaran las facilidades para acceder a mercados a través de la aplicación de disciplinas del GATT, desmantelando esquemas de protección con barreras para- arancelarias. Dentro de estas últimas, según las percepciones de los integrantes del Grupo, los estándares sanitarios y fitosanitarios actuaban como una barrera velada.

No obstante el nudo gordiano a desatar en la Ronda Uruguay era el enfrentamiento por la reducción de subsidios agrícolas, entre las Comunidades Europeas y EE.UU. El tema era por sí mismo escabroso, especialmente si tenemos en cuenta que del lado europeo encontraba en Francia el mayor opositor para la reducción de este tipo de obstáculos. Luego de muchos años de negociaciones, finalmente se firmó en 1993 el acuerdo "Blair House" entre EE. UU. y las Comunidades Europeas. En el mismo se estableció que se reduciría el cultivo de oleaginosas y la rebaja de los subsidios agrícolas en un 36 %²⁴ (DÍAZ MIER, M.A., 1996).

Cabe remarcar que los países latinoamericanos, en su mayoría productores de este tipo de bienes, quedaron disconformes con este acuerdo. Mucho más insatisfecho quedó el grupo Cairns, cuyo principal interés se centraba en el desmantelamiento total de las estructuras de subsidios a la producción de bienes agrícolas y la conversión de tales subsidios en aranceles. Con esto, lo que pretendía este grupo, (que significó un foro importante para la discusión de intereses atinentes a la canasta exportadora argentina), era transparentar los obstáculos al comercio agrícola, vía arancelización²⁵(SYNGH, J., 2006).

Más allá de las aceptaciones y rechazos que generó el acuerdo de Blair House, éste representó el paso que faltaba para cerrar la Ronda Uruguay. Incluso, la demora en

alcanzar la firma del acta final trajo aparejado, según la misma OMC^I, algunas ventajas. Entre ellas se menciona que mientras se dificultaba el avance por las negociaciones agrícolas, paralelamente se avanzó en la inclusión de algunos aspectos de los servicios y la propiedad intelectual, y la propia creación de la OMC. Con ello se allanaba el camino hacia la reforma estructural del GATT para la formación de una institución rectora del comercio internacional, en torno de la cual hubiera consenso. La creación de la Organización Mundial del Comercio, se logró en el marco de la Declaración Ministerial de Marrakesch el 15 de abril de 1994. Este fue el acto final de la Ronda Uruguay. Fueron 124 los países los que refrendaron la instauración de este organismo y el gran paquete de acuerdos que regulan distintas disciplinas del comercio internacional.

Un organismo para el comercio mundial

El arribo a un acuerdo para el cierre de la Ronda Uruguay había dejado secuelas de desgaste que desalentaban la proximidad de nuevas negociaciones multilaterales.

Si bien es cierto que la OMC sustituyó al GATT como organización internacional, pero el Acuerdo General sigue existiendo como tratado general de la OMC sobre el comercio de mercancías, actualizado como consecuencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay^{II}.

El núcleo del Acuerdo en el que se estableció la OMC al cierre de la Ronda Uruguay, está compuesto por tres grandes acuerdos que los P.E.D. adoptaron bajo el *single undertaking* o compromiso único: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPS), y el Acuerdo General sobre Comercio de Mercancías (que abarca un abanico mucho más amplio de acuerdos, entre ellos el controvertido Acuerdo de Agricultura).

El comercio de servicios había comenzado a incrementarse de manera ostensible en los años ochenta, en tal medida que su ritmo de crecimiento era más notorio que el del comercio de mercancías: el volumen de los servicios representaba alrededor del 20% del total de las exportaciones de países desarrollados y subdesarrollados en su conjunto²⁶(ERCOLANO, F., 1995). Esta expansión de lo que los economistas denominan "sector terciario de la economía", se explica por el avance tecnológico de las

^I http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/utw_chap1_s.pdf

^{II} WT/COMTD/W/77, P. 3

telecomunicaciones, en especial la transmisión electrónica de servicios. Como señala el ex - Director de la OMC, Mike Moore^{III} en gran parte ha sido la transmisión electrónica de servicios a gran escala lo que impulsó a los expertos de políticas a pensar que debería contarse con reglas multilaterales. Una creciente gama de servicios, alguna vez locales en esencia, se transformaron en productos internacionalmente transables: como ocurre con los servicios financieros y de negocios, la educación y servicios de salud.

Desde la conclusión de la Ronda Uruguay, y en el contexto de la globalización, se generalizó la creencia de que efectivamente se transitaba hacia un sistema de economía mundial que generaría oportunidades de comercio muy positivas. Esto se argumentaba por las considerables reducciones arancelarias que se habían logrado (a lo largo de todas las negociaciones comerciales desde el establecimiento del GATT en 1947), el desmantelamiento paulatino del comercio agrícola administrado y la normativa internacional más transparente en otras esferas que se incorporaban a la agenda del comercio internacional ahora bajo la égida de una nueva institución: la Organización Mundial de Comercio (OMC)²⁷ (MARCEAU, G., y PEDERSEN, P., 1999).

La función que cumpliría la OMC sería la de reforzar las obligaciones multilaterales en el sentido de que, para convertirse en miembros, todos los países deben aceptar cada uno de los Acuerdos que lo componen, sin ninguna excepción o reserva (single undertaking mencionado antes).

Al establecer obligaciones multilaterales en nuevas esferas y vincularlas a un mecanismo unificado de solución de diferencias²⁸ (OMC, 2003), la libertad que tuvieron anteriormente los países para recurrir a enfoques y medidas unilaterales iba a quedar reducida con el nuevo diseño del sistema multilateral. El compromiso de los miembros a garantizar la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones asumidas en esos acuerdos, tenía ese objetivo²⁹ (MANSFIELD, E., y REINHARD, E., 2006). Bajo el anterior sistema del GATT del 1947 las actitudes y respuestas unilaterales hacían vulnerable al sistema multilateral. Con ellas los países no habían tratado de ofrecer unilateralmente libre comercio, sino

^{III} MOORE, M.; " *The future of international trade in services*" véase www.wto.org/english/news_e/spmm_e/spmm06e.htm, citado en NÚÑEZ, J. " *Liberalización del Comercio Internacional de Servicios: Acuerdo GATS y posición de la República Argentina*", en Revista de Temas de Derecho Industrial y de Competencia , N° 6, p.390.

de exigir unilateralmente a otros que liberalicen el acceso a sus mercados, como parece aún continuar ocurriendo. Evidentemente si las acciones unilaterales continúan, ellas podrían socavar seriamente y quizás irrevocablemente la credibilidad de la OMC; porque su renovado mecanismo de solución de diferencias fue establecido para eliminar, o al menos disminuir la conflictividad en asuntos comerciales, procurando evitar guerras comerciales.

Por otra parte, en la OMC recae también la vigilancia de las nuevas reglas comerciales. Para ello cuenta con un Órgano de Examen de Políticas Comerciales, encargado de supervisar su cumplimiento por parte de cada miembro, y además es la única organización internacional que impone sanciones a los países miembros por el incumplimiento de dichas reglas, a través de su Órgano de Solución de Diferencias³⁰ (OMC, 2003). Dada su capacidad sancionadora, la OMC se ha convertido a instancias de las potencias desarrolladas en el ámbito de todo tipo de cuestiones económicas relacionadas con el comercio. En este sentido, primero fueron los derechos de la propiedad intelectual, introducidos en la Ronda Uruguay, luego en las sucesivas Conferencias Ministeriales, sobrevinieron los intentos de incluir la liberalización de las inversiones internacionales, las compras públicas y la política de la competencia.

Con este cuadro vemos que, este régimen internacional se ha modificado paulatinamente en términos de lo que Keohane y Nye denominan

La OMC funciona bajo el sistema de votación un país- un voto. La toma de decisiones por lo general es por consenso, y el tamaño relativo del mercado es la principal fuente de poder de negociación. La ventaja de la toma de decisiones por consenso es que alienta los esfuerzos para encontrar la decisión más ampliamente aceptable. En cuanto a las principales desventajas se incluyen la gran cantidad de tiempo necesario y muchas rondas de negociación para poder elaborar una decisión por consenso. En realidad, las negociaciones de la OMC no proceden por consenso de todos los miembros, sino por un proceso de negociaciones informales entre pequeños grupos de países. Estas negociaciones son a menudo llamadas "Sala Verde" (por el color de la Oficina del Director General de la OMC en Ginebra), o "mini-ministeriales, cuando ocurren en otros países. Estos procesos han sido regularmente criticados por muchos países en desarrollo miembros de la OMC que a menudo son totalmente excluidos de las negociaciones .

Ante la incorporación constante de nuevos miembros la adquisición paulatina de mayores competencias, el proceso de toma de decisiones de la OMC ha dado lugar a suspicacias y reclamos. Se registra un desfase entre ese despliegue y la participación, representación y construcción de consensos. Los países con estructuras burocráticas pequeñas, que apenas pueden enviar una delegación de pocas personas para que los represente en el organismo, se encuentran que por la carencia de recursos humanos y financieros capacitados se hallan impedidos de participar en numerosas reuniones formales e informales de la OMC. Con lo cual la presencia y participación de estos países en las negociaciones se ve menoscabada repercutiendo en la escasa incidencia que pueden tener en esos procesos. Además, existen reuniones "exclusivas" que llevan hacia una "elitización" del proceso de toma de decisiones entre los países más activos en el foro, que cuentan con numerosas delegaciones y recursos financieros para asegurar su presencia en las discusiones sobre los temas de interés para su política comercial. Si bien es cierto que formalmente todos los países tienen la misma capacidad formal para votar (un país-un voto), la persistencia de la necesidad de armar consensos repercute negativamente sobre los países de menor envergadura comercial, pues soportan las presiones de los países más activos comercialmente. Con lo cual esa regla de igualdad prima facie en la toma de decisiones resulta desdibujada, ya que difícilmente pueden los países pequeños oponerse a la adopción de alguna medida. Peor aún es la situación de los miembros de la OMC que no cuentan con representación en Ginebra. Por ello, desde hace más de una década que los reclamos de los PED y los PMA reclaman la democratización efectiva de la toma de decisiones en el seno de la OMC.

*Véase: KHOR, M. (2002) "¿Qué hacemos con la OMC? Un programa de cambios para el comercio global.", Bracelona, Ed. ICARIA.

TUSSIE, D. y STANCANELLI, N. (2006) "La ronda de Doha después de Hong Kong", revista del CEI, Bs. As., junio, pp-49-78.

modelo de organización internacional del cambio de régimen. Dado que las normas en el ámbito internacional no son absolutamente completas ni obligatorias³¹ (KEOHANE, R. y NYE, J., 1988) por lo que en un principio la organización de un régimen internacional como el sistema multilateral de comercio resulta afectada por las capacidades subyacentes de los actores estatales que lo pondrían a prueba en un proceso de negociación que produjo como resultado la creación de nuevas normas³²(KEOHANE, R., y NYE, J., 1988).

Las innovaciones organizacionales que introdujo el acuerdo de Marrakech para la regulación del comercio mundial también nos acerca a la inquietud funcionalista de la intergubernamentalidad y la supranacionalidad. Dado que se ha creado un organismo intergubernamental, donde cada actor internacional puede incorporarse o no, conforme a su política exterior comercial, la intergubernamentalidad se ve superpuesta y quizá desdibujada cuando ante la firma del tratado de adhesión a la OMC, deben aceptarse las reglas de juego que los estados que eran previamente miembros elaboraron y establecieron. Al mismo tiempo, esa capacidad sancionadora señalada en el párrafo anterior, lleva a que los estados miembros vean restringida su capacidad de fijar normas en el marco interno, obligándolos a modificar sus decisiones de política doméstica y externa en la orientación que el órgano de Solución de Controversias establezca tras una sanción.

Para algunos estudiosos del esquema jurídico- organizacional de la OMC, las conferencias ministeriales juegan un papel trascendente en la inclusión de nuevos temas y en la ampliación del debate entre los miembros sobre cuestiones que, *prima facie*, no resultan de carácter comercial³³ (NEGRO, S., 2004). De ese modo, el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la OMC, formalmente se ocupa del desarrollo y la elaboración de nuevas disciplinas regulatorias del comercio mundial. De hecho, la Conferencia Ministerial es el órgano decisorio de más alto nivel, con reuniones bienales y se compone de la representación de todos los miembros^{IV} que envían sus ministros de comercio, economía y relaciones exteriores. Entre sus facultades, la de mayor relevancia es la de decidir sobre asuntos comprendidos en los acuerdos comerciales multilaterales a petición de un miembro. Esto, llevado a la práctica se manifiesta en la adopción de proyectos de Declaración Ministerial de las conferencias

^{IV} Véase, art. III del Acuerdo sobre la OMC, disponible en www.wto.org/documents

bienales, para lo cual los integrantes de las delegaciones deben negociar entre sí para el logro de apoyos en tales proyectos.

Las disciplinas del comercio internacional desde Marrakesch 1994:

Desde 1994 existen más de sesenta acuerdos y decisiones que regulan diferentes áreas del comercio internacional. La mayoría de los Acuerdos de la OMC son el resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, firmados en la Conferencia Ministerial de Marrakech. Además, las negociaciones celebradas con posterioridad han producido textos jurídicos adicionales, tales como el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, Comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio (TRIPS), entre otros. Tales disciplinas de la O.M.C. afectan tanto a los productores de bienes y servicios establecidos en los distintos países como a sus consumidores.

Cabe aclarar que no es el propósito de este trabajo ahondar en el análisis de la normativa multilateral; sino mostrar que en la configuración de las mismas se reflejan los intereses contrapuestos de actores de países desarrollados y PED. Por ello a los fines descriptivos antes de presentar los referidos al comercio agrícola, sólo se enuncian a continuación algunos de los acuerdos de la OMC, que cubren las siguientes áreas, para después presentar aquellos que regulan el comercio agrícola. Como estructura general de los acuerdos en la OMC se encuentra:

- . una parte referida a bienes a través del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) y sus acuerdos conexos:
 - . Acuerdo sobre la Agricultura
 - . Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS)
 - . Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT)
 - . Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversión Relacionados con el Comercio (TRIMS)
 - . Acuerdo sobre Normas de origen
- . la sección referida a la protección de la propiedad intelectual, a través del Acuerdo TRIPS/ADPIC (Aspectos de los derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio)

Por último cabe destacar dos *acuerdos plurilaterales*, esto significa que no fueron firmados por todos los miembros de la Organización, de los cuales se menciona aquí el que trata sobre una de las disciplinas de interés para la UE en la negociación birregional: Compras gubernamentales

En este escenario, el rubro más controversial en el sistema multilateral de la OMC ha sido el comercio de bienes agropecuarios, regulado por diferentes acuerdos. Los productos agrícolas están regulados por distintas disciplinas, todos ellos en conjunto con la Decisión sobre los posibles efectos negativos del Programa de Reformas en P.M.A. y P.E.D. importadores netos de alimentos, configuran "un paquete cuyo objeto es reasegurar la liberalización progresiva del comercio de bienes agropecuarios" sin que ésta se vea desvirtuada por la interposición de barreras no- arancelarias, como ocurre en el caso del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio(TBT)³⁴(BLASETTI, R., 2004).

La agricultura en el sistema multilateral de comercio: un panorama de las normas dentro del régimen internacional.

Desde la firma del Acta de Marrakech, comenzó un proceso de reestructuración agraria a escala mundial, que en gran medida fue impulsado por las obligaciones que contrajeron las naciones participantes en la Ronda Uruguay. A partir de allí con la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura, en 1995 se dio un avance significativo hacia el ordenamiento del distorsionado comercio internacional de este tipo, el cual recibió un tratamiento especial dentro de la construcción jurídica del GATT³⁵(PANAGARIYA, A., 2005).

Hasta entonces, se permitía el empleo de las restricciones cuantitativas a la importación, los subsidios a las ventas externas y el uso de otras barreras no arancelarias, quedando el sector al margen de las normas y disciplinas que regían los intercambios del resto de las mercancías y del esfuerzo de liberalización comercial emprendido desde la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, este Acuerdo no satisfizo plenamente las expectativas de muchos PMA y PED, que carecen de seguridad alimentaria según los estándares de países desarrollados y dependen en un porcentaje muy elevado de las exportaciones de productos agrícolas; en circunstancias en que la tendencia decreciente de los precios

internacionales de estos bienes repercutió negativamente en su poder adquisitivo³⁶, (IICA, 1998)^V.

Hasta poco tiempo antes de la Ronda Uruguay la agricultura, tal como ya se ha señalado, se había mantenido casi en su totalidad fuera del ámbito de aplicación del GATT. Con el trascurso de los años, poderosos grupos agrícolas de presión en los países desarrollados habían solicitado y obtenido la protección con apoyos a los precios, la exportación y las subvenciones a la producción. Mientras que los PED, convencidos de que el desarrollo es sinónimo de industrialización, se habían centrado en la búsqueda de acceso a los mercados de los países desarrollados de productos industriales.

Considerando que el régimen resultó muy distorsionado, sumado a la continua influencia de los lobbies agrícolas en los países económicamente poderosos, el Acuerdo sobre la Agricultura (AA) resultó poco más que un paso en la dirección correcta hacia la racionalización del desmontaje del régimen proteccionista³⁷ (MADRIGAL, N., 2002).

A raíz de esto, una de las exigencias del AA consiste en que cada miembro de la OMC reemplace todas sus barreras fronterizas contra de las importaciones de productos agrícolas (aranceles, cuotas, y combinaciones de los dos) por un arancel equivalente. Este proceso de arancelización tenía por objetivo transparentar y racionalizar los esquemas proteccionistas aún vigentes. De ese modo se establecieron aranceles consolidados; es decir: los gobiernos acordaron niveles máximos de los aranceles a aplicar (crestas arancelarias). Ese nivel máximo, o techo, es llamado una tasa de arancel consolidado. Como muchos gobiernos consolidan sus aranceles a niveles más altos de los que efectivamente usan, se denomina arancel aplicado al que está en uso. Pero generalmente las negociaciones sobre reducción de aranceles se refieren a los consolidados y no a los aplicados. Por ello si el arancel aplicado es sólo la mitad del consolidado, entonces una reducción del 20 o el 30 % no hará ninguna diferencia material en el acceso a mercados, porque el nivel del arancel aplicado permanecerá, de ese modo sin cambios³⁸ (TUGORES QUES, J., 1998). Como se analizará oportunamente en el próximo capítulo, esta diferencia entre el arancel consolidado y el aplicado (llamada agua), en buena medida dificulta la posibilidad de llegar a cerrar un acuerdo.

^V Tendencia que se ha visto revertida desde 2004 hasta la fecha de presentación de esta tesis.

Por otra parte, se exigió además que en el AA a los países miembros que redujeran sus aranceles consolidados en un porcentaje predeterminado de acuerdo a un calendario predeterminado. Sin embargo, aprovechando que era muy alta la protección en el período base (1986-88) y la flexibilidad en la definición de un arancel equivalente, prácticamente todos los países lograron llevar los aranceles a las importaciones de productos sensibles (commodities por lo general) a niveles sustancialmente más altos que la tarifa oficial vigente, denominada en términos de NMF. Previendo que en muchos casos incluso los tipos NMF resultan muy elevados, el AA exigió a los países miembros que garantizaran para cada producto el acceso al mercado especificado un mínimo de antemano (llamado *contingente arancelario*). La mayoría de los países optaron por cumplir con este requisito mediante la introducción de una cuota igual a la obligación mínima y un arancel sobre las importaciones dentro del contingente. Una vez que la cuota se ha completado, la tarifa salta a la tasa NMF³⁹ (SHARMA, R.,1994).

El objetivo principal del AA ha sido lograr un mercado equitativo y transparente sin que haya prácticas competitivas desleales. Para esto, se estructuró en torno a tres ejes: acceso a mercados, competencia de las exportaciones, compromisos en materia de ayuda interna. De este modo, el articulado del AA determinó una serie de compromisos, consignadas por ejemplo en “Listas Nacionales” que cada miembro de la OMC debió presentar, tras lo cual se les otorgó un plazo para revisar y negociar el contenido de las Listas de los demás miembros.

Las posiciones de los actores principales sobre esos tres ejes de este Acuerdo se nuclearon en torno a dos grandes bloques con intereses encontrados sobre la negociación agrícola multilateral.

De un lado, están aquellos países que demandan una mayor liberalización del comercio agrícola, como el ya citado grupo CAIRNS y el G-22, incluido EE. UU. En otro grupo se encuentran los países con una postura proclive al proteccionismo como la UE y el G10. Existe un tercer grupo, que presenta medidas más puntuales sobre el AA.

Por citar algunos casos, en lo que respecta a ayuda interna, los países miembros del grupo CAIRNS, están orientadas fundamentalmente a reducir sustancialmente los niveles de apoyo distorsivo aplicados y garantizar que no se incluyan en la caja verde medidas o programas que incidan en las decisiones de producción, (BASCO, C., *et al*,

2010)⁴⁰. Como se verá luego, los países miembros de la OMC acordaron emplear bajo las normas de la OMC, distintos tipos de medidas de ayudas y subvenciones o apoyo doméstico a la comercialización de bienes.

La UE y Japón, presentan abundante “agua” entre los aranceles consolidados y los aplicados, se muestran reacios a que las reducciones de la caja ámbar (que luego estudiamos en este capítulo), vayan más allá de ese “agua” mencionada. Además, junto con el G-10 se oponen férreamente a la revisión de los criterios dentro de lo que se considera caja azul y caja verde, las cuales resultan imprescindibles para la revisión de la PAC. Dicho sea de paso, la misma UE busca que en la caja verde se incorporen las “preocupaciones no comerciales” vinculadas al controversial concepto de multifuncionalidad de la agricultura.

En cuanto a EE. UU., su posición con respecto a la liberalización del comercio agrícola es ambigua. En efecto, este país mantiene sus programas de ayudas internas al sector agrícola. Además, proponen un porcentaje de corte mínimo para la caja ámbar y se oponen a la revisión de los criterios de caja verde para asegurar que las políticas allí incluidas sean mínimamente distorsivas, persiguiendo la creación de una nueva caja azul que permita la inclusión de sus pagos contracíclicos. Estos pagos muestran efectos distorsivos similares a las medidas y programas propios de la mencionada caja ámbar (TOKARIK, S., 2009)⁴¹.

Mientras que en relación a la competencia de las exportaciones, las posiciones son un tanto más uniformes. Efectivamente, el mandato de Doha no deja espacio para la interpretación, puesto que los miembros de la OMC acordaron eliminar de todas las formas de subsidios a la exportación. Aunque sí, existen divergencias respecto de los plazos finales para la eliminación de las subvenciones a las exportaciones. Así por ejemplo, para los países que integraban el grupo Cairns este plazo no puede extenderse más allá del 2015, cinco años menos de lo que piden la UE y el G10.

Al mismo tiempo, el trato paralelo que se da a otras prácticas comparables a los subsidios a la exportación también generan un núcleo de divergencias en torno a este núcleo del AA. Entre esas prácticas se encuentran las empresas comercializadoras estatales, los créditos a la exportación y la ayuda alimentaria. Las diferencias en las posiciones en torno a este tema se generan por cuanto EE. UU. es el principal usuario

de este tipo de medidas para colocar excedentes de su producción o bien para subsidiar exportaciones.

No obstante, el núcleo del AA que ha generado mayores discrepancias es el referido a Acceso a Mercados, particularmente porque los miembros de la OMC no se han puesto de acuerdo acerca de la manera en que se concreta tanto la reducción arancelaria y la cantidad de bandas, como la flexibilidad de la reducción.

En torno a este núcleo, algunos países como Argentina, EE.UU., el grupo Cairns, han buscado eliminar el escalonamiento arancelario, la brecha entre aranceles aplicados y aranceles consolidados y las crestas arancelarias. De ese modo, consideran estos países miembros de la OMC, que se podrá efectivizar el acceso a mercados propuesto en el núcleo del AA.

En contraste, la UE, Pakistán y China, entre otros, tomaron una postura diferente respecto al acceso a mercados de bienes agrícolas. En tal sentido, propusieron una reducción arancelaria promedio sujeta a un mínimo, con lo cual la mayoría de los productos agrícolas sensibles sólo sufrirían una reducción arancelaria irrisoria (CLAPP, J., 2006).⁴²

Como puede observarse, en el comercio agrícola las posiciones encontradas en torno a los tres grandes núcleos del AA ha llevado a un punto de estancamiento las negociaciones también en el plano multilateral. Los actores en una postura u otra se replican tanto en el plano bilateral, multilateral como interregional.

La protección agrícola embalada en cajas de colores.

Bajo las reglas actuales de la OMC, los países son libres de emplear cuatro categorías de subvenciones o apoyo doméstico, la mayoría de las cuales se les conoce como cajas de tres colores: ámbar, azul y verde, además de los subsidios independientes de *minimis*.

La Caja Verde es una lista de programas que están exceptuados de la fórmula de Medida Global de Ayuda (Caja Ámbar). Esta lista incluye pagos vinculados a programas ambientales, control de plagas y enfermedades, desarrollo de infraestructura y ayuda alimentaria doméstica (si es comprada a precios de mercado). También incluye pagos directos a los productores cuando no están vinculados a otra cosa que a un período histórico de base fijo (estos son los llamados pagos desconectados). Los pagos gubernamentales para seguro de ingresos y programas de emergencia también están

incluidos en la Caja Verde. Se le llama más formalmente el Anexo 2 del AA. La opinión generalizada de los negociadores en el seno de la OMC por lo general sostiene que las subvenciones comprendidas en la caja verde no tienen efecto distorsivo en la producción y por lo tanto el comercio⁴³ (OMC, 2004).

Mientras que la caja azul comprende los pagos directos a la producción de programas de limitación. Vale decir: cuando el nivel de pagos está basado en áreas fijas y rendimiento, o por cabezas de ganado. Al momento de suscribir el acuerdo de Blair House, tanto EE.UU. como la UE con su Política Agrícola Común se apoyaban en ese tipo de programas. Esta excepción llamada Caja Azul, fue incluida en el AA bajo el Artículo 6.5.; aunque cabe señalar que el gasto doméstico autorizado bajo este concepto es ilimitado. Además, son muy pocos los países en desarrollo que tienen programas que encajen en la categoría de Caja Azul. Dado que los países están autorizados a revisar el año base, con el tiempo las subvenciones en la caja azul pueden tener un efecto sobre la producción actual. Las medidas de desarrollo engloban las ayudas directas o indirectas dirigidas a fomentar el desarrollo agrícola y rural en los PED, que usualmente se vinculan con la protección a un paisaje rural tomado como un agro-ecosistema⁴⁴(LOPEZ GARCÍA, D., 2008). Estos incluyen subvenciones a la inversión en general, disponibles para la agricultura (por ejemplo, programas de investigación y desarrollo, extensión y conservación de suelos y agua) y las subvenciones a los insumos agrícolas disponibles a personas de bajos ingresos o de agricultores de escasos recursos (por ejemplo, fertilizantes, agua y electricidad).

Adicionalmente, en virtud de la disposición de minimis, a los países desarrollados se les permite usar otras subvenciones por un valor total de hasta 5 % del valor total de la producción agrícola nacional (salvo en los PED que pueden utilizar hasta el 10 %). La OMC asigna todas las subvenciones de las cajas verde y azul y las medidas de desarrollo (tales como los precios de apoyo, las subvenciones directas de producción y subsidios a los insumos, incluidos aquellos permitidos en las normas de minimis) a una caja ámbar. Se trata de medidas de apoyo interno que distorsionan el comercio y por lo tanto el tema adecuado para la reducción en las negociaciones comerciales multilaterales. Aunque cabe aclarar que la Caja Ámbar es la categoría de apoyos domésticos cuya reducción está programada. Los gastos bajo las medidas asignadas a la Caja Ambar están sujetas a una reducción bajo una fórmula llamada “Medida Global

de Ayuda” (MGA). La MGA se calcula mediante una cifra sobre la cantidad de dinero gastado por los gobiernos en la producción agrícola, con excepción de los gastos exentos bajo otros artículos del acuerdo.

Se exigía ya en el marco del cierre de la Ronda Uruguay a los países integrantes que informasen sobre sus MGA totales para el período comprendido entre 1986 y 1988, para reducirlas de acuerdo a un calendario acordado. Estas reducciones se han ejecutado, pero sigue habiendo una gran diferencia entre el límite y la MGA aplicada. A pesar de ello debe señalarse que la UE ha avanzado hacia la conversión de subsidios de la caja Ámbar en subvenciones del compartimento verde.

Por otra parte, dentro del AA se contemplan las subvenciones a la exportación. Se trata de pagos gubernamentales que cubren una porción del costo de sus negocios a las empresas exportadoras. Lo más usual es que un programa de subvenciones a la exportación pague la diferencia entre un producto doméstico más caro y una alternativa más barata, para que las empresas tengan un incentivo para comprar a los productores nacionales.

Al igual que las tarifas, los tipos consolidados para subvenciones a la exportación son más altos que los tipos aplicados. Mientras tanto, las subvenciones internas que distorsionan el comercio son mucho mayores que las subvenciones a la exportación, pero la realidad es menos grave de lo que comúnmente se supone. En el marco del Acuerdo sobre la Agricultura, sólo 34 países informaron sobre este tipo de subvenciones en el período base. Aunque muchos PED, como Argentina, Brasil, México, Corea del Sur, Sudáfrica y Tailandia, estaban en este grupo, los subsidios fueron pequeños en relación con los de los países industrializados, las subvenciones son más difíciles de financiar en los países pobres con mayores restricciones presupuestarias.

Al mismo tiempo, el AA puso en evidencia una situación desventajosa, especialmente para los países subdesarrollados, al limitar la posibilidad de acudir al mecanismo de Solución de Diferencias hasta el 31 de diciembre de 2003, en lo que se conoce como Cláusula de Paz (artículo 13 del AA), en virtud de la cual ningún país podía demandar a otro por alguna violación a disposiciones del AA hasta tanto se cumpliera ese plazo. Esta disposición incluida en el AA fue objetada por varios P.E.D. y por el Grupo Cairns (agro- exportadores natos)⁴⁵ (CEPAL, 1995).

Este Grupo (compuesto por P.E.D. y PD como Canadá Australia y Nueva Zelanda, todos ellos exportadores de productos agropecuarios) tiene sus objetivos esbozados en la Declaración de Sydney 1998: Igualdad de sumisión de los productos agropecuarios al mismo trato que el resto de los bienes, eliminación de subsidios a las exportaciones de estos productos [y no la mera reducción]; aranceles como único medio viable a través del escalonamiento arancelario con crestas arancelarias, y oposición al concepto de multifuncionalidad de la actividad agrícola, entre otras propuestas. Este grupo se dividió después de la Conferencia de Cancún, por diferencias con relación a: Organismos Genéticamente Modificados, y empresas de comercialización estatal (como en el caso de Canadá). De esta última Conferencia Ministerial surgió el G-22 integrado por varios miembros del otrora Cairns, más Pakistán, India, China y algunos países de África.

Sin perjuicio de esto, el Grupo había logrado sentar una posición definida en las negociaciones multilaterales. En especial en la Conferencia de Seattle de 1999, donde como contrapartida, Japón, Corea, Suiza y principalmente la Unión Europea defendían la no- reducción de ayudas internas y subsidios a las exportaciones. Éstos propugnaban la incorporación de la multifuncionalidad de la agricultura en el artículo 20 del AA⁴⁶. Ahí se arguyen razones medioambientales, atención de otras necesidades de la sociedad tales como defensa de la cultura rural, del paisaje, y la distribución de la población, todo esto conocido como la eco- agricultura y preocupaciones no comerciales contenidas en la caja ámbar (aunque probablemente la principal pretensión de estos países fuera limitar la liberalización del comercio agrícola).

Como se verá al momento de analizar el comercio de bienes agrícolas, el concepto de multifuncionalidad de la agricultura ha despertado numerosas críticas entre aquellos miembros de la OMC extracomunitarios. Para evaluar esto, es necesario realizar un examen de otras disciplinas que regulan el comercio internacional que se vinculan con los bienes agrícolas.

Disciplinas OMC y barreras no arancelarias: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS), Obstáculos técnicos al Comercio (TBT) e Indicaciones Geográficas

Existen otras disciplinas en el seno de la OMC que también componen el "*paquete agrícola*", las medidas Sanitarias y Fitosanitarias pueden actuar como una herramienta técnica para el proteccionismo de los mercados de bienes agrícolas en países desarrollados. Demostrar su insustancialidad resulta difícil, en particular para los países subdesarrollados que no cuentan con el desarrollo tecnológico, la estructura administrativa y los medios económicos necesarios para ello. Con lo cual, la consecuencia que tiene para esta categoría de exportadores de productos agrícolas es la de relegarlos a ser meros exportadores de materias primas y commodities agropecuarios con escaso valor agregado.

Si bien es cierto que en el Acuerdo SPS se establecieron dos instrumentos que beneficiarían a los países subdesarrollados como lo son la armonización y la equivalencia de las medidas como un instrumento tendiente a facilitar el acceso a mercados, en la práctica los mismos han resultado estériles por su escasa o nula aplicación⁴⁷(OMC, 2000).

En primer lugar con respecto a la armonización de este tipo de medidas los países subdesarrollados no cuentan con la estructura administrativa, el personal y los medios económicos necesarios para afrontar el gasto que significa participar en los organismos internacionales señalados por el Acuerdo SPS en el artículo 3.4⁴⁸(BLASSETTI, R., 2004). Por consiguiente, estos países no pueden hacer oír sus reclamos sobre la materia en esos foros, tiñendo de poco legítima la adopción de este tipo de medidas al amparo del acuerdo SPS.

En segundo lugar, en relación a la equivalencia de medidas sanitarias y fitosanitarias, aún no es aplicable dado que el artículo 4 que la contempla no se ha reglamentado. Tal vez la razón por la que esto no se ha llevado a cabo, es que de hacerlo, los PD no tendrían más que permitir la entrada de productos agropecuarios a

sus mercados aceptando los niveles de protección sanitaria y fitosanitaria de los exportadores del Tercer Mundo^{VI}.

Si bien se ha otorgado trato especial y diferenciado en el artículo 10 de este acuerdo a un grupo de países, se puede inferir que éste resulta prácticamente inocuo. Aunque en el primer párrafo de este artículo se exhorta a los miembros de la OMC a tener en cuenta las necesidades especiales de los PED y PMA a la hora de elaborar estas medidas, sería ingenuo inferir que puede cumplirse este párrafo, pues éstas necesidades no pueden ser contempladas cuando los propios interesados se ven impedidos de participar en los foros internacionales para la defensa de sus intereses, o bien no pueden afrontar los costos que implica adaptar sus sistemas a los estándares internacionales. Lo cual nos remite a las críticas en torno al proceso de toma de decisiones en el seno de la OMC (véase recuadro).

Por otra parte se previó la extensión de los plazos para los países subdesarrollados para cumplir con las disposiciones del Acuerdo. Excepcionalmente y por un lapso determinado, se los autorizaba a no estar sujetos a las obligaciones que se desprenden del SPS (párrafos 2 y 3 del artículo 10 SPS).

Cabe reiterar entonces que las medidas SPS representan usualmente barreras proteccionistas con argumentos técnicos que en cierto modo las vinculan con los Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT) negociados en la Ronda Tokio. En relación a este punto de enlace entre ambas disciplinas, es necesario remarcar que mientras las medidas SPS tienen un argumento preventivo para la salud humana, la flora y la fauna y justifican una medida de este tipo que implica una discriminación, el acuerdo SPS exige la base científica. Las reglamentaciones del TBT por el contrario se fundamentan en "objetivos legítimos" cuyo fin es prevenir prácticas comerciales desleales, razones de seguridad para el consumidor y, lo que puede ser cuestionable, la no discriminación. Es importante tener en cuenta este tipo de medidas y disciplinas de la OMC, ya que en las negociaciones UE- Mercosur existen algunos puntos de fricción en torno al comercio de ciertos bienes de origen agropecuarios.

^{VI} Ver Decisión 19 G/SPS/19. En opinión de Roxana Blassetti, op. cit. p.15, el artículo 4 SPS no se ha reglamentado por la inexistencia de la voluntad política para realizarlo y además, en lugar de haber un reconocimiento de la equivalencia de norma de origen; se aproximó más a la norma de destino(pág. 40).

Además, en el acuerdo TBT se observa que el T.E.D. en favor de los países subdesarrollados tiene disposiciones de diverso tipo: mayor flexibilidad de los compromisos, las medidas y utilización de instrumentos internacionales como métodos de prueba, normas de calidad (artículo 12.4); períodos de transición para estar en condiciones de asumir los compromisos de TBT(artículo 12.8); disposiciones en virtud de las cuales los Miembros de la OMC deben salvaguardar los intereses de los P.E.D. (artículo 10.6; artículo 12 párrafos 1 al 3 y luego párrafos 5 y 9 del mismo artículo); asistencia técnica (artículo 11. párrafos 1 al 6 y 8 de ese mismo artículo; y el párrafo 7 del artículo 12). Este cúmulo de disposiciones no hace más que reconocer las dificultades que los países del Tercer Mundo tienen para adaptarse a este Código de Normalización.

Otro punto relevante dentro del paquete agrícola de acuerdos de la OMC es el referido a las Indicaciones Geográficas, por cuanto puede funcionar como una barrera no arancelaria que dificulta el acceso a mercados. Se conoce como IG (Indicación Geográfica), a la designación de un producto agrícola, tanto alimenticio como de otro tipo, que posee en sí un origen geográfico bien delimitado y concreto, cuya calidad y reputación, se debería a ese lugar de origen preciso. Por lo general, una indicación geográfica consiste en el nombre del lugar de origen de los productos. Al protegerse de acuerdo a legislaciones nacionales, y en virtud de una amplia gama de conceptos, como las leyes contra la competencia desleal, las leyes de protección del consumidor, las leyes para la protección de las marcas de certificación o leyes especiales para la protección de las indicaciones geográficas o las denominaciones de origen, estas IG representan un obstáculo adicional para la competencia en el mercado mundial de bienes agrícolas (BLASSETTI, R., 2010)⁴⁹

Un ejemplo típico es el "Toscana" para el aceite de oliva producido en esa región italiana (indicación geográfica protegida, en Italia, en virtud de la Ley N° 169 de 5 de febrero de 1992), o "Camembert" para el queso producido en Francia (indicación

protegida en la Unión Europea, en virtud del Reglamento CE N° 2081/92, y en EE.UU., según del registro de la marca de certificación US N° 571.798)^{VII}.

Además, en el marco de los acuerdos multilaterales, los artículos 22 a 24 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS en inglés o ADPIC en español) se ocupan de la protección internacional de las indicaciones geográficas en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Como ya se señaló, la inclusión de esta disciplina en el conjunto de acuerdos para el cierre de la Ronda Uruguay era uno de los puntos que más interesaban a los países desarrollados.

Por el contrario, los PED y los PMA se oponían a tal inclusión por cuanto uno de los efectos sería una limitación tanto en la diversificación de su canasta exportadora como en el acceso a mercados, que hubieren aceptado en un acuerdo bilateral el registro de IG de, por ejemplo la UE. De ese modo, muchos productos agrícolas o agroindustriales (como vinos y bebidas espirituosas) producidos en PED y PMA se encuentran con la necesidad impuesta de cambiar en el etiquetado los nombres de productos análogos a los producidos en la UE para poder exportarlos, aún cuando el país de destino sea distinto de alguno que integre la UE.: por ejemplo, “Champagne”, debe señalarse con el nombre genérico de vino espumante puesto que sólo los vinos producidos en la región francesa de Champagne pueden denominarse así. Algo similar ocurre con los lácteos donde los quesos europeos son los que registran mayor número de Indicaciones Geográficas protegidas; tal es el caso del “Roquefort” cuyos análogos producidos fuera de Francia con similares características reciben la denominación de “queso azul”.

En virtud del mandato de Doha, el Consejo de los ADPIC está examinando dos cuestiones: la creación de un registro multilateral para los vinos y las bebidas espirituosas; y la extensión del nivel más elevado de protección (artículo 23) a otros productos distintos de los vinos y las bebidas espirituosas. Este punto resulta de especial interés en la inclusión de las agendas de política comercial externa para países que, como Argentina, son importantes productores y exportadores vitivinícolas. Como

^{VII} Véase página de la Organización mundial de la propiedad intelectual, OMPI http://wipo.int/about-ip/es/about_geographical_ind.html

bien señala Roxana Blasetti, (BLASETTI, R., 2010)⁵⁰, las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas dentro del art. 23.4 la protección es absoluta y debe establecerse un nivel de diferenciación en caso de productos homónimos que evite inducir a error a los consumidores. Con tal fin, se ha previsto una cláusula de excepción (denominada la cláusula del abuelo), en donde se prevé que los miembros de la OMC no están obligados a impedir en su territorio el uso de una indicación geográfica relativa a vinos y bebidas espirituosas registrada por otro miembro de la OMC, siempre y cuando los habitantes las hayan utilizado desde antes de abril de 1984.

Esta situación ha generado la instauración en la mayoría de los miembros de la OMC de un sistema nacional de IG, que en la mayoría de los casos es aún incipiente. El mandato de Doha, como ya se mencionó, contempla la posibilidad de incluir tras una negociación entre los miembros de OMC, un sistema de notificación y registro de IG. Al respecto también existen algunas polémicas puesto que del lado de la UE, Islandia y Turquía sostienen que junto a la obligatoriedad de este registro, debe agregarse el efecto vinculante y extraterritorial del mismo.

Como se analiza en la negociación birregional, esa extensión de protección de indicaciones geográficas puede afectar intereses de un lado y otro del atlántico, frenando la expansión comercial del sector productivo en cuestión cuando se trata de la producción extra-europea.

En consecuencia, puede observarse que dentro del complejo laberinto de acuerdos que afectan la liberalización del comercio agrícola mundial quienes fijan las normas en las sucesivas negociaciones dentro del sistema multilateral de comercio suelen ser actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales sobre los que se ejerce alguna presión o influencia interna y externa, aunque también hay que subrayar su capacidad de influencia en las agendas externas de los miembros de la OMC más desarrollados, terminan por reforzar un proteccionismo sofisticado.

Doha, inicio del milenio y metas de desarrollo.

La inclusión de este acápite encuentra justificación en el hecho de que durante el periodo escogido para esta investigación tuvo lugar la cuarta conferencia ministerial

desde que se creó la OMC. Efectivamente, en noviembre de 2001 en Doha, (Qatar) se realizó la reunión ministerial que lanzaría la denominada Ronda del desarrollo. Tras el fracaso de la Ronda de Seattle de 1999, (la Ronda del Milenio), la Conferencia Ministerial de Doha, generaba ya desde los preparativos, muchas expectativas para los intereses de los (PED) que en Seattle no pudieron ser negociados por el clima tenso y adverso para las negociaciones generado por las protestas de diversos grupos civiles.⁵¹(NEGRO, S. 2004)

En primer término, se puede afirmar que se retomaron los temas relacionados con los (PMA, según la denominación de Naciones Unidas) ya tratados en las Conferencias Ministeriales de Singapur '96 y Ginebra '98. Ciertamente, ya desde los primeros párrafos de la Declaración Ministerial se dejó en claro que se retoma la preocupación y los esfuerzos por acrecentar (y facilitar) la participación de los países subdesarrollados en el comercio mundial, tomando como instrumentos la asistencia técnica ya planteada en varios de los acuerdos que tratamos anteriormente, los programas de capacitación a través de los cursos que para tal fin se desarrollan en la OMC destinados a funcionarios de países subdesarrollados.

Con este ánimo, se reconoció que la mayoría de los integrantes de la OMC son P.E.D. y que sus intereses y preocupaciones debían constituir el núcleo del Programa de Trabajo de Doha. Como se dijo, esta sería la "Ronda del Desarrollo" en la cual se agendaron temas enlazados como Deuda-Finanzas y Comercio-Transferencia de Tecnologías. Evidentemente se ha tomado al Desarrollo económico como el eje de los esquemas de cooperación y de integración que se mantiene en la agenda multilateral. Esto representa un avance para los intereses de los P.E.D. y P.M.A. en el foro mundial donde se negocian las reglas para el comercio mundial, puesto que casi siempre la vinculación entre endeudamiento externo y finanzas era tratado en la UNCTAD y no en el GATT, hoy OMC.

Sin embargo, para fortalecer la cooperación técnica ambas instituciones suscribieron en abril de 2003 un memorándum con este propósito, donde se estableció que cada seis meses el Director de la OMC y el titular de la UNCTAD deben reunirse para evaluar los resultados de esta alianza significativa para los intereses de

los países subdesarrollados. Ya en los párrafos 21 y 24 de la Declaración de Doha se anunció que se encomendaba a la OMC a trabajar conjuntamente con la UNCTAD para crear capacidad y brindar ayuda técnica en distintas esferas como defensa de la competencia y también inversiones.

Pero en lo que respecta a agricultura, que es el tema de interés en este trabajo, el mandato de Doha ha establecido diferentes medidas, con grados de protección y desmantelamiento de las barreras que obstaculizan el comercio de bienes de origen agropecuario.

Precisamente puede mencionarse un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. Así por ejemplo y como resultado de la implementación de diferente tipo de regímenes y programas especiales de ayuda, el agro se había transformado en el principal receptor de transferencias y subsidios públicos, las que en 1998 habían alcanzado ya la suma record de U\$S 360.000 millones⁵² (CEI, sept. 1999).

Prácticamente todos los observadores coincidían en que la Ronda de Doha había fracasado⁵³ (BERGSTEN, F., 2005). Incluso hay analistas internacionales que afirman que el acuerdo pudo haber sido alcanzado si se eliminaban los subsidios a la exportación para la agricultura, pero muy poco más se ha resuelto desde que las conversaciones se iniciaron hasta el año 2004 que es el límite cronológico de esta investigación.

Por otra parte, la ronda no pudo abordar en profundidad dos grandes problemas que enfrentaba el régimen de comercio mundial: a) los problemas de seguridad desde los atentados del 11 de septiembre 2001, especialmente el riesgo de que el comercio mundial se paralizaría ante la posibilidad de otro ataque terrorista importante, y b) la ausencia de un control efectivo sobre el creciente número de pactos preferenciales que participan muchas de las naciones más grandes del mundo comercial⁵⁴ (BARSHEFSKY, Ch., 2005). Estos y otros factores se revelaron como grandes escollos en la siguiente conferencia ministerial de la OMC celebrada en 2003 en Cancún.

En julio de 2004, los países miembros de la OMC lograron la obtención de un pre-acuerdo sobre el marco de las negociaciones, también conocido como *texto de Oshima*, cuyo logro principal fue que la UE aceptó negociar la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas. Los 148 países se rehusaron a fijar un plazo para concluir la negociación, pero se comprometieron con un acuerdo intermedio para llegar a la siguiente reunión ministerial que tendría lugar en Hong Kong en diciembre de 2005.

Las posibles causas por las que Doha se encuentra en una situación de estancamiento, pueden abordarse acudiendo a los aportes de la investigación editada por Amrita Narlikar (NARLIKAR, A., 2010)⁵⁵. Dentro de esa investigación, resulta interesante el planteo de Aisdair Young sobre las probables razones por las cuales la ronda de Doha ha llegado a un punto en el que no puede avanzar (YOUNG, A., 2010)⁵⁶.

De ese modo, resulta interesante tomar en consideración algunos factores políticos sistémicos como la distribución de poder en el sistema político-económico mundial, o también ante la posibilidad de que exista una alternativa de acuerdo considerada superior (BATNA, por parte de los negociadores) a la que se ofrece en el marco de la negociación multilateral. Estos factores, según este autor, favorecieron el bloqueo de la negociación multilateral.

En este sentido, puede observarse la existencia tanto en la UE como en EE. UU. de poderosos intereses en torno a la Agricultura que se oponen a la liberalización en la Ronda de Doha. Los negociadores de ambos actores internacionales presentan sistemas políticos diferenciados, donde buscan generar el apoyo político suficiente como para asegurar la base de sustentación política mediante la compensación de beneficios para actores domésticos que se dedican a la exportación. En este sentido, la confianza de empresarios dentro de estos dos grandes actores internacionales para que la Ronda de Doha continúe, ha resultado un tanto tibio, a menos que se ofrezcan mejoras reales en cuanto a acceso a mercados de productos y servicios (BARSHEFSKY, Ch., 2005).⁵⁷ Sumado a esto, las instituciones políticas de estos actores internacionales complican aún más los procesos de ratificación de los acuerdos parciales.

Además, exceptuando parcialmente los temas Singapur, los negociadores de ambos actores internacionales se han comprometido en la negociación distributiva agresiva con sus socios comerciales. En esencia los negociadores, tanto de la UE como de EE.

UU., han buscado dar un giro al punto en que se focaliza la negociación multilateral, procurando que se centralice en el conjunto de lo que ellos consideran sus intereses.

Aún cuando se fijaron para esta investigación límites cronológicos 1994-2004, no puede soslayarse el hecho de que la ronda de Doha está atravesada también por la coyuntura económica internacional vigente tras la crisis del 2008 en adelante. Hasta finales de 2009, sin embargo, los gobiernos de los países emergentes (India entre ellos), habían presentado cierta resistencia a las estrategias de los dos actores internacionales mencionados (WOOLCOCK, S., 2010)⁵⁸.

Lo que puede inferirse a partir de un seguimiento de las noticias durante 2004-2009 acerca de la ronda de Doha según la página de la propia OMC, es que el estancamiento en las negociaciones se debería a que las ganancias esperadas por los dos grandes actores internacionales tratados aquí, no parecen ser significativas. Lo cual refleja esa aparente aceptación del status quo, agravada por su incapacidad para “dictar” los términos del acuerdo (debido a la distribución del poderío económico mundial). Por ende, puede afirmarse que existe cierta interrelación entre dos supuestos. El primero de ellos es que los bloqueos en las negociaciones multilaterales se producen cuando existe una alternativa mejor a la del BATNA, o en cualquier momento siempre y cuando las partes involucradas perciban una alternativa más importante a la opción que se ofrece en el proceso negociador. El segundo supuesto es que existen mayores probabilidades de que se produzca un estancamiento en las negociaciones multilaterales cuando hay una distribución de poder (entendido como el control sobre los resultados por parte de un actor) más equilibrada entre los actores participantes. De manera que cuando se interrelacionan ambas situaciones esbozadas en estos supuestos, se llega a un callejón sin salida (GAMBLE, A., 2010)⁵⁹.

Hasta enero de 2010, el estancamiento de la Ronda de Doha hacía vislumbrar una prolongada demora sin muchas perspectivas de superarlo. Las alternativas no son muchas, ya fuere que las economías emergentes hicieran mayores concesiones (lo cual significaba inclinar la balanza de logros en la negociación hacia las pretensiones de la UE y en parte de EE. UU.); o bien las expectativas de la UE y EE. UU se acondicionan expandiéndose lo suficiente como amoldarse dando cabida a un acuerdo menos ambicioso. También es posible que el conjunto de ganancias a las que pueden aspirar tanto la UE como EE.UU. aumenten si, como consecuencia de la crisis económica

desatada en 2008, se incrementan las medidas proteccionistas, particularmente cuando se trata del aumento de los aranceles aplicados dentro de los consolidados. En este contexto, el status quo parece ser, para estos actores internacionales, una opción quizá más valiosa. De este modo, las perspectivas para quebrar ese bloqueo en la negociación multilateral de Doha estarían atadas también a la proliferación de medidas proteccionistas resultantes de la crisis económica mundial.

Adicionalmente, los procesos de integración regional comercial aparecen en la superficie del comercio mundial tanto como una estrategia de inserción en el régimen comercial como una herramienta que tendería a reforzar medidas proteccionistas en un espacio económico, y político en algunos casos, ampliado.

Regionalismo en el multilateralismo ¿dos caras de una misma moneda o una contradicción?

Se plantea aquí una de las excepciones autorizadas a la aplicación de principios básicos del régimen multilateral de comercio como lo es la cláusula NMF. En el marco de la Ronda Tokio, (1973-1979) se autorizó a dar un trato especial y más favorable a los P.E.D. y P.M.A. pese a lo dispuesto en el Artículo I del GATT '47 sobre el principio de no discriminación que anima a todo el conjunto del Acuerdo. Esta excepción a la Cláusula NMF no hizo más que formalizar y dar status jurídico al Sistema de Preferencias Generalizadas instituido con anterioridad a la Cláusula de Habilitación, en la Decisión del 25 de junio de 1971. Esto queda de manifiesto en la "*Decisión del 28 de Noviembre de 1979 sobre Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los Países en Desarrollo*"⁶⁰ (OMC: L./490/3) cuando, en el párrafo a) del artículo 2 hace referencia expresa al SGP. Estas concesiones previstas por esta cláusula que los países desarrollados pueden hacer en favor de los P.E.D. y los P.M.A. sin esperar reciprocidad (como la aplicación de derechos nulos o bajos a las importaciones que los países desarrollados otorgan de forma unilateral como preferencia), guardan estrecha relación con una de las innovaciones del GATT producidas en la Ronda Kennedy al incorporar la parte IV sobre Comercio y Desarrollo. Esta incorporación fue muchas veces considerada por parte de los P.E.D. y los P.M.A. como inocua ya que no tiene carácter vinculante para los países desarrollados (pues la decisión de tal otorgamiento queda bajo la voluntad de los países desarrollados).

Ahora bien, podría afirmarse que esta fue una conquista para los P.E.D. y P.M.A. cuando lograron que en las negociaciones de esta Ronda se incluyera la estabilización de precios de materias primas (cuya exportación constituye la principal fuente de divisas para un gran número de P.E.D. dependientes de la comercialización de las mismas). Para ello se estipuló en el artículo XXXVI del GATT' 47 condiciones más favorables de acceso a mercados internacionales para esos productos provenientes de P.E.D. y P.M.A. con una canasta exportadora muy poco diversificada^{VIII}, como así también la supresión de impuestos internos que dificulten la expansión [en los mercados de destino industrializados] de su demanda. Y es precisamente este artículo el que se invoca en la Decisión del 28 de noviembre de 1979, cuando se advierte a los países desarrollados sobre las dificultades de los países del Tercer Mundo para poder establecer concesiones de carácter recíproco⁶¹. El propósito de los países en vías de desarrollo era aumentar su participación en el sistema del comercio mundial, implementado en Bretton Woods, tratando de imponer condiciones de ecuanimidad que contemplasen su situación en desventaja y que dejase de lado un sistema en el que sólo le era posible comerciar al núcleo de países desarrollados. De allí pues que en relación a la no- reciprocidad por parte de los P.E.D. la Cláusula simplemente reproduce el párrafo 8 del artículo XXXVI del GATT' 47, casi de manera textual.

La Cláusula de Habilitación es también el fundamento jurídico del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), en cuyo marco el Grupo de los 77 (que son países subdesarrollados) intercambian entre sí concesiones comerciales. Este particular sistema de preferencias ha sido entendido como el marco de referencia para la Cooperación Sur- Sur y como un instrumento para la promoción del comercio entre los P.E.D. miembros del Grupo de los 77, y para el aumento de la producción y el empleo en esos países integrantes del Grupo, y *"toda agrupación subregional/ regional/interregional de países en desarrollo miembros del Grupo de los 77 enumerados en el Anexo I que haya intercambiado concesiones y que haya pasado a ser parte en el presente Acuerdo de conformidad con sus artículos 25, 27, o 28"*⁶² (UNCTAD, 1988). Este sistema de preferencias comerciales entre los P.E.D. y los P.M.A.

^{VIII} En el Anexo sobre notas y disposiciones suplementarias se estipula un programa de diversificación en el párrafo 5 del mismo artículo XXXVI que abarque la transformación de productos primarios(en especial los agrícolas) en productos manufactureros. El objetivo es que los P.E.D. puedan incorporar mayor Valor Agregado a sus productos exportables.

prevé para su aplicación el principio de las ventajas mutuas para que de este modo todos los participantes se vean beneficiados teniendo en cuenta sus niveles respectivos de desarrollo económico e incluso industrial, la estructura de su comercio exterior (en especial si su canasta exportadora está diversificada o si es dependiente de la exportación de un producto de origen primario) y sus sistemas y políticas comerciales.

Tal vez, con la incorporación de esta excepción de la cláusula NMF lo que se hizo fue sincerar una situación de ficción de igualdad económica entre las partes contratantes del GATT'47. El principio de que los P.E.D. asumirían paulatinamente mayores obligaciones en tanto y en cuanto su nivel de desarrollo económico se los permitiera, se señaló en el párrafo 7 de Cláusula de habilitación: "*las partes contratantes en desarrollo esperan que su capacidad de hacer contribuciones, o concesiones negociadas, o de adoptar otras medidas mutuamente convenidas de conformidad con las disposiciones y procedimientos del Acuerdo General, aumente con el desarrollo progresivo de su economía y el mejoramiento de su situación comercial y esperan en consecuencia participar más plenamente en el marco de derechos y obligaciones del Acuerdo General*". Al mismo tiempo este principio de gradualidad a favor de los P.E.D. y los P.M.A. se incorporó en algunos acuerdos plurilaterales negociados en la Ronda Tokio, como por ejemplo en el Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, mientras que el reconocimiento de tales subsidios fuera una parte integral de los programas de desarrollo económico de los P.E.D., con el compromiso de reducir o incluso eliminar los subsidios de exportación.

En forma conexas, se invoca la Cláusula de Habilitación para la presentación de acuerdos de integración económica y el establecimiento de Zonas de Libre Comercio entre territorios aduaneros, según se prevé en el apartado c) del punto 2 sin que las concesiones acordadas entre los miembros de dichos acuerdos de integración sean extensibles a las demás partes contratantes del GATT. Sobre este punto conviene remarcar que se atenúa la exigencia de eliminar los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas que ordena el artículo XXIV del GATT en el párrafo 8 en sus apartados a). I y b) para las Uniones Aduaneras y las ZLC. Gracias a ello varios acuerdos de integración económica entre P.E.D. y P.M.A. se han celebrado

en forma creciente a tal punto que esta situación ha sido tenida en cuenta en los considerandos del Entendimiento relativo la Interpretación del Artículo XXIV.

Sobre el procedimiento de presentación de acuerdos de integración hay especialistas que distinguen dos procedimientos diferenciados ⁶³(GROSS ESPIELL, 1991), según se trate de acuerdos entre países desarrollados o bien, entre países subdesarrollados. Mientras que las Comunidades Europeas fueron presentadas bajo el artículo XXIV del GATT la mayoría de los esquemas de integración de los P.E.D. y los P.M.A. lo fueron bajo el auspicio de la Cláusula de Habilitación ⁶⁴(FRANKEL, J., 1997). Por cierto, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fue presentada en el GATT bajo el régimen de la Cláusula de Habilitación y no bajo el artículo XXIV; lo cual supone mayores ventajas para los países firmantes de dichos acuerdos. Por eso, la Cláusula de Habilitación representa la primera vez que se diseña un régimen especial de asociación para los P.E.D. y P.M.A. dentro del régimen multilateral de comercio.

Reflexiones preliminares

Más allá de los fundamentos jurídicos esbozados aquí, en el fondo el planteo es cómo se interpreta el regionalismo comercial vis à vis el régimen multilateral de comercio, toda vez que representaría un estancamiento de este último mercado por la preferencia de los estados por negociar de manera bilateral o regional cuestiones comerciales. Esta preferencia indicaría quizás que, antes de extender a un número extenso de actores participantes del régimen multilateral muchos PED y algunos países desarrollados optan por restringir la liberalización del comercio de bienes y servicios a un número mucho mas acotado de estados; con lo cual cabe retomar el interrogante que subtitula este capítulo: ¿no es el regionalismo comercial una forma de proteccionismo extendido?

En un sentido inverso, podría interpretarse que el creciente número de acuerdos regionales no haría más que reforzar en el nivel regional, el compromiso de los actores participantes del régimen multilateral comercial. Tal refuerzo estaría dado por cuanto en la celebración de nuevos acuerdos regionales comerciales suelen contemplarse disciplinas, procedimientos y prácticas propias de la OMC.

En lugar de responder a estos interrogantes partiendo de una antítesis, se opta por responderlos desde una visión sintética: apelando al planteo de Rosas⁶⁵ (ROSAS, C., 2003) quien señala la existencia simultánea de “tres pistas” para las negociaciones comerciales por diferentes motivos.

El primero de ellos es que desde la percepción aparentemente generalizada, en el plano multilateral se vuelve tortuoso llegar a un acuerdo ante el requisito del consenso cuando se trata de un ámbito de más de 145 miembros. En efecto: la existencia de plazos acotados para adoptar una decisión, junto a una agenda o mandato negociador ambicioso y amplio planteado en la Ronda de Doha, desalientan los esfuerzos en pos del multilateralismo. Sumado a ello, el hecho de que muchas negociaciones de la OMC se efectivicen en la “sala verde” contigua a la secretaría (véase recuadro de adopción de decisiones) quita legitimidad a un régimen multilateral que se dice democrático por la adopción por consenso de la toma de decisiones.

Cuando se analizó en este capítulo el sistema multilateral de comercio a la luz de los planteos de Axelrod sobre la cooperación y las rondas de negociaciones como un juego de participantes iterados, pudo observarse que el establecimiento de normas y metanormas, cumple un rol fundamental para la permanencia del sistema. No obstante, cuando se trata de la discusión de los intereses de aquellos actores internacionales productores y exportadores de productos agrícolas, la ronda de negociación de Doha entra en un callejón sin salida. Como se planteó en su momento, los factores domésticos juegan un papel por demás influyente en cuanto a las posiciones de cada actor en torno a la liberalización del comercio de bienes agrícolas, lo cual resulta en una variable explicativa del tejido de alianzas y contra-alianzas en la negociación multilateral, en la que como se vio oportunamente, la formación y disolución de grupos como el de Cairns, el G10 o el G22 pueden marcar el rumbo de la negociación en sentidos muy diferentes.

Adicionalmente, si se obvia el estatocentrismo de la OMC, y se tiene en cuenta que la UE tiene representación como bloque en este foro, vemos que los países miembros del bloque económico comercial cuentan con doble representación. Aún

así estos países se enfrentan a las críticas que despierta la PAC en el seno de la OMC. Según la misma autora que tomamos en consideración, esto puede explicar que muchos de los miembros de la UE, o bien la UE en su conjunto opten por celebrar acuerdos bilaterales antes que continuar desdoblado esfuerzos, con el consecuente desgaste que conlleva la simultaneidad de la negociación en las tres pistas.

De ahí entonces que podría comprenderse la consecución de acuerdos entre la UE y Chile o la UE y México por ejemplo. Sumado a ello, las dificultades en el plano multilateral se acrecentaron desde a ampliación de la UE hacia el este de Europa, incorporando diez nuevos miembros en mayo de 2004 y dos más en diciembre de 2007.

Lo anterior da pie para plantear las razones por las cuales la UE busca negociar un acuerdo de libre comercio con Mercosur, pese a las dificultades que representa un acuerdo entre regiones con algunos sectores económicos competitivos entre sí. Estas razones se estudian en el capítulo siguiente, donde se aborda específicamente la negociación interregional.

Notas y referencias bibliográficas

-
- ¹ NARLIKAR, A. (2010), *"Deadlocks in multilateral negotiations"*, Nueva York, Cambridge University Press.
- ² HALPERÍN, M., (2004) *"Principios jurídicos del multilateralismo: Situación de los países en desarrollo"*, Colección Aroha, Bs.As.
- ³ KRASNER, S. D. (1982), *"Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables"* en *International Organization*, vol.36:2, pp.185-205.
- ⁴ NORTH, D. C. (1990), *"Institutions, Institutional Change and Economic Performance"*, Cambridge University Press.
- ⁵ LAVIÑA, F., (1994): *"Organización del Comercio Internacional"*, Ed. Depalma, Bs. As., PP.45-69.
- ⁶ PETERS, B. G. (2003). *"Institucionalismo internacional"*, en: *"El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política"*, Barcelona: Editorial Gedisa.
- ⁷ HIRST, M. y RUSSELL, R., (2001) *"El Mercosur y los cambios en el sistema político mundial"*, Bs As, Fundación OSDE, p.87
- ⁸ AXELROD: R.: (2004) *"La complejidad de la Cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en lo agentes."*, FCE, Bs. As.
- ⁹ GOUREVITCH, P., (1993), *"Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales"*, Ed. FCE, Buenos Aires, pp.150-154.
- ¹⁰ ERCOLANO, F., (1995): *"La eliminación de barreras arancelarias ¿una utopía o realidad futura?"*, OMC
- ¹¹ VARELA PARACHE, F. y DÍAZ MIER, M.A. (1998): *"Historia del GATT: desde sus orígenes a la situación actual"*, en *Información Comercial Española* nº 770, abril-mayo.
- ¹² ROSECRANCE, R.(1987), *"La expansión del estado comercial"*, Ed. Alianza, Madrid.
- ¹³ KUMAR, R., (1993), *"Developing country coalitions in international Trade Negotiations"*, en GLOVER, D. y TUSSIE, D. *"The developing countries in World Trade: Policies and bargaining strategies"*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.

- ¹⁴ HIGGOT, R. , (1990), “*Middle Power leadership and coalition building: Australia, The Cairns Group and The Uruguay Round of trade Negotiations*”, en *International Organization* n° 44, otoño, ppags 589-632.
- ¹⁵ AXELROD, R. (2004), op. Cit., cap.3.
- ¹⁶ RUGGIE, J. (1982): “*International regimes, transactions and change: embedded Liberalism in the post-war economic order*”, *International Organization* n° 36, Londres.
- ¹⁷ MAGGI, G (1999), “*The role of Multilateral institutions in International Trade Cooperation*”, *American Economic Review*, núm.89 vol1, pp.190-214.
- ¹⁸ ODELL, J.S. (2006) “*Negotiating Trade.Developing countries at the WTO and NAFTA*”, Cambridge University Press, New York, pp-1-38
- ¹⁹ KEOHANE, R. Y NYE, J., (1988), “*Poder e Interdependencia- La política mundial en transición*”. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, p. 59.
- ²⁰ EVANS, P. (1999): “*Instituciones de gobierno económico en una economía política mundial: consecuencias para los países en desarrollo*”. Documento de Trabajo para la X UNCTAD.
- ²¹ MILLER, C. (2000), “*Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*”, ed. Nuevo Hacer, Buenos Aires. Cap.1.
- ²² ROTHSTEIN, R., (1968), “*Alliances and small powers*”, Columbia University Press, Nueva York.
- ²³ MILLER, C. (2000), op.cit. p157-163.
- ²⁴ DÍAZ MIER, M.A.(1996), op.cit
- ²⁵ SINGH, J. P. (2006), “*The evolution of national interests: new issues and North–South negotiations during the Uruguay Round*” , en ODELL, J.S. (2006)” *Negotiating trade: developing countries at the WTO and NAFTA*”, Cambridge University Press, New York.
- ²⁶ ERCOLANO, F. (1995) “*La eliminación de barreras arancelarias: ¿una utopía o realidad futura?*”, OMC , p.257
- ²⁷ MARCEAU, G. y PEDERSEN, P. (1999), “*Is the WTO open and transparent?*”, *Journal of World Trade*, VI.33 n°1, pp. 1-49.
- ²⁸ OMC, (2003) “*Los textos jurídicos. Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones comerciales multilaterales*”, Ginebra, Publicaciones de la OMC, p.7 Véase acuerdo de Marrakesch.
- ²⁹ MANSFIELD, E.D. REINHARDT, E. (2006), “*International institutions and the volatility of international trade*”, La Haya, TMC Asser Press.
- ³⁰ OMC, (2003) “*Los textos jurídicos. Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones comerciales multilaterales*”, Ginebra, Publicaciones de la OMC, p.7-9
- ³¹ KEOHANE, R. NYE, J., op.cit. p.35.
- ³² KEOHANE, R. y NYE, J., op.cit.p82.
- ³³ NEGRO, S. (2004), “*De Marrakesch a Cancún: La OMC y las Conferencias Ministeriales*”, en *Revista de Derecho Industrial y de la Competencia* N° 6, Bs. As. , pp.343-380.
- ³⁴ BLASETTI, R. (2004): “*La equivalencia de las medidas Sanitarias: un reclamo del mundo en Desarrollo*”, en *Revista Temas de Derecho Industrial y de la Competencia*, N° 6, p. 21.
- ³⁵ PANAGARIYA, A. (2005), “*Liberalizing agriculture*”, en *Foreign Affairs*, n° especial sobre la OMC.Vol 87, n°7.
- ³⁶ IICA(1998), División de Agricultura y Productos Básicos, Material de capacitación acerca del Acuerdo sobre la Agricultura, enero, pp. 19-21.
- ³⁷ MADRIGAL, N. (2002), “*La agricultura en el sistema multilateral de comercio*”, en “*la organización mundial de comercio y los países desarrollados*”, CEEI, Universidad de La Habana, Colectivo de autores, disponible en www.uh.cu/centros/ciei/biblioteca/biblioteca.../libro%20omc.pdf (6 de junio de 2010)
- ³⁸ TUGORES QUES, J. (1998) “*Economía Internacional e integración económica*”, Ed. Prentice Hall, Madrid.
- ³⁹ SHARMA, R. “*Preparación para negociar ulteriores reducciones de los aranceles consolidados*”, en FAO, “*Commodities and Trade Division, Umbrella Programme for Training on Uruguay Round and Multilateral Trade Negotiations on Agriculture, Agreement on Agriculture*”, Roma.
- ⁴⁰ BASCO, C., et al (2010), “*El acuerdo sobre Agricultura*”, en CORREA, C. (coord.), “*Comercio internacional del GATT a la OMC*”, cap.3.
- ⁴¹ TOKARIK, S. (2009), “*Measuring the impact of distortions in agricultural trade in partial and general equilibrium*”, *International monetary Fund Working paper*, WP/03/110.

⁴² CLAPP, J., (2006), "Demystifying Doha: Making sense of the WTO Agricultural trade talks", Harvard international Review, 5 septiembre, en <http://hir.harvard.edu/articles/1458/>. Consultado el 6 sept.2009.

⁴³ OMC, (2004) "Medidas del compartimento verde", Comité de Agricultura, 8 de noviembre. TN/AG/S/10

⁴⁴ LÓPEZ GARCÍA, D. (2008), "Agroecología y educación ambiental. Programa de formación para educadores ambientales", Sevilla, Dirección General de Educación Ambiental y Sostenibilidad.

⁴⁵ CEPAL, (1995) "El Acuerdo Agrícola y sus implicaciones para América Latina en el acceso a los mercados". LC/R.1586, 30 de diciembre.

⁴⁶ NEGRO, S.: "De Marrakesh a Cancún: la Organización Mundial de Comercio y las Conferencias Ministeriales", en Revista de Derecho Industrial y de la Competencia Nº 6, p.356.

⁴⁷ OMC, (2000) "Mesures Sanitaires et phytosanitaires", disponible en http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries4_sps_f.pdf

⁴⁸ BLASSETTI, R.: (2004) "La equivalencia de las medidas Sanitarias: un reclamo del mundo en Desarrollo", en Revista Temas de Derecho Industrial y de la Competencia, Nº 6, p. 21.

⁴⁹ BLASSETTI, R. (2010), "Las indicaciones geográficas y otras cuestiones vinculadas a la negociación agrícola: el medio ambiente y la patentabilidad de la materia viva", en CORREA, C. (coord.), "Comercio Internacional: del GATT a la OMC", Buenos Aires, Eudeba, cap.13.

⁵⁰ BLASSETTI, R. (2010), op. Cit. pp.532-533

⁵¹ NEGRO, S. (2004), op. cit. Ver el contexto descripto en que se desarrolló la ronda de Seattle p. 355.

⁵² Centro de Economía Internacional (1999), Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, (1999) "El Comercio Agrícola y el problema de los subsidios", septiembre.

FUENTES DOCUMENTALES SOBRE LOS ACUERDOS Y DECISIONES EN EL SENO DE LA OMC EMPLEADOS EN ESTE CAPÍTULO:

WT/GC/W/442

WT/DS246/6

WT/DS246/R

WT/L/304

WT/DS246/7

TN/AG/S/10

G/AG/NG/W/18

G/AG/NG/W/54

G/AG/NG/W/104

G/AG/NG/W/90

G/TBT/SPEC/14

G/ADP/M/9, párrafos 109 y 121;

G/ADP/M/10;

G/ADP/M/13, párrafo 83;

G/ADP/M/15, párrafos 97 a 103;

G/ADP/M/16, párrafos 66 a 79;

G/ADP/AHG/W/68;

G/ADP/AHG/W/78;

WT/TPR/M/33

WTO, High Level Symposium on Trade and Development, Ginebra , marzo 1999

⁵³ BERGSTEN, F. (2005), " *Rescuing the Doha Round*" en Foreign Affairs, especial OMC, diciembre.

⁵⁴ BARSHEFSKY, Ch.: (2005), " *With or without Doha,*" Foreign Affairs, Edición Especial OMC, Nueva York, Diciembre

⁵⁵ NARLIKAR, A., ed. (2010), " *Deadlocks in multilateral negotiations. Causes and solutions*", New York, Cambridge University Press.

⁵⁶ YOUNG, A., (2010), " *Transatlantic intransigence in the Doha Round: domestic politics and the difficulty of compromise*", en NARLIKAR, A. (ed.), " *Deadlocks in multilateral negotiations. Causes and solutions*", New York, Cambridge University Press.

⁵⁷ BARSHEFSKY, Ch.: (2005), op. cit., pp.167-171

⁵⁸ WOOLCOCK, S. (2010), " *Trade policy: from Uruguay to Doha and beyond*", en WALLACE, H. et al (editores), " *Policy making in the European Union*", , 5ª edición, New York, Oxford University Press, pp.377-99.

⁵⁹ GAMBLE, A., (2010), " *The politics of deadlocks*", en NARLIKAR, A. ed., op.cit.

⁶⁰ OMC: L./490/3

⁶¹

⁶² UNCTAD, DITC/Misc.57 GSTP/MM/BELGRADE/10 12 de abril de 1988.

⁶³ GROS ESPIELL, (1991) " *El tratado de Asunción : una aproximación a su problemática jurídica*", Revista de la Facultad de Derecho, Montevideo, , p.26, citado en LAVIÑA, Félix " Organización del Comercio Internacional", Ed. Depalma, Bs. As., 1994, p.95

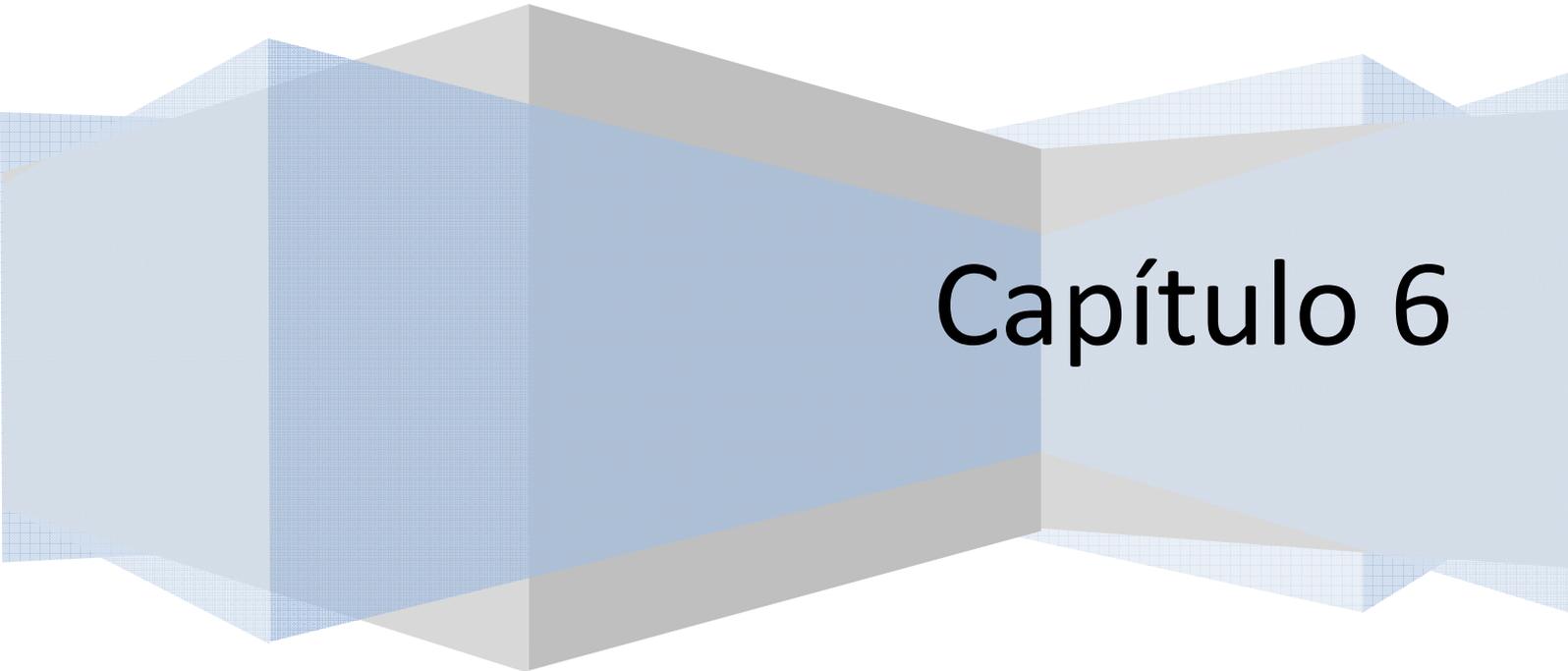
⁶⁴ FRANKEL, J.A. 1997 " *Regional Trading Blocs in the World Economic System*", Institute for International Economics, Washington, .p.4

⁶⁵ ROSAS, C. (2003), op.cit. pp.45-47.

Parte III Escenarios

La relación interregional Mercosur y Unión Europea

Una negociación con final abierto



Capítulo 6

LA RELACIÓN INTERREGIONAL ENTRE MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA. Una negociación con final abierto

Una vez presentadas nuestras unidades de análisis, junto al escenario multilateral que sirve de encuadre general a las negociaciones entre dos bloques regionales (entendidos como actores internacionales), corresponde ahora estudiar las negociaciones entre Mercosur y Unión Europea.

Si bien los pilares que sustentan las relaciones interregionales, esto es diálogo político, cooperación y comercio se abordan con cierta profundidad, resulta necesario un análisis previo sobre la naturaleza de esta particular relación entre dos bloques de integración regional. De ese modo se podrá tener una perspectiva conveniente sobre la importancia relativa de cada uno de estos tres pilares.

En efecto, acudiendo a las teorías de las Relaciones Internacionales esbozadas en el marco teórico de esta investigación, en particular el constructivismo, podremos interpretar los acercamientos entre estas regiones. Aunque se comienza este capítulo presentado los cambios en el triángulo atlántico UE-Cono Sur-EE.UU a comienzos de los noventa, se pretende trascender la narrativa descriptiva en la que se suele caer al contextualizar históricamente las relaciones UE-Mercosur.

De manera que partir de ese análisis e interpretación se busca comprender no sólo los resultados del diálogo político, la cooperación inter-bloques y el comercio; sino que además se avanza en la explicación sobre aquellos obstáculos que han paralizado frecuentemente las negociaciones y sobre las posibles causas que ocasionaron tales estancamientos.

Lo anterior nos lleva a considerar las estrategias que nuestras unidades de análisis despliegan para proteger y satisfacer sus intereses dentro del proceso de negociación. En este punto conviene tomar en cuenta entonces las contribuciones mencionadas en el marco teórico acerca del trabajo de Bercovitch y Lutmar. Estos autores trabajan

sobre la hipótesis de los factores domésticos como posibles causantes de las paralizaciones y puntos de estancamiento en las negociaciones multilaterales. Dentro de estos tópicos se encuentra la sección que anima esta investigación: el comercio de bienes agrícolas. En razón de esto es que se considera oportuno destinar un apartado especial en este capítulo para detenerse a analizar los agronegocios en las relaciones UE-Mercosur.

Por último, se avanza en reflexiones preliminares que permiten adelantar algunas de las conclusiones de esta investigación y al mismo tiempo, vislumbrar las interacciones entre la negociación birregional y la política comercial externa argentina, tema que se aborda en el próximo capítulo.

El interés de la UE en Mercosur y la triangulación atlántica

La cumbre de las Américas de Miami de 1994, sumado al establecimiento del NAFTA, estimularon la búsqueda de equilibrios en las relaciones comerciales de EE. UU. y la UE con América Latina. Así ocurrió con México por ejemplo: el acceso para la UE de las compras gubernamentales mexicanas en condiciones similares a las que ese país había otorgado en el marco del NAFTA a EE. UU., pueden demostrar esa carrera entre EE. UU. y la UE por alcanzar acuerdos con las economías emergentes latinoamericanas.

Con estos elementos esbozados, una posible explicación acerca de ese entramado de relaciones euro-latinoamericanas sería que Europa Occidental habría buscado contrarrestar la preponderancia económica estadounidense en varios países de la región mediante la firma de numerosos acuerdos, entre ellos el AMIC con el Mercosur.

Dos estrategias distintas hacia América Latina

Durante las últimas décadas Estados Unidos ha concebido el regionalismo como parte integral de su política comercial externa. De hecho, el rápido desarrollo de un concepto regional para América del Norte a finales de la década del '80, en cierto modo fue fruto de una actitud estadounidense reactiva de cara a la consolidación del Mercado Único Europeo. Visto de este modo, la creación del NAFTA marcó un punto importante en la política comercial externa que llevó a EE. UU. a apostar por la celebración de acuerdos regionales de libre comercio.

En consecuencia, el regionalismo estadounidense promovía un modelo “hub – and – spoke” de acuerdos regionales de comercio. Así orientó esta política regional poniendo como prioridad el escenario del Sudeste Asiático, donde el supuesto impacto negativo de los acuerdos comerciales de tipo “fortaleza”, impulsó la creación del Foro de Diálogo Interregional de Cooperación Económica Asia- Pacífico. Además, con respecto al contexto latinoamericano, durante la década del noventa se lanzó la “Iniciativa para las Américas”. La propuesta norteamericana se restringía a crear una Zona de Libre Comercio con los países latinoamericanos, “desde Alaska a Tierra del Fuego” bajo la consigna “Trade not Aid”.

Con lo cual la peculiar combinación de nuevo regionalismo y panamericanismo definió en gran medida la política estadounidense hacia América del Sur, que podría resumirse en una especie de “interregionalismo hegemónico suave” bajo el diseño de núcleos y rayos. En buena medida, el escepticismo tradicional de Estados Unidos sobre la cooperación regional desempeñó un papel importante en la formación del carácter híbrido de este interregionalismo suave. El bajo grado de institucionalización de este tipo de regionalismo y de la cooperación interregional está relacionado con la preferencia de EE.UU por un proceso de regionalización donde no se presente ninguna implicación de delegación de poder supranacional y la puesta en común de soberanía. La desconfianza de EE. UU hacia la soberanía conjunta y compartida está relacionada con lo que Keohane denomina “divergencia de soberanía euro-americana” (KEOHANE, R., 2002)¹. De ahí entonces que las propuestas e iniciativas tuviesen un sesgo netamente comercial, excluyendo de la agenda cuestiones de tipo socioeconómico e incluso político- institucional.

En contraste, la estrategia de la UE en lo que respecta a interregionalismo ha representado una forma de externalizar la gobernanza europea de la que se habló en el capítulo referido a esta unidad de análisis en esta investigación. Ciertamente, la difusión de las normas europeas es realizada a través de la multiplicación de los diálogos de región a región, como una forma de influencia social europea en un mundo cada vez más globalizado (POLLIO, E., 2010).² Esa proyección global de la gobernanza europea pretende erigirse en un nuevo paradigma de interacción externa. El desarrollo de las relaciones interregionales dirigida por la UE dio lugar a varias formas de

asociación entre los grupos regionales, lo que generó un gran número de marcos de cooperación de región a región y foros de diálogo.

En esa tesitura, la Europa Comunitaria (que acababa de ampliarse en 1995) se relacionaba externamente con acuerdos bilaterales y regionales donde incluía el diálogo político y la cooperación. De manera que la UE se presentaba ante los países parte del Mercosur con una oferta que incluía un plus de carácter social y político a la hora de celebrar acuerdos con estos países, lo que en un juego de palabras contrastantes de la consigna estadounidense sería “Aid for Trade”, ya que se implementarían también programas de cooperación y ayuda para desarrollar capacidades para el comercio en los países destinatarios de la ayuda europea.

Al mismo tiempo, a partir de los años noventa la UE como bloque descompuso su percepción monolítica sobre América Latina. A partir de ahí implementó el modo selectivo con que se relacionó con cada fragmento de la región, e incluso con cada Estado. La estrategia de la Unión Europea hacia América Latina aprobada en la Cumbre de Essen (1994) resulta demostrativa de esta dirección, que como señala Grabendorff³ (GRABENDORFF, W., 2004) fue propia de un escenario de la primera mitad de los años noventa. En ese entonces la competencia económica pareció prevalecer sobre preocupaciones estratégicas. No obstante, resulta factible plantear que aquel giro de Europa en la forma de relacionarse con las diversas regiones y países que conforman el puzzle latinoamericano respondía a probables incentivos, entre ellos:

- 1) la consolidación de la democracia, con mayor o menor grado de profundidad que se da en varios países de este hemisferio, toda vez que ésta es entendida hoy en los regímenes internacionales más como un valor que como régimen político.
- 2) la competencia entre Estados Unidos y Europa por ganar porciones cada vez mayores del mercado latinoamericano.
- 3) el globalismo de las políticas exteriores europeas en lo que respecta a estrategias de Inversión Extranjera Directa y al comercio exterior.
- 4) la apertura de las economías latinoamericanas, con la aplicación de medidas de política económica neoliberales durante los años noventa.

Si se revisa el siguiente cuadro de relaciones que la UE ha establecido con América Latina desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, podríamos corroborar en gran parte tales presunciones, fundadas en la interdependencia de un escenario internacional en el que el regionalismo emergía como una estrategia no sólo de inserción; sino también como una herramienta para disminuir la vulnerabilidad de los Estados- Nación frente a variables que escapaban al control estatal.

Para ilustrar ese escenario de la Interdependencia entre Europa y América Latina en los años noventa y comienzos del siglo XXI, el cuadro que se muestra a continuación brinda una visión sobre los acuerdos de diversa índole entre América Latina y la UE.

Cuadro 6.1: Acuerdos entre UE y América Latina

Acuerdo	Objetivos	Vigencia desde
Acuerdo de Libre Comercio UE- México	Liberalizar aproximadamente el 96% del universo arancelario entre México y UE para 2007. Acceso de la UE al mercado de compras gubernamentales y servicios públicos mexicanos en un régimen parecido al vigente en el NAFTA	2000
Programa regional para la reconstrucción de Centroamérica- Acuerdo Marco de Cooperación	El 1º fue un plan de ayuda paliativa de los efectos del Huracán Mitch. Fortalecer la cooperación técnico-científica, comercial, financiera, económica, medio ambiental	1999 ambos
SPG y acuerdo de cooperación entre Comunidad Andina-UE	Diálogo político anti- narcóticos. Nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas liberalizando el 75 % del universo arancelario	1998 y 1999
UE-Chile:	Acuerdo de Libre Comercio	2002
Mercosur-UE	Acuerdo de Cooperación Interinstitucional Acuerdo Marco Interregional de Cooperación. Negociaciones en proceso para alcanzar un acuerdo de libre comercio interregional	1992 Firmado en 1995 en vigor en julio de 1999 Se estancaron en 2004. Parecía retomar un nuevo impulso en 2010

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea
http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/index_en.htm

Como puede observarse en el cuadro 6.1, la densa red de relaciones entre la UE y los países latinoamericanos se materializó en numerosos acuerdos bilaterales y subregionales que cristalizan las tres vías por las cuales ha discurrido desde los noventa las relaciones del bloque europeo con la región. Más aún; si se analiza el tenor de los acuerdos suscriptos con México o con Chile, puede observarse que las pretensiones de la UE se afincaban en cuestiones político-estratégicas dentro del escenario global, yendo más allá del mero hecho de cerrar acuerdos con estos países como una oportunidad económica.

En este sentido, podría decirse que la política comercial de la UE está formada por una mezcla compleja de presiones internas y externas, condensadas en un juego multinivel. De hecho, el peso de los procedimientos internos de toma de decisiones analizados en el capítulo correspondiente a la UE, hace que la política comercial del bloque dependa en gran medida de la dinámica de ese proceso, quizá más que de factores externos.

Aún así, es probable que las presiones externas en las políticas de la UE hayan incidido en su patrón interregional hacia Mercosur.

Más allá del enfoque económico-comercial está claro entonces que la UE y EE.UU. competían en sus diseños geopolíticos subyacentes de sus respectivas políticas hacia América Latina. Un ejemplo de ello fueron los temores de la Casa Blanca sobre la supuesta europeización de los estándares comerciales en los productos exportables de América del Sur. Esto conllevó a que EE.UU. implementara una política de *“divide et impera”* frente al Mercosur en la propuesta del ALCA, buscando celebrar acuerdos bilaterales con los países del Cono Sur, como con Paraguay, Uruguay y otros países de la región. De ese modo, la estrategia estadounidense destinada a la fragmentación del Mercosur, entre los años 2002-2005 limitaba claramente los esfuerzos de la Comisión Europea para el fortalecimiento tanto de un enlace entre la gobernanza europea para como para el fortalecimiento del mercado intra-regional en el Cono Sur.

En consecuencia, la UE amoldó su política comercial hacia América del Sur a través de la aceleración de las negociaciones bilaterales e interregionales en la región para celebrar acuerdos de libre comercio. Un ejemplo de esto ha sido el paralelismo entre la esta celeridad de la UE por cerrar acuerdos con el Cono Sur, en un contexto de negociaciones subregionales con México, la Comunidad del Caribe, el Mercosur y Chile. Por este motivo no resulta extraño entonces que las fluctuaciones en las negociaciones por el ALCA y entre la UE y el Mercosur guarden relación entre sí. Una evidencia de ello fue que el número de contactos oficiales y extra-oficiales entre UE y Mercosur se duplicaron entre 2001-2003, precisamente cuando las negociaciones por el ALCA parecían acelerarse. En ese lapso se produjo la oferta de reducción de tarifas más significativa entre las partes, al momento de celebrarse la novena ronda interregional de las negociaciones en marzo de 2003.

Asimismo, esa competencia entre la UE y EE.UU. se producía simultáneamente con las marchas y contramarchas de un Mercosur convulsionado con un socio como Brasil que evolucionaba en su rol de global player y estado pivot. Además junto al estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC, Brasil ha jugado un papel clave en el G20, adoptando un papel ofensivo en la defensa de intereses de países en desarrollo exportadores de materias primas y alimentos.

Por esta razón, un análisis en profundidad de los problemas estructurales relacionados con el ascenso de Brasil es indispensable para echar luz acerca de las implicaciones de cambiar la configuración de esta relación triangular atlántica y las tendencias políticas en el Cono Sur en relación al regionalismo. El compromiso de Brasil con Mercosur, según Mesquita (MESQUITA, E., 2008),⁴ ha sido ambivalente, ya que por un lado encontró en la UE un marco de institucionalidad para fomentar la cooperación en el Cono Sur. Pero también por otro lado Brasil puso ciertos reparos para que Mercosur avanzara hacia una estructura supranacional.

Observado esto desde una perspectiva netamente política, Brasil comenzó a mostrar su vocación como potencia intermedia y como líder de la región Sudamericana. Esto despertó ciertos resquemores entre sus socios, cuando las asimetrías parecían profundizarse dentro del bloque.

Como se analizó ya en el capítulo correspondiente a Mercosur, Brasil parece haber considerado al esquema de integración como un medio para alcanzar sus objetivos de política exterior y no como un objetivo *per se*. Aunque también como un canal de expresión su redefinida identidad sudamericana (MARTINEZ, M C, 2011)⁵.

En la práctica, la perspectiva brasileña de la integración regional sudamericana presentaba diferencias muy marcadas con respecto a la política de la UE para la asistencia al esquema de integración. Multiplicando las iniciativas de integración en América del Sur como lo hacía con la iniciativa ya comentada en el capítulo tres de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasil desviaba los recursos políticos y económicos del fortalecimiento institucional que la UE deparaba a Mercosur.

Además, Brasil tuvo éxito junto con Argentina, eludiendo el proceso del ALCA, mediante un enfoque dilatorio, estancando la negociación. Sin embargo, y tal como lo señala Grabendorff (GRABENDORFF, W., 2004)⁶, el gobierno de Lula no era hostil al ALCA, pero sí tenía un enfoque más gradualista. En primer término a través de la

creación de un área de libre comercio de América del Sur con el Mercosur, y el Pacto Andino, para luego en una segunda etapa poder negociar con los países del NAFTA en igualdad de condiciones. Tomado esto desde un punto de vista sistémico el estancamiento del ALCA, merced en parte al liderazgo brasileño, impactó significativamente en las negociaciones UE-Mercosur, ya que a partir de entonces la UE dejó de ser ese “unificador externo” para Mercosur a medida que se desvanecía la Iniciativa para las Américas tras la cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005.

Por otra parte, ese nuevo papel de Brasil en el escenario regional provocó un cambio de estrategia de la UE a partir de 2006-2007 para relacionarse con América del Sur. A partir de entonces se reforzó el bilateralismo selectivo iniciado ya con los acuerdos Chile-UE y México-UE, en detrimento del interregionalismo puro del que se habló anteriormente. A partir de ahí, Brasil pasó a ser un socio privilegiado de la UE (FRIDE, 2009), ya que en reconocimiento de su peso regional e internacional como potencia media, la UE ampliada a 25 miembros celebró una cumbre con Brasil en julio de 2007. En dicha reunión tanto la UE como Brasil se comprometieron a intensificar la cooperación, luchar contra la pobreza, proteger el medioambiente apoyando el uso de energías alternativas.

De lo anterior puede inferirse entonces el cambio de estrategia de relacionamiento de la UE para con el Mercosur. Este cambio resulta significativo ya que lo usual en la UE era la promoción del multilateralismo para relacionarse con América Latina y el Caribe.

Entendiendo el acercamiento entre UE y Mercosur

Como se mencionó, la inclusión de este parágrafo estriba en la necesidad de explicar la naturaleza de la relación entre dos bloques de integración, para lo cual el enfoque constructivista de los regímenes internacionales y los postulados de Axelrod sobre la cooperación entre actores iterados pueden resultar ilustrativos.

Como ya se adelantó, las relaciones entre la Europa integrada y Mercosur tuvieron características de un vínculo “birregional”, ya que en esa instancia intervienen una multiplicidad de actores, intereses e instituciones que le otorgan a la relación cierta densidad y complejidad. De hecho estas relaciones interregionales podrían interpretarse dentro de lo que Rüländ⁷ (RÜLAND, J., 2000) denomina interregionalismo bilateral, puesto que se trata de vínculos entre grupos de países que regularmente

celebran reuniones focalizadas en programas de cooperación e intercambio de información en áreas específicas como el narcotráfico, medioambiente, comercio e inversiones.

Interpretado de esa manera, puede comprenderse entonces el acercamiento entre la UE y los países latinoamericanos, particularmente el Mercosur y los hechos en que se materializó dicho acercamiento como la construcción incipiente de un régimen internacional visto desde la perspectiva de Ruggie (RUGGIE, J., 1982)⁸. Este autor entiende que los regímenes internacionales son instituciones sociales y en cuanto tales constituyen “marcos intersubjetivos de significado”, donde las ideas y percepciones son el sustrato de una estructura de reglas del régimen con una dimensión inherentemente discursiva. Este será un aspecto importante para tener en cuenta los acercamientos y percepciones entre ambos bloques regionales, y también en el momento de analizar las causas por las cuales se paralizan con frecuencia las negociaciones para concretar el acuerdo de Libre Comercio entre UE y Mercosur, aún cuando se negocia acerca de acceso a mercados, posiciones arancelarias, cuotas de importación, etc. Ciertamente, en todo este cúmulo de cuestiones cuantificables y conmensurables subyacen también aspectos que no se expresan en cifras, pero que guardan relación con intereses de grupos sociales y con las ideas de éstos como argumento (como por ejemplo las razones que sustentan la idea de la multifuncionalidad de la agricultura, la defensa del paisaje rural, las buenas prácticas enológicas, entre otros).

Empero, la importancia de las relaciones económicas entre la Europa integrada y el Mercosur constituyen un soporte adicional al vínculo birregional en cuya base se hallan valores culturales compartidos, que quedan por fuera de la posible explicación realista del *equilibrio de poder*. Estos valores se arraigan en una herencia cultural, además los principios democráticos, el respeto a los derechos humanos como pilares básicos de todo acuerdo entre las partes, y que por tal razón estimulan una interpretación más cercana al constructivismo, en tanto que buscarían el desarrollo de una cultura diplomática de amistad. Por cierto, sobre los cimientos de tales valores compartidos, buena parte de la cooperación europea hacia Mercosur se ha destinado hacia programas cuya finalidad de base sería contribuir al fortalecimiento institucional y a la construcción de una identidad mercosureña, en una especie de transferencia de *know*

how integracionista. Construcción que abarca también algunos recursos simbólicos, como el pasaporte Mercosur, del mismo modo que en la UE existe la ciudadanía europea.

Por ende, otra explicación posible para el acercamiento birregional se halla en ese componente identitario que actúa como un ingrediente adicional para la UE con los países de América Latina. Sin embargo, como se analiza luego en el diálogo político, la importancia y la identificación de la UE con América Latina, y con Mercosur no es generalizada, y por ende el compromiso político y los programas de cooperación para el desarrollo y la construcción de una “identidad Mercosur”, no ha tenido las mismas motivaciones en todo el bloque europeo.

Mercosur, por su parte, ha buscado reflejar algunos rasgos del bloque europeo. Dado que este último ha sido identificado como el modelo a seguir en materia de integración regional. Así, se han estimulado muchas iniciativas de cooperación en campos tan variados como el comercial, el económico, científico y tecnológico. A partir de estas iniciativas, podemos sostener que nos encontramos ante una cooperación con reciprocidad relativamente difusa, (en términos de Keohane) entre el Viejo Continente y el Cono Sur Latinoamericano.

Tres núcleos del single undertaking inter-regional: Diálogo Político, Cooperación y comercio

Si se toma en cuenta las reglas básicas del sistema multilateral de comercio estudiado en el capítulo cinco, la negociación birregional UE- Mercosur tiene algunas semejanzas: ambos proclaman la liberalización de los intercambios y el desarrollo entre sus finalidades, además de funcionar bajo el compromiso único. De hecho, el AMIC de 1995 estableció en el artículo Cuarto como objetivos:

“fortalecer sus relaciones con el fin de fomentar el crecimiento y la diversificación de sus intercambios comerciales, preparar la liberalización progresiva y recíproca de estos intercambios y generar las condiciones favorables a la creación, en el futuro, de una asociación política y económica, ateniéndose a las normas de la OMC y que tenga en cuenta la sensibilidad de algunos productos”¹

¹ Ver Artículo IV del AMIC, en [http://eurlex/LexUriServ/LexUriServ.do?Uri=CELEX:21996A0319\(02\):EN:HTML](http://eurlex/LexUriServ/LexUriServ.do?Uri=CELEX:21996A0319(02):EN:HTML)

En la enunciación de este objetivo se aprecia entonces que, mediante la construcción de un esquema birregional, se favorecía el afianzamiento de las pautas del régimen multilateral de comercio, tras la institucionalización del mismo en 1994.

Para la consecución de esa meta, se establecieron tres núcleos o pilares que constituyen un compromiso único, lo cual equivale a decir que todos los temas deben ser acordados antes de que se firme el acuerdo final y por lo tanto, si un tema bloquea las negociaciones, la controversia deberá ser resuelta para recién entonces concluir con la firma del Acuerdo.

En razón de ello, el diálogo político, la cooperación y el comercio sustentan la cristalización de un compromiso entre ambas regiones. Como bien señala Graciela Molle⁹ (MOLLE, G.,2008), hubo acuerdo en torno a los dos primeros núcleos, quedando aún por resolver el núcleo comercial del acuerdo donde se incluyen temas como mayor acceso a los mercados de bienes y servicios, compras gubernamentales, inversiones, denominación de origen, asuntos aduaneros y mecanismo de solución de diferencias; así como temas de propiedad intelectual y defensa de la competencia, entre otros. Por tal motivo, los dos primeros son presentados aquí en forma breve, para dedicarnos con mayor profundidad al núcleo que nos interesa que es el comercial, particularmente la sección agrícola.

Diálogo Político

Respecto del *diálogo político*, ya se ha indicado al comienzo de este capítulo que abarca asuntos vinculados a consolidar la asociación estratégica entre ambos bloques. Precisamente, la pregunta que subyace es cuál es la dimensión de lo estratégico para la UE respecto de América Latina en general, y de Mercosur en particular. También cabe preguntarse en sentido inverso, ya que si bien ha sido constante desde el discurso político y diplomático la indicación de la importancia de los lazos históricos y culturales que unen a estas partes, el significado que se le da a la asociación estratégica desde un lado y otro del Atlántico parecieran no tener el mismo peso en todo el bloque europeo. De hecho, como sostiene Van Klaveren (VAN KLAVEREN, A., 2004)¹⁰, se distingue la existencia de cierta afinidad cultural que le otorga a la relación entre América Latina y la UE cierta singularidad, aunque no se percibe del mismo modo la particularidad del vínculo desde Europa que desde América Latina. Frecuentemente si

se consultan los discursos de diplomáticos, jefes de estado, o se leen los considerandos de los acuerdos suscriptos entre la UE y los países de Mercosur puede notarse que se apela a los profundos lazos históricos y culturales además de los políticos y los comerciales que estrechan ambas partes. Pero debe advertirse que cuando se habla de una “cultura” común, se hace referencia al pasado colonial que ligó a la “Europa latina” con lo que hoy se denomina Iberoamérica, como ex colonias de España y Portugal¹¹(DROMI, R. y MOLINA del POZO, C., 1996). Las expectativas estarían centradas entonces en lograr que, merced a esa raíz cultural que una a toda la península ibérica con los países que integran Mercosur, la UE en general y Portugal y España en particular puedan lograr un esquema de relaciones comerciales semejantes a las que México tiene con Estados Unidos, por ejemplo¹² (ANACORETA CORREIA, 1997), aunque desde el giro hacia la centro-izquierda en la región parece haber relativizado esta percepción.

En ese sentido, es más notoria la percepción de la importancia de Europa para América Latina en cuanto puede ver reflejado en el Viejo Continente la semejanza en las costumbres y tradiciones, en virtud del pasado colonial y de los flujos migratorios europeos hacia Latinoamérica durante el s. XX. Sin embargo, para la UE en general América Latina no representaría un espejo de su realidad cultural en el mismo grado que parece representarlo para América Latina. Salvo en el caso de España y Portugal, (donde la identificación resultaría más notoria), puede percibirse que el resto de los miembros de la UE también valoran las afinidades con América Latina, pero de una manera más borrosa y fragmentaria, generalmente subordinada a intereses y tradiciones de política exterior en el plano nacional.

Por consiguiente, en América Latina se impone el interrogante sobre si en la actualidad la UE seguirá siendo el socio indispensable. Mientras que en la UE la inquietud que se plantea entre los principales decisores está puesta sobre la estabilidad democrática en América Latina.

Acaso por estos motivos la estrategia birregional de la UE hacia América Latina en cuanto al diálogo político se focalizó en fortalecer a los bloques latinoamericanos regionales en cuanto actores internacionales. Según comenta Grabendorff¹³ (GRABENDORFF, W. ,2008), las expectativas creadas del lado latinoamericano en torno

a aquel diálogo político fueron quizá excesivas, al anclarse en una percepción errónea sobre el peso relativo que tenían estos países en la agenda europea. Lo cual trajo aparejado, y como era de esperar cuando las expectativas superan a los hechos, decepciones latinoamericanas. Esto pudo verse en cuatro oportunidades subrayadas por el politólogo alemán:

- i. Durante la crisis argentina de 2001,
- ii. Durante el conflicto armado en Colombia, particularmente bajo el gobierno de Pastrana
- iii. Durante el periodo de inestabilidad institucional venezolano en abril de 2002.
- iv. En el trascurso de las rondas de negociaciones en la OMC, donde la UE aparece (ante la mirada latinoamericana en general) como inflexible en su postura sobre la liberalización del comercio agrícola.

Estas cuatro situaciones han puesto en entredicho la estrategia birregional de la UE hacia América Latina. De hecho, una percepción semejante a la indicada por Grabendorff fue la que expresaron embajadores latinoamericanos en ocasión de un Encuentro de diplomáticos latinoamericanos organizado por el Centro de Estudios Europeos en la Universidad de Alcalá (España) en junio 2002. Aquella reunión de diplomáticos tuvo por objeto presentar las conclusiones y la evaluación que podía hacerse de la Cumbre de Madrid de 2002, (celebrada en mayo de ese año). Principalmente se trataba de elucidar cuáles habían sido las expectativas con las que sus países habían concurrido a la Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe, y cuál era la evaluación que podían realizar de la Cumbre una vez concluida¹¹. En líneas generales, y con algunos matices, los diplomáticos expresaron en ese encuentro académico que sus países habían acudido a la Cumbre expectantes por las ofertas que podía hacerles la UE, frente a la tentadora propuesta (para algunos) del ALCA. La sensación insatisfacción, como coincidieron varios diplomáticos, se afincaba en el hecho de que percibían que para la UE América Latina había dejado de ser importante

¹¹ Entre las opiniones vertidas pueden citarse las siguientes: *“el documento final de declaración de la Cumbre está lleno de corchetes...para llegar a acordar algo con la UE hay tantas dificultades por resolver que parece imposible para la UE ir más allá de lo declarativo (...)*

No hay un compromiso de la UE para poner una fecha para lograr un acuerdo (...)

No somos importantes, no hay igualdad de condiciones para negociar... Notas manuscritas tomadas por la autora en el Encuentro de Diplomáticos Latinoamericanos sobre la Cumbre Madrid 2002, Rectorado de la Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 4 de junio de 2002.

en su agenda estratégica, hecho que se potenciaba con las dificultades que para ellos ponía la UE para el acceso a mercados, y que terminaba favoreciendo el acercamiento de muchos países de la región a la propuesta del ALCA.

Estas apreciaciones develaban el descontento y la frustración casi generalizada de los países latinoamericanos, salvo algunas excepciones como fue el caso de Chile, que ese año logró arribar a un acuerdo con la UE de libre comercio.

Esto se vio reforzado ante dos hechos significativos. El primero de ellos fue el ingreso de China como miembro de la OMC a tono con su apogeo comercial internacional. El segundo hecho relevante fue el ingreso de diez nuevos miembros de Europa Central y oriental en el bloque comunitario a partir de mayo de 2004. En efecto, las características estructurales de estos nuevos miembros, impuso el desafío al bloque de adecuarse a una nueva realidad en el reparto de fondos estructurales y en los mecanismos decisorios¹⁴ (FLORES, R., 2005).

No obstante, un aspecto positivo que puede resaltarse de la inclusión de un núcleo de diálogo político en el compromiso único entre la UE y el Mercosur es el aporte que esto significa para la institucionalidad del vínculo. En este sentido, el establecimiento de un diálogo político permanente fue acompañado por el diseño de una estructura birregional de órganos que gestionarían la cooperación dentro de lo estipulado por el AMIC.

Cooperación

Dentro del Acuerdo entre Mercosur y la UE se incluyó el apartado III referido a la Cooperación. Anteriormente se había mencionado que la UE ofrecía a los países latinoamericanos un ingrediente adicional cuando negociaba en los noventa para alcanzar un acuerdo de libre comercio, que no lo ofrecía EE. UU. en su propuesta de formación del ALCA. Ese plus estaría compuesto por paquetes de ayuda oficial al desarrollo y cooperación internacional.

De hecho, la cooperación entre la UE y el Mercosur se había iniciado con el Convenio de Acuerdo Interinstitucional entre el Mercosur y las Comunidades Europeas, firmado el 29 de mayo de 1992. Fue el punto culminante de una larga serie de negociaciones entre ambos esquemas de integración y a la vez el punto de partida para estrechar lazos de cooperación entre esta porción del Sur Latinoamericano y Europa. Mediante

este acuerdo, diecinueve países se comprometieron a cooperar. El objeto de aquel acuerdo fue establecer entre el Grupo Mercado Común del Mercosur y la Comisión Europea la cooperación más estrecha posible teniendo en cuenta sus competencias respectivas y los medios disponibles.

Recordando que uno de los objetivos específicos de este trabajo es *considerar los ámbitos en los que se ha desarrollado la cooperación birregional al desarrollo*, se plantean dos interrogantes:

- a) ¿Cuáles son las causas por las que cooperan los actores internacionales en los acuerdos comerciales?
- b) ¿Qué ha generado la cooperación Mercosur-UE en términos de desarrollo para Mercosur?

Al tratar de responder a la pregunta de por qué cooperan los países en los asuntos comerciales, las teorías constructivistas pueden resultar de gran ayuda para revelar las condiciones generales que conducen a la cooperación internacional en los asuntos comerciales como el que se estudia en este trabajo. El constructivismo en las RR. II. manifiesta que no sólo cumplen una función destacada las normas y valores, sino que también es importante el pasado que tienen los actores internacionales. Los constructivistas sostienen que las teorías basadas en el interés y en la elección racional no tienen en cuenta la importancia de las ideas y el conocimiento en la configuración de la identidad de los Estados u otros actores internacionales. Quizá en este aspecto encontremos un indicio sobre la motivación de la cooperación inter-bloque UE-Mercosur que vaya más allá del cálculo de beneficios para cada uno.

Por otra parte, como se explicó en el acápite sobre el diálogo político, la construcción de una identidad mercosureña fue entendida tanto por los integrantes de Mercosur como por la UE, como un elemento importante para el afianzamiento del proceso de integración.

Vista desde esa óptica, la Cooperación que desarrolla la UE con los países de América Latina combina la red de acuerdos de asociación (presentados en el cuadro 6.1) junto a

los programas de desarrollo regional que la UE ha diseñado e implementado para toda la región y que ya están en marcha¹⁵ (COMISIÓN EUROPEA, 12-7-2007).

Como ya se adelantara en el marco teórico referencial, la construcción de un esquema de cooperación muchas veces se ve favorecida cuando se construye sobre la base de una identificación con el “otro” basada en valores e ideas comunes. Por esta razón, la Cooperación entre el Mercosur y la UE se asienta (entre otras cosas) en los valores político-jurídicos compartidos. Son estos principios los que también se reflejan en los preámbulos de los acuerdos otorgando suma importancia al respeto a los Derechos Humanos y al Estado de Derecho, encuadrados en un sistema político democrático pluralista.¹⁶(COMISIÓN EUROPEA, 12-4-1995). El respeto a tales valores representa, de este modo, un requisito *sine qua non* para la existencia de acuerdos entre estos dos bloques regionales.

Sin embargo, la existencia de una estructura institucional para gestionar esa cooperación interregional, diseñada en el AMIC, acerca el análisis de la Cooperación birregional hacia el neo-institucionalismo liberal de la Interdependencia. Bajo esta perspectiva teórica podría explicarse la cooperación birregional UE- Mercosur en términos de cálculo del interés propio de cada actor. La idea central desde esta teoría es que el déficit de información, los dilemas de la acción colectiva, los costos de transacción y las asimetrías en el grado de desarrollo económico e institucional, (en este caso entre la UE y el Mercosur) provocarían situaciones en las que un comportamiento que es racional desde la percepción de cada uno de los actores, impide conseguir beneficios mutuos, tal como sucede en la ya conocida metáfora del dilema del prisionero.

De ahí entonces que se estime pertinente recurrir a los planteos de Axelrod para explicar por qué pese a los estancamientos por un tiempo prolongado en la negociación del acuerdo de libre comercio, Mercosur y UE reanudan de tanto en tanto sus rondas de negociaciones. Recuérdese que para Axelrod cuando se repiten los encuentros entre los actores durante un largo periodo, y más aún cuando los jugadores de su denominado “dilema del prisionero iterado” son muchos, cada uno emplea distintas estrategias. A largo plazo, las estrategias altruistas tendían a ser más propicias para el propio interés; por el contrario las estrategias egoístas sólo podían

tener cierta eficacia en el corto plazo, motivando la deserción de los jugadores (en nuestro caso los bloques regionales compuestos por Estados Nación).

Para nuestra investigación, la razón por la cual no se producen deserciones en el proceso de negociación UE-Mercosur se debe principalmente al empleo de una mezcla de estrategias. A la par de esta mezcla de estrategia se encuentran otros recursos como lo son el diálogo político y la cooperación como sostenedores latentes en el tiempo del proceso negociador. Dicho en términos de Axelrod, las estrategias de toma y daca dentro de estos dos pilares de la vinculación dentro de lo que él denomina Dilema del Prisionero Iterado, puede explicar la supervivencia del vínculo birregional apelando a estrategias de colaboración en aspectos no vinculados al comercio de bienes para que la cooperación siga siendo atractiva.

Posiblemente si toma en cuenta esa perspectiva, se explicaría la inclusión en el artículo 24 del título VII del AMIC. Allí se señaló el compromiso de ambas partes para implementar los medios (especialmente financieros, para lo cual el Banco Europeo financiaría un paquete de programas y subvenciones de la cooperación inter-bloques) facilitadores de la cooperación. Para tal fin se diseñó una estructura jurídica operacional (prevista en el AMIC) que comprende:

- a) Consejo de Cooperación.
- b) Comisión Mixta de Cooperación
- c) Órganos especiales ad-hoc
- d) Comisión mixta comercial

El primero de estos órganos señalados consiste en la máxima autoridad operativa y directiva del acuerdo, ya que lo componen miembros del Consejo Europeo, de la Comisión europea, miembros del Consejo del Mercado Común e integrantes del Grupo del Mercado Común. En relación a los órganos ad-hoc señalados se refieren a los previstos para asistir técnicamente al Consejo de Cooperación. En esta línea se encuentra la Subcomisión Mixta comercial cuya misión prevista ha sido la preparación de informes y estudios sobre la liberalización comercial entre ambos bloques de integración. Considerando esa misión otorgada a la Comisión Mixta, los planteos de intergubernamentalidad y supranacionalidad expuestos en el desarrollo de los

capítulos sobre UE y sobre Mercosur, parecen presentarse nuevamente, pero esta vez en la incipiente estructura decisoria de la Cooperación entre los actores internacionales estudiados en los capítulos 3 y 4. En efecto, la composición del principal órgano que administra el Acuerdo reabre el debate sobre si este esquema de cooperación es de naturaleza intergubernamental; o si por el contrario busca avanzar hacia la supra- nacionalidad (restringida al terreno de la Cooperación).

Por lo que puede apreciarse de los resultados del vínculo birregional, se trataría de un diseño intergubernamental para gestionar las acciones conjuntas de estos actores internacionales. Si a esta Cooperación se le añade el término Desarrollo se está pautando generar condiciones de bienestar en las sociedades de los actores involucrados, donde uno de ellos al menos suele ser considerado subdesarrollado, que es el conjunto de países que componen el Mercosur. Algunas acciones que generalmente se enmarcan en la Cooperación Internacional al Desarrollo suelen ser créditos, préstamos, refinanciación o condonación de la deuda, asistencia técnica, fideicomisos, sistemas de preferencias, etc.¹⁷(GRASA, R. 2000).

En relación al segundo interrogante planteado en torno a la Cooperación, conviene reseñar el desempeño de la cooperación birregional como una parte necesaria entre ambas regiones. Los efectos de este tipo de acciones desde la UE para el Mercosur en su conjunto, merecen un análisis más pormenorizado y a largo plazo. Para tal fin, la Comisión de la UE adoptó el Documento de Estrategia Regional para Mercosur para el periodo 2000-2006 correspondiente a un Programa Indicativo Regional de cooperación por un monto total de €48 millones. A partir de este Programa se definieron las prioridades de cooperación para la UE que ya se señalaron anteriormente. Como se observa en el cuadro 6.2, entre 2002-2006 (aun cuando excede el periodo de estudio escogido) se ejecutaron (como proyectos finalizados) € 26 790750 -millones, y están próximos a finalizar proyectos que suman un total de € 21 millones. En este período las acciones se destinaron hacia la convergencia macroeconómica, biotecnología y apoyo a la dimensión social del Mercosur^{III}.

^{III} Información suministrada por la Dirección de Cooperación internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina requerida para esta investigación.

Cuadro 6 2: Proyectos de cooperación UE-Mercosur ejecutados entre 2000-2006

Proyecto	Contraparte	Monto en €
Apoyo a la secretaría administrativa de Mercosur (3fases)	Secretaría Administrativa de Mercosur	1 860 750
Apoyo a las presidencias pro tempore	Los estados parte de Mercosur	1 000 000 dividido en partes iguales para los 4 estados Mercosur
Apoyo para Armonización aduanera del Mercosur	Comisión técnica 2 de asuntos Aduaneros coordinada por Uruguay	965 000
Cooperación asistencia técnica en Materia Agrícola (animal y vegetal)	SGT 8 de Agricultura coordinada por Paraguay	11 200 000
Armonización estadística I	Oficinas de estadísticas de los países de Mercosur coordinadas Argentina	4 135 000
Asistencia para Normas Técnicas	SGT 3 Reglamentos Técnicos coordinada por Brasil	3 950 000
Cooperación parlamentaria UE-Mercosur	Comisión parlamentaria conjunta del Mercosur	1 000 000
Fase 2 de cooperación aduanera	CT de asuntos aduaneros coordinada por Mercosur	2 700 000
Dimensión Socio-laboral de Mercosur	SGT de Asuntos laborales y seguridad social, Foro consultivo económico y social de Mercosur	980 000

Fuente: elaboración propia en base a documento de Cooperación Mercosur – UE, www.Mercosur.int

Observando la primera columna del cuadro 6.2, puede advertirse que la Cooperación inter-bloques se ha desarrollado principalmente en torno al fortalecimiento de la integración mercosureña. Esto no significa desconocer la contribución de la UE hacia los estados parte del Mercosur en áreas como la educación o salud por ejemplo, en muchos casos dentro de lo que se denomina Ayuda Oficial al Desarrollo. Pero mediante la presentación de ese cuadro lo que se busca es presentar en cifras la decisión europea de transmitir experiencias de integración hacia el Mercosur, que pese a las paralizaciones transitorias, ha demostrado mayores signos de continuidad; al menos como proyecto político. Aunque también, y como se discute luego, no está claro que el objetivo y el efecto de una estructura de Cooperación birregional sea el desarrollo autónomo y sostenido de todos los países participantes.

En el caso de América Latina en general y de Mercosur en particular, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) procedente de la UE ha tenido otras características desde el plano político-estratégico, muy diferentes a las desenvueltas por la UE hacia África subsahariana y Europa Central y Oriental. En el caso de Latinoamérica la participación de diversa agencias gubernamentales y no gubernamentales como gestoras y receptoras de ayuda y cooperación cristalizan una política de canales múltiples propia de un escenario de interdependencia compleja. Así por ejemplo, para toda América Latina se han diseñado e implementado programas como AI-Invest¹⁸ (REGLAMENTO CEE, feb.1992) cuyo objetivo central es contribuir al fortalecimiento de las iniciativas privadas que surgen en América Latina a través de la cooperación empresarial con los agentes económicos europeos dando de esta forma respuesta a la voluntad de internacionalización de las PYME de la UE. Esta línea de acción consta de encuentros empresariales sectoriales y multisectoriales. Otro ejemplo de un programa de cooperación diseñado para toda Latinoamérica son los diseñados para la colaboración y cooperación interuniversitaria entre universidades europeas y latinoamericanas.

Asimismo, paralelamente al andamiaje burocrático instalado para la CID y la AOD existe un número importante de organizaciones y fundaciones no gubernamentales, algunas de carácter filantrópico, otras subnacionales (regiones y municipios de los estados miembro de la UE que tienen su propio programa de cooperación focalizada hacia países de América Latina donde hay colectividades de emigrados de aquellas regiones europeas, por ejemplo) que complementan tanto la AOD como la CID que los estados Mercosureños reciben del bloque europeo.

Poco tiempo después de 2004, el Documento de Estrategia Regional para Mercosur 2007-2013 ha continuado con las líneas de acción centralizadas en proyectos ubicados en tres áreas: consolidación institucional del Mercosur, preparación para la puesta en marcha del acuerdo de asociación entre ambos bloques y fomentar la participación de la sociedad civil al proceso de integración en el Cono Sur. De estas tres, tal vez la más sustantiva sea la prolongación de esa transmisión de experiencias desde el Viejo Continente hacia los países mercosureños en materia de integración. En el caso de la

UE, sucede algo similar, por lo que queda en duda la eficacia de estos programas en torno a este ítem.

Por otra parte, puede señalarse que de los nueve proyectos de cooperación técnica con la UE ejecutados hasta la actualidad, que suman un total de aporte comunitario de €45,5 millones, cinco de ellos tienen sede en Argentina sus respectivas entidades Gestoras: cooperación estadística, desarrollo de las biotecnologías, convergencia macroeconómica, armonización en normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios, y apoyo al sector audiovisual.

Cuadro 6.3 Proyectos de Cooperación UE-Mercosur en ejecución Programa 2007-2013.

NOMBRE DEL PROYECTO	CONTRAPARTE	DONACIÓN UE €
Desarrollo de las Biotecnologías en el MERCOSUR	Beneficiario: Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR País Coordinador: País sede: Argentina – Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	6.000.000
Cooperación Estadística II	Beneficiarios: Institutos Nacionales de Estadística del MERCOSUR País Coordinador: Argentina – Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC)	2.000.000
Apoyo a la Instalación del Parlamento del MERCOSUR	Beneficiario: Parlamento del MERCOSUR País sede: Uruguay	900.000
Cooperación para la armonización en estándares y procedimientos sanitarios veterinarios, fitosanitarios y alimenticios y producción agrícola diferenciada	Beneficiario: SGT 8 “Agricultura” del MERCOSUR País Coordinador: Argentina – Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos	6 000 000
Apoyo a la Convergencia Macroeconómica de Mercosur	Beneficiario: Grupo Monitoreo	7 100.000
Apoyo a un Espacio de Movilidad en Educación Superior	Beneficiario: Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del MERCOSUR (CCR) País Coordinador: Uruguay – Ministerio de Educación y Universidad de la República	3.000.000
Apoyo a la Sociedad de la Información del MERCOSUR	Beneficiarios: Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECYT) y SGT 13 “Comercio Electrónico” del MERCOSUR País Coordinador: Brasil – Asociación Red Nacional de Enseñanza e Investigación (RNP)	6.000.000

Fuente: www.mercosur.int (La negrita es mía)

Si bien nuestro periodo de estudio abarca el decenio 1994-2004, en el escenario posterior se registraron algunos avances en el diseño y la implementación de programas de cooperación. Algunos de ellos, como se observa y se remarca en el cuadro 6.3 están focalizados directamente en la adecuación de los niveles de calidad de la producción agropecuaria Mercosureña. Para el objeto de estudio de este trabajo, este hecho resulta de interés, por cuanto no queda claro si se trata de una armonización de estándares acorde a la normativa OMC; o por el contrario se trata de una adecuación a la normativa comunitaria europea. Como se vio en el capítulo anterior, la homologación de las medidas sanitarias y fitosanitarias es un requerimiento antiguo de los países subdesarrollados.

Además los fondos remanentes para el período 2011-2013 son de 17 millones de euros, que en el Documento de Estrategia Regional (DER) 2007 -2013 estaban previstos para un Proyecto de Inocuidad de Alimentos y para Apoyo al Parlamento. En Reunión del Grupo Mercado Común del 28 al 30 de octubre de 2009, finalmente se definió que dichos fondos sean dirigidos a proyectos en el tema de “Seguridad Alimentaria/Inocuidad de alimentos” (€15 millones), en “Apoyo a la Plataforma BIOTECH” (€2 millones) y “Apoyo a la participación de la sociedad civil” (éste último solicitado por Brasil).

Con lo anterior, se puede corroborar que en realidad la Cooperación ofrecida desde la UE en lo que respecta a producción agropecuaria y de alimentos, en definitiva es una manera solapada de continuar en el plano interno europeo con un proteccionismo sofisticado para el sector agropecuario. Mientras hacia el exterior se busca desde los negociadores de la UE, mostrar una voluntad de cooperación y apertura inconsistente con la persistencia de mecanismos de protección interna a la producción agrícola. Se brinda ayuda y se destinan ingentes fondos para la cooperación; pero no en las áreas que los receptores requieren con mayor urgencia para su desarrollo endógeno. Por eso se reabre el debate desde diferentes agencias y sectores, sobre la idea de que muchas veces la eficacia y la condicionalidad de la ayuda pueden estar ligada a objetivos que en cierto modo resultarían más funcionales para los intereses de los donantes que de los receptores.

“...Después de todo, nosotros sabemos qué es lo mejor (...) la ayuda plantea complejas cuestiones sobre políticas y tácticas que están indisolublemente ligadas a los intereses de las instituciones. Los planes ocultos, las intervenciones inadecuadas y las ideas impuestas son habituales.”¹⁹(EDWARDS. M., 2002).

En efecto, *“si hay países subdesarrollados es porque existen países subdesarrollantes”²⁰* (GOMEZ GALAN, M y SANAHUJA, J.,1999) con lo cual surge la inquietud acerca de si las acciones rotuladas como Ayuda al Desarrollo o Cooperación para el Desarrollo desde los países desarrollados, como en este caso el bloque Europeo, serían intromisiones en asuntos internos de los países subdesarrollados receptores. Con frecuencia estos países se encuentran en una situación de “debilidad” frente a este avance cooperativo debido a una estructura institucional vapuleada por luchas domésticas, a menudo carente de capacidad para administrar las transferencias recibidas, y al mismo tiempo se muestran incapaces de establecer algún tipo de límite o filtro a las intromisiones externas en sus asuntos domésticos. En el caso del Mercosur, la porosidad de la estructura institucional (aún endeble), permitiría ese avance cooperativo que puede llegar a actuar no como herramienta de desarrollo endógeno; sino como un mecanismo regulador de sus políticas internas si los integrantes de Mercosur no tienen en claro sus objetivos regionales y nacionales a largo plazo.

Comercio:

De los tres núcleos que forman parte de este *“single undertaking birregional”*, el Comercio es el más relevante para la negociación birregional, por la importancia de los intercambios comerciales entre los bloques.

Sin embargo, en el seno de las reuniones del Comité Birregional de Negociaciones (CBN) hubo profundas divergencias en torno a distintos temas como el acceso a mercados de bienes, servicios, y compras gubernamentales. A lo largo de trece reuniones del CBN, que podrían analogarse con las rondas del sistema GATT, ya que puede verse como una recreación del modelo de jugador iterado de Axelrod²¹, (AXELROD, 2004) se discutieron modalidades sobre la reducción tarifaria, disciplinas comunes a nivel multilateral e interregional, normas técnicas, entre otros. Tal como estaba contemplado en el AMIC, se dotó de institucionalidad a esta negociación

comercial creando la Secretaría Comercial Conjunta en noviembre de 1996. Una de sus misiones principales consistió en elaborar un cuadro de situación sobre las relaciones comerciales entre Mercosur y UE. El objetivo era lograr un acuerdo que estuviese en consonancia tanto con las reglas del sistema GATT-OMC, como con las necesidades de los actores internacionales participantes.

Con este argumento, se refuerza la idea de que el interregionalismo, en este caso entre Mercosur y UE, tiende a reforzar mediante la institucionalización, los patrones de procedimiento en los regímenes internacionales. Efectivamente, se había previsto que el acuerdo incluyera la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios de bienes y servicios, condiciones claras y estables para garantizar flujos de inversiones extranjeras en ambas direcciones; disciplinas para la apertura de las compras públicas y para la protección de la propiedad intelectual; un mecanismo de cooperación en el ámbito de la competencia; y un sistema eficaz y vinculante de solución de controversias. Además, el acuerdo incluiría medidas para facilitar el comercio en el ámbito sanitario y fitosanitario, aduanero, de comercio electrónico y de normas técnicas y estándares. Si bien un número reducido de grupos de trabajo ya han logrado avances en algunos de los temas, han persistido las resistencias desde ambas partes en torno al acceso a mercados.

Además la coyuntura económica de los países del Mercosur, particularmente de sus dos principales socios, se vio estremecida por devaluaciones, inestabilidad institucional, cesación de pagos y serios problemas en el mercado de capitales. Pese a esa coyuntura, las negociaciones arancelarias fueron lanzadas en julio de 2001, meses antes de que Argentina incurriera en cesación de pagos. Sumado a esto, la crisis económica financiera internacional, con epicentro en mercados europeos sumó incertidumbre en la marcha de las negociaciones entre UE y Mercosur, relegándolas a un segundo plano. Tal vez tomando en consideración esas circunstancias que le sirvieron de encuadre, puede comprenderse una dificultad adicional para lograr un acuerdo entre economías desarrolladas con economías en vías de desarrollo como lo son la de los países del Mercosur.

Lo anterior confirma una realidad difícil de soslayar. Como ocurre con la mayoría de los socios comerciales de la UE diferentes de los países de la OCDE extracomunitarios, las relaciones comerciales entre el Mercosur y la UE son claramente asimétricas. Por un lado la UE ha sido históricamente el principal mercado de importación y exportación para el Mercosur, en contrapartida para la UE el intercambio comercial con este bloque representa una parte poco significativa del comercio exterior comunitario.

En el cuadro 6.3 de la página siguiente puede apreciarse que en promedio, el Mercosur apenas superaba el 3% de las importaciones de la UE representando además el 2,5% de las exportaciones de la UE hacia terceros países extra UE. No obstante, la cuota de los productos procedentes de la UE con destino a Mercosur, ha ido en aumento frente a los productos originarios de otros lugares, especialmente en los noventa, reflejo del proceso de liberalización y el auge del regionalismo abierto. Pero los productos del Mercosur no han tenido una evolución uniforme en cuanto a la capacidad de penetración en el mercado comunitario. La balanza comercial birregional ha sido, en el primero de los dos quinquenios que abarca este estudio, superavitaria para la UE; mientras que a partir del segundo quinquenio se invirtió esta relación comercial, pasando a ser deficitaria para la UE y superavitaria para Mercosur, quizá por la coyuntura favorable para venta de commodities del sector primario y algunos del sector secundario con poco valor agregado²² (CAMARERO, M. y TAMARIT, C., 2002).

Cuadro 6.3 Exportaciones e Importaciones de la UE con Mercosur y Estados Asociados (Porcentaje sobre el total de exportaciones extra- comunitarias).Saldo Comercial (en millones de dólares) 1994-1999

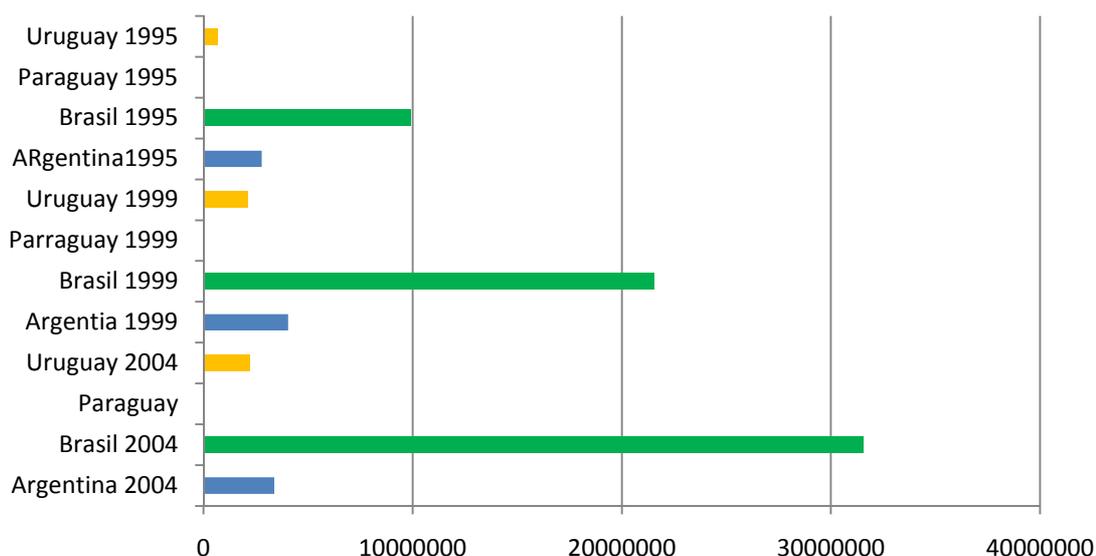
	1995	1996	1997	1998	1999
ARGENTINA					
Exportaciones	0,80	0,92	1,00	1,05	0,89
Importaciones	0,65	0,67	0,54	0,58	0,59
Saldo	1.135	2.434	4.018,5	3.342,9	2.309,05
BRASIL					
Exportaciones	1,98	1,86	1,99	2,04	1,89
Importaciones	1,98	1,80	1,90	1,85	1,72
Saldo	712	1596	1817,9	2089,2	1080,8
PARAGUAY					
Exportaciones	0,05	0,05	0,06	0,07	0,03
Importaciones	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03
Saldo	152	224	162,6	280,2	-41
URUGUAY					
Exportaciones	0,11	0,11	0,09	0,10	0,11
Importaciones	0,06	0,07	0,04	0,07	0,05
Saldo	389	355	200	192,8	189
MERCOSUR					
Exportaciones	2,94	2,94	3,13	3,26	2,92
Importaciones	2,72	2,56	2,50	2,53	2,39
Saldo	2388	4609	6199	6505,1	3538,3
BOLIVIA					
Exportaciones	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Importaciones	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03
Saldo	-42,2	-65,4	-32,9	-31,2	-60
CHILE					
Exportaciones	0,42	0,44	0,48	0,47	0,35
Importaciones	0,62	0,50	0,55	0,52	0,50
Saldo	-1294,8	-194,2	-242,7	-300,7	-1286

Fuente: Papeles de Economía Española, sobre Data Intl 2.0 2000

En contraste con lo anterior, los datos que veíamos en el cuadro 6.3, muestra la elevada cuota que tanto en importaciones y exportaciones supone lo intercambiado con la UE, que fue de entre el 30 y el 35% aproximadamente.

Para evaluar la trayectoria del vínculo comercial birregional, se presenta a continuación la evolución de las exportaciones mercosureñas (Gráfico 6.1), y las importaciones que durante ese periodo ha realizado Mercosur procedentes de la UE (Gráfico 6.2). Para simplificar la visualización de esta evolución, en la construcción de estos gráficos se tomaron como referencia para el decenio en estudio sólo tres años: 1995 por ser el primer año de vinculación birregional tras la firma del AMIC, 1999 como año intermedio y bisagra en esa evolución comercial, y 2004 como también la composición de las exportaciones (Gráfico 6.3).

Gráfico 6.1 Exportaciones desde los países del Mercosur hacia la UE (en millones de €) durante 1995,1999,2004.



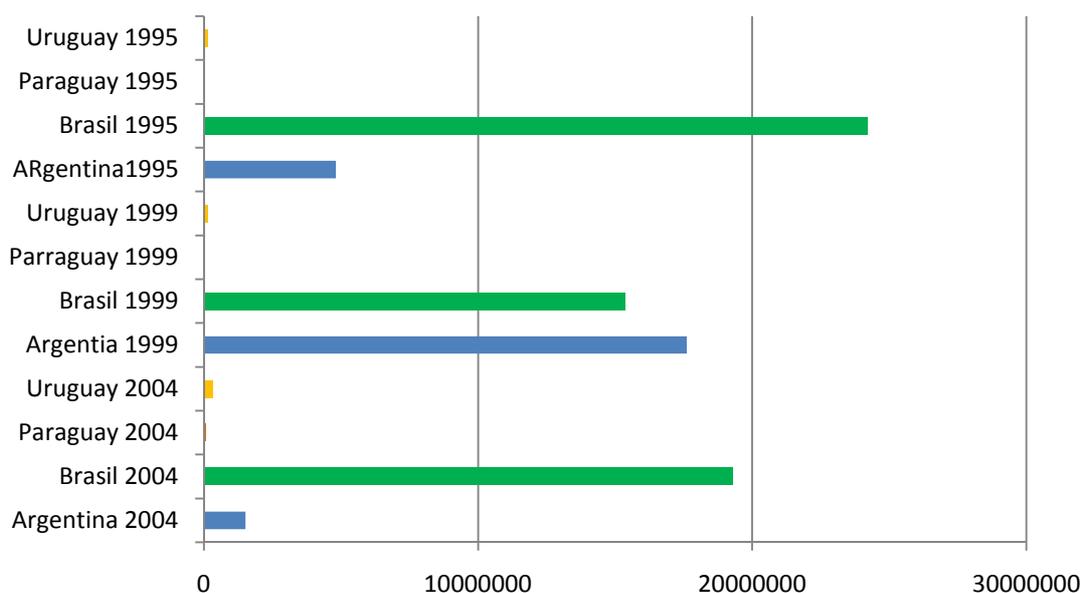
Fuente Elaboración propia en base a datos estadísticos de Eurostat.

De acuerdo a las cifras de Eurostat tomadas para la construcción de estos gráficos (6.1 y 6.2), de los cuatro socios mercosureños Brasil ha sido el país que más exportó e importó hacia y desde la UE respectivamente. Quizá estas cifras fueron un indicio de lo que ocurriría en 2007, cuando la UE puso de manifiesto que Brasil era un socio estratégico, y acaso también privilegiado para la UE²³ (FRIDE, 2007). Esta manifestación de preferencia se evidenció cuando, en vísperas de la última ampliación de la UE, se

celebró una cumbre de la que se habló al comentar los cambios en la configuración de la triangulación atlántica. Verdaderamente, Brasil representa en la actualidad el principal mercado de la UE en América Latina, siendo también el mayor destino de la inversión directa europea en la región. Por lo cual, la percepción oficial de la UE de Brasil como un socio estratégico, no haría más que confirmar su papel de “Global Player” y potencia media a escala global.

Por otra parte, al observar el gráfico 6.2 sobre las importaciones que Mercosur ha realizado provenientes de la UE en 1995, 1999, y 2004, además de ser notoria la participación brasileña y argentina en estas importaciones, pueden advertirse los efectos de las crisis económicas en estos países. Ciertamente, tras la devaluación del real brasileño en enero de 1999, Brasil disminuyó sus compras hacia la UE; hecho que se replicó en Argentina tras la devaluación del peso argentino en 2002.

Gráfico 6.2 Importaciones procedentes de la UE por países de Mercosur (en Millones de €) durante 1995, 1999, 2004



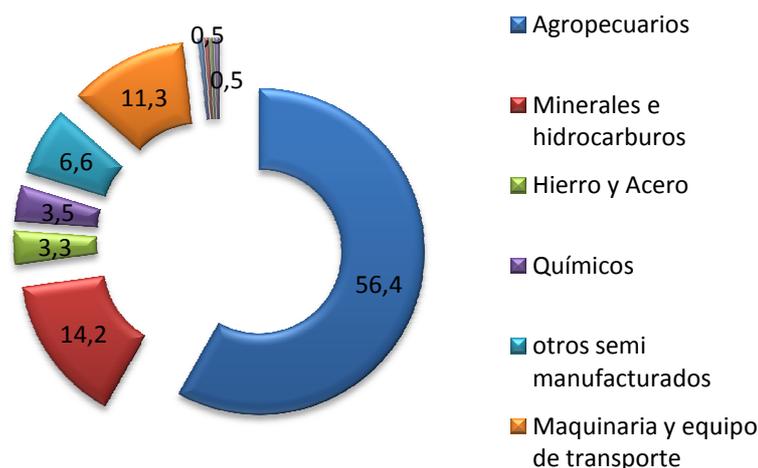
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de Eurostat.

No obstante, la UE continuó siendo el principal socio comercial para Mercosur. Aunque para evaluar esta sociedad comercial resulta necesario analizar la composición de las exportaciones mercosureñas y europeas. A partir de la comparación de los gráficos 6.3 y 6.4, queda en evidencia la asimetría en la estructura económica de este vínculo birregional, por cuanto el grueso de las exportaciones europeas hacia Mercosur, lo

constituyen en un 90% manufacturas de las cuales el 50,3 % son maquinarias y equipamiento para transporte, con alto valor agregado.

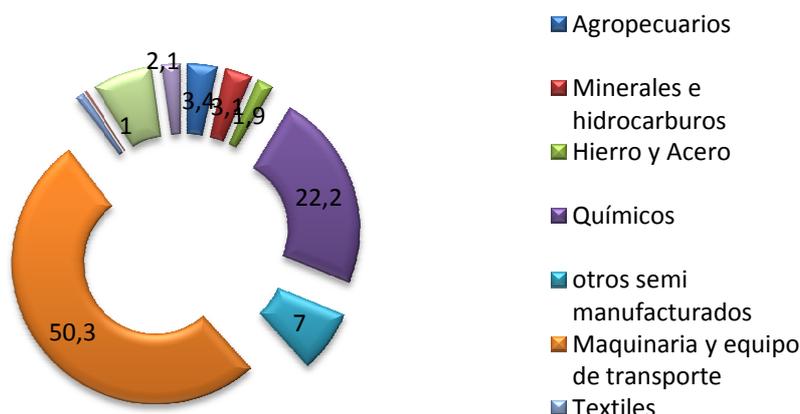
En contraste, lo que nos ilustra el gráfico 6.3 es que la canasta exportadora mercosureña hacia la UE es predominantemente de origen primario, destacándose el sector agrícola. Esto lleva a anticipar como conclusión preliminar que, de persistir este deterioro en los términos de intercambio junto a la estructura de subsidios y medidas de ayuda interna a la agricultura y a la producción de bienes agroalimentarios, el horizonte para concluir un acuerdo de libre comercio birregional no resultaría promisorio. Por este motivo se toma en consideración el año 2004 para la construcción de estos gráficos, ilustrando la situación del comercio birregional durante el año en que las negociaciones entraron en un cono de sombra.

Gráfico 6.3 Composición de las Exportaciones mercosureñas hacia la UE en % durante 2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat.2009²⁴

Gráfico 6.4 Composición en porcentaje de las Exportaciones de la UE hacia Mercosur durante 2004



Fuente: elaboración propia en base a Eurostat 2009

Para poder dilucidar las causas por las cuales se produjo este estancamiento en las negociaciones birregionales, es necesario analizar el intercambio de ofertas junto a los intereses yuxtapuestos en tal negociación. Aunque previo a ello, y según lo que pudo apreciarse en los gráficos sobre la composición de los intercambios comerciales entre ambos bloques de integración, se impone desagregar la canasta de productos sensibles que integran estas relaciones comerciales.

Productos sensibles en la canasta de intercambios mercosureña-europea

Cabe destacar que pese a que el saldo global comercial de la UE con Mercosur fue superavitario respecto a Mercosur, existió un marcado déficit comercial en los bienes agrícolas, que se ha situado en los últimos años en cifras cercanas a los 9000 millones de €²⁵ (OCDE, 2005).

Si bien la UE actúa en diversos foros internacionales a favor del libre comercio y el multilateralismo, en el plano interno aún persisten las resistencias a una mayor permeabilidad de sus mercados de bienes. Concretamente el mercado de productos primarios procesados, (de origen agropecuario) aún resulta de difícil acceso para los productos extra-comunitarios que se hallan por fuera del Sistema Generalizado de Preferencias, como se estudió en el capítulo cuatro. Esta impermeabilidad relativa en los mercados agroalimentarios europeos repercute tanto en los productores extracomunitarios como en los consumidores europeos.

En esa misma dirección, la opinión de algunos economistas europeos es que la eliminación de esos obstáculos podría resultar conveniente para los consumidores europeos, que corren con los gastos de un proteccionismo valorado en un 5-7% del PBI comunitario²⁶ (MESSERLIN, P., 2001). Las perspectivas de los estudios económicos mostraban que a medida que la UE fue profundizando su grado de integración, ha existido un margen mayor para articular una política comercial cuya racionalidad se basara más en criterios económicos que políticos, reduciendo progresivamente el marcado proteccionismo en estos rubros.

Dentro de las relaciones comerciales UE-Mercosur, también los intercambios son asimétricos en relación a volúmenes y precios; agravando el deterioro en los términos de intercambio. A pesar de esto, una parte importante de estos productos agrícolas se encuentra protegida por la PAC y por tanto sufre consecuencias de sus mecanismos de protección. Ello se plasmó en el dinamismo de los flujos comerciales del sector agrícola y pesquero, pues las importaciones agrarias de la UE procedentes de Mercosur crecen a un ritmo menor que las que tiene su origen en el resto del mundo, suponiendo algo más de un 15% del total de las importaciones agrarias, mientras que las exportaciones comunitarias a Mercosur están arancelándose ampliamente en los últimos años.

Pese a ello, para Mercosur sus exportaciones agrarias hacia la UE tienen una gran relevancia económica, dado que representaron (en cuanto mercado de destino) algo más de la mitad de sus exportaciones en este rubro. Asimismo, estas ventas al bloque europeo se concentran en un rango de productos limitado con tratamientos y problemáticas muy diversas, como puede verse a continuación:

- Semillas y forrajes para la alimentación de animales: concentraron más de la mitad de las importaciones agrarias europeas procedentes de Mercosur y aún tienen acceso al mercado comunitario sin barreras arancelarias, aunque con algunos cuestionamientos en el caso de la soja argentina de carácter transgénico²⁷(CHUDNOVSKY, D. y LOPEZ, A., 2002)
- Café: representó algo más del 10% de las importaciones agrícolas europeas procedentes del bloque sudamericano por tratarse de un producto no competitivo con la agricultura comunitaria su comercio se encuentra liberalizado. Sin embargo, cabe acotar que el acceso al mercado europeo de

este producto se halla libre de aranceles cuando se trata de granos de café sin tostar ni descafeinar; es decir sin valor agregado. En cambio, y como indica Molle²⁸, (MOLLE, G., 2009) los términos se invierten en la venta de este producto, puesto que la UE es el principal exportador de café con valor agregado del mundo.

- Carne y ganado: también representó un 10% de las importaciones agrícolas europeas procedentes del Mercosur. Estas exportaciones mercosureñas hacia los mercados europeos son las que padecen las mayores restricciones, pues están sometidas a una específica organización común de mercado. Por cierto, la negociación se ha centrado en la ampliación de la cuota Hilton (negociada en 1979 en la Ronda Tokio del GATT). Conviene resaltar que en 2009 el país que posee el mayor cupo es Argentina, que puede exportar 28.000 toneladas anuales, sobre un total de aproximadamente 60.000 toneladas de cortes de alta calidad. Sin embargo, la UE ha alcanzado un principio de acuerdo con Estados Unidos, para subir su cuota en forma gradual en los próximos 3 años, pasando de las 11.500 toneladas actuales a las 45.000 en el cuarto año. Brasil, en tanto, ya aumentó su cupo de 5.000 ton. a 10.000 ton. anuales. Mientras que Uruguay posee un cupo de 6300 toneladas anuales²⁹.
- Fruta fresca: supone un 15% aproximadamente de las importaciones agrarias europeas y comprende en gran parte frutas tropicales y jugos (siendo el Mercosur el principal proveedor de jugo de naranja en el mercado comunitario). El sistema de protección se basa en una cláusula de salvaguardia especial, en un arancel equivalente y en contingentes.
- Tabaco: Mercosur ha sido el tercer suministrador de este producto de la UE dependiendo la protección aduanera en gran medida del tipo de producto.

Luego de analizar la sensibilidad de los bienes agrícolas en el intercambio UE-Mercosur para los países de este último se observa que:

- Más del 60 por % de las importaciones desde Mercosur estuvieron exentas de aranceles, bien bajo la cláusula de Nación más

Favorecida (NMF) o dentro del sistema de preferencias generalizadas.

- o El 40% restante se trataba de productos considerados como sensibles, lo cual hacía susceptibles de la aplicación de barreras arancelarias o no arancelarias, o bien porque tienen precios significativamente menores que los de la UE. Según estudios realizados por la Comisión Europea³⁰ (COMSIÓN EUROPEA, 1998), los productos sensibles agropecuarios suponen entre un 10,33 y un 12,51% de todas las importaciones comunitarias desde Mercosur.

Por otra parte, la demanda de bienes alimentarios de Mercosur con origen en la UE se concentra en tres áreas: las bebidas alcohólicas (en especial whisky), los productos lácteos y los cereales suponen más del 50%³¹ (NAGARAJAN, N., 1998). Como se estudió en el capítulo 3 durante la última década del s. XX, los países de Mercosur desarrollaron una política de liberalización unilateral, completada con estrategias donde la reciprocidad era condición necesaria, sin que el proceso de integración regional haya repercutido negativamente en este esfuerzo de apertura al exterior. La reducción de la protección arancelaria en Mercosur ha sido mayor en los productos agrarios primarios que en los alimentos, bebidas o tabaco, abriendo los mercados a las exportaciones de la UE. Éstas últimas, como mencionábamos anteriormente, han aumentado notoriamente durante el período bajo estudio. Además, la mayoría de las grandes empresas que dominan la transformación y la distribución de los productos agrarios han extendido, durante la década de los noventa, rápidamente sus operaciones en el Mercosur. Incluso algunas de ellas han podido realizar esta expansión merced a las alianzas e inversiones de empresas de capital europeo, como ocurrió por ejemplo con la firmas Danone y Parmalat en el mercado lácteo de Argentina.

Inversiones en el vínculo inter-regional

De lo anteriormente mencionado, se infiere entonces que no puede hablarse de comercio birregional sin mencionar las inversiones en la relación Mercosur- UE. En efecto; durante la última década del siglo XX, los países del Mercosur tomado en conjunto representaron un importante destino para la Inversión Extranjera Directa

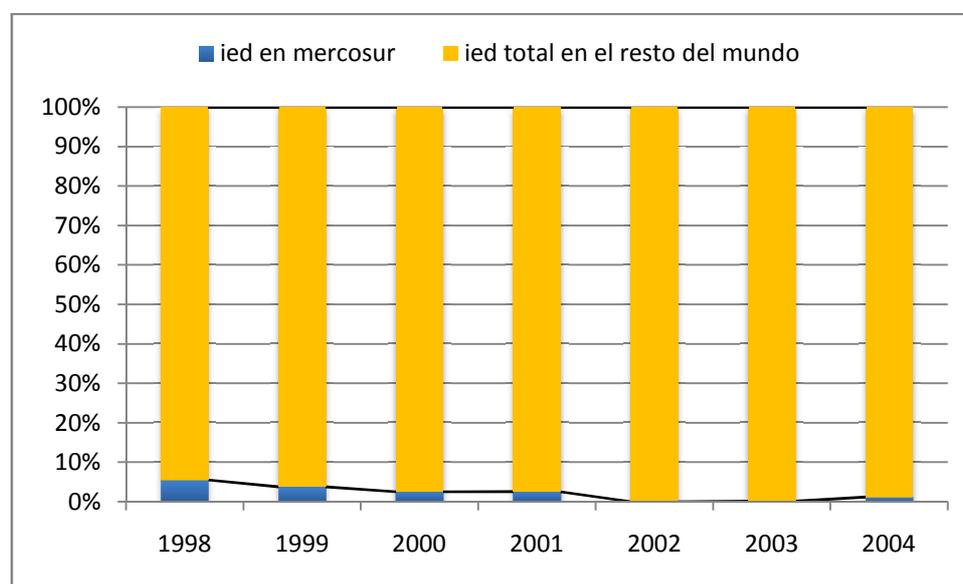
originaria de los miembros de la UE. Para ilustrar esta situación, la Tabla 6.1 y el gráfico 6.5 a continuación muestran el comportamiento de los flujos de IED europea desde 1998 a 2004.

Tabla 6.1 Flujos de IED de la UE extrazona, en millones de €

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ied en Mercosur	21683	29359	29756	16901	172	750	4599
ied total en el resto del mundo	368197	738674	1126186	633969	496095	406087	59134

Elaboración propia en base a datos estadísticos de Eurostat

Gráfico 6.5 Evolución de la Participación en el total de la IED europea hacia el Mercosur (en millones de €).



Fuente: elaboración propia en base a datos de la tabla 6.1

De las ilustraciones que nos ofrecen la tabla 6.1 y el gráfico 6.5 se puede advertir que en términos de flujos reales de IED, Mercosur pudo beneficiarse de una coyuntura económica internacional favorable a las inversiones, en virtud de las políticas económicas aperturistas y el clima de estabilidad económica e institucional que ofrecía el Cono Sur durante los años noventa. De hecho, observando la trayectoria de la IED en Mercosur puede notarse cómo ésta comenzó a declinar en 1999, tras la devaluación brasileña para decaer notoriamente tras la debacle financiera e institucional de Argentina de 2001, y luego de un pronunciado estancamiento de la misma, comenzó a repuntar hacia 2004.

Evidentemente no sólo la coyuntura económica internacional incidió en la intensidad de estos flujos hacia Mercosur; sino que también hubo decisiones políticas de actores

nacionales mercosureños que generaron incertidumbre en los mercados de capitales, desalentando la decisión de invertir en los países mercosureños.

Podría afirmarse que en términos de sectores económicos, hay factores endógenos dentro de la UE interesados en promover la celebración de un acuerdo birregional, y que pretenden tener alguna injerencia en su contenido. Quizá el principal de ellos haya sido el MEBF fruto de una asociación de firmas industriales que han sido las tradicionales inversoras en Latinoamérica, especialmente en el sector automotriz, (Volkswagen, Renault, Fiat, Peugeot) aunque también en química (BASF, por ejemplo) y electrónica. A partir de la privatización en los noventa de empresas prestadoras de servicios públicos en Mercosur, se incorporaron en la IED europea en rubros como las telecomunicaciones, y otros servicios públicos como provisión de agua potable, gas, energía eléctrica, y telecomunicaciones³² (HEIDRICH. P. y OLIVEIRA, G, 2005).

Por cierto, el sector servicios ha sido el principal receptor de IED, perteneciendo a este sector el 40% de las empresas que se establecieron en Mercosur durante los años noventa (CHUDNOVSKY, D., 2002). Mayoritariamente esos flujos se dirigieron hacia Argentina y Brasil a través de fusiones y adquisiciones. Como señala Fuster (FUSTER, B., 2005), ese modo de entrada de la IED europea generó mayor concentración de la propiedad que la situación preexistente a la operación. De ese modo, se redujo la competencia local y aumentó la concentración de poder monopólico para la empresa multinacional. Por lo cual puede afirmarse que la estrategia de las compañías multinacionales de origen europeo es entrar en los mercados mercosureños a través de fusiones y adquisiciones, con el objetivo de reducir sus competidores, liderando en el mercado merced a su posición dominante o monopólica. Para eso cuentan con las ventajas de las empresas nacionales, tales como el conocimiento del mercado, la utilización de patentes, permisos y licencias, el aprovechamiento de mano de obra calificada, la utilización de redes de abastecimiento y distribución. Una muestra de esto fueron las inversiones españolas en Mercosur. La mayoría de ellas consistieron en la compra o ampliaciones de capital de empresas ya existentes. Una parte importante se realizó con el mecanismo de sociedades o holdings y fueron protagonizadas por un número reducido de empresas españolas estatales u oligopólicas (BITENCOURT, G., 2001)³³

En el caso del rubro automotriz existe un especial interés desde el sector empresarial europeo en que se liberalice el mercado del bloque sudamericano. Dado que el nivel arancelario en estos países para el segmento de automóviles de alta gama es sumamente alto. Por la información suministrada en las entrevistas realizadas a algunos funcionarios y actores no gubernamentales que han participado en la negociación, en el caso de Brasil estaría dispuesto a conceder una mayor apertura comercial en este sector, que en el caso de Argentina, que enfrenta la resistencia del sector fabricante de autopartes para las terminales de empresas europeas en el Cono Sur. Este es otro nudo en la negociación, ya que por una parte los intereses de los fabricantes de autopartes en el Cono Sur se contraponen a los de las automotrices europeas que ven con preocupación la expansión de sus competidoras asiáticas en la región, además del afianzamiento de algunas firmas estadounidenses.

Esta alusión a sectores empresariales tiene como objeto confirmar lo presentado en los capítulos relativos a los actores internacionales. En efecto; los temas que se incluyen, modifican o excluyen en algún momento de la agenda de negociación en gran medida reflejan los intereses de diferentes sectores de las sociedades; los que con sus demandas pueden acelerar o frenar la misma.

Intereses de los actores regionales e intercambio de ofertas

Hasta aquí se ha presentado una explicación posible sobre la naturaleza de este vínculo único en su tipo en todo el mundo. Para ello, se profundizó en el acercamiento birregional analizando los tres grandes núcleos de esta relación con una retrospectiva de lo que ha sido el desempeño comercial y de inversiones. Resta entonces considerar cuáles son los intereses esgrimidos en las negociaciones que pueden precisarse atendiendo a las propuestas de cada parte en el CNB hasta septiembre de 2004, cuando se paralizaron los intercambios de propuestas para lograr el acuerdo de asociación birregional.

Aunque ya desde el título de este trabajo se proyecta que el comercio de bienes agrícolas representa uno de los principales obstáculos (que se estudiará luego), cabe reconocer que se trata de un planteo parcial, tomando en consideración las expectativas de algunos actores del Cono Sur con intereses convergentes sobre este tópico. Queda desarrollar con mayor énfasis cuáles han sido las motivaciones desde

diferentes sectores de la UE en este acuerdo, y las demandas de este bloque en las negociaciones.

Al tomar en consideración las inquietudes de cada actor regional, puede vislumbrarse la asimetría en el desarrollo de sus estructuras económicas e institucionales. Ciertamente, mientras Mercosur ha solicitado, en diversas reuniones del CNB, contemplar sus demandas encuadrándolas en el Trato Especial y Diferenciado del plano multilateral para los países subdesarrollados; la UE demanda mayores facilidades para el acceso a las compras gubernamentales y algunas otras disciplinas enmarcadas en el paquete OMC-plus. Entre ellas pueden señalarse por ejemplo inversiones y defensa de la competencia, que suelen incluirse dentro de lo que se denomina “nuevos temas” incorporando también servicios bancarios o transporte. Al respecto no hubo aún acuerdos dentro de este tópico.

Para este cometido, conviene remitirse una vez más a la publicaciones de Graciela Molle, (MOLLE, G., 2009)³⁴ en torno al proceso negociador. Allí, esta autora comenta las disparidades en las estrategias de negociación seguidas por cada bloque regional. Un primer punto de divergencias fue el hecho de que mientras el Mercosur estimaba necesario fijar en primer término las reglas de juego de la negociación birregional; la UE consideraba oportuno comenzar ya a mediados de 2001 con las propuestas concretas en áreas de interés para los intercambios y los vínculos económico-comerciales.

De las apreciaciones surgidas en las entrevistas realizadas a funcionarios e integrantes de organismos públicos y privados con alguna participación en la negociación, surgieron algunas coincidencias que resultan de especial interés para comprender la lentitud e indefinición señalada por Bouzas³⁵(BOUZAS, 2004). Entre ellas la percepción de que la negociación birregional ha proseguido en forma paralela según la marcha de las negociaciones en la Ronda de Doha y por consiguiente, muchos de los temas negociados en el plano birregional se remiten a las disciplinas de la OMC que aún están en discusión en la ronda del desarrollo. De hecho, el último intercambio de propuestas tuvo lugar pocos meses después de que en julio de ese año se dieran algunos pasos sobre el “paquete de medidas relativas a la agricultura”. En ese marco, Mercosur no supo salir de ese paralelo, y como en Doha aún no culminaban algunos tópicos que

atañen al comercio agrícola, la disparidad en torno a bienes industriales cobró mayor relevancia.

Por otra parte, puede señalarse que no sólo la UE estuvo atenta a otra negociación paralela como lo es la Ronda de Doha; sino que también Mercosur estuvo paralizado por la marcha de la relación bilateral Argentina- Brasil tras las diferencias comerciales que tuvieron los integrantes mayoritarios de Mercosur. Cabe aquí realizar una acotación; ya que por su envergadura y potencial económico e industrial, Brasil estaría interesado en alcanzar un acuerdo con la UE ya fuera de manera birregional o bilateral. Situación que pareció revelarse en los acercamientos políticos entre el presidente de la Comisión Europea y el primer mandatario brasileño en 2007³⁶ (FRIDE,2007).

Hasta 2004 las ofertas mutuas habían tenido un contenido preponderantemente político y, quizá también retórico. Recién a partir de ese año hubo conversaciones sobre temas más concretos. Por ejemplo, la UE solicitó que se negociara sobre los aranceles aplicados y no sobre los consolidados; hecho que en opinión de algunos informantes entrevistados califican como un grave error mercosureño dado que la diferencia es muy diferente en el caso de cada bloque. Mientras que para Mercosur la diferencia es cercana al 100%; en la UE el margen que existe entre aranceles consolidados y aplicados es del 10%. Algo similar ocurrió con la dificultad para decidir si se negociaba sobre aranceles ad- valorem o específicos.

Asimismo, se presentó otra diferencia al momento de conceder contingentes para productos agropecuarios. Si bien se trató la posibilidad de establecer un régimen especial para estos productos; no abarcarían el renglón de productos agrícolas procesados como las conservas. De hecho, las ofertas estuvieron centradas en términos cuantitativos, puesto que se negociaron catorce contingentes arancelarios, para los cuales Mercosur pidió administrarlos.

Sin embargo, las condiciones que trababan la negociación estuvieron centradas en la calidad de acceso a los mercados para algunos productos como lácteos, vinos y bebidas espirituosas, carnes (aviar, bovina y porcina) entre otros, afectados por algunas medidas restrictivas de carácter para- arancelario. Para la UE muchas de estas medidas en realidad se engloban dentro de la Caja Azul, esgrimiendo razones no sólo de seguridad alimentaria; sino también medioambientales y culturales.

En efecto, el concepto de multifuncionalidad de la agricultura ha sido uno de los argumentos más frecuentes en los últimos veinte años. En consonancia con este tipo de protección más sofisticada, al momento de negociar un acuerdo con un actor extracomunitario, demanda el reconocimiento de sus estándares de calidad y procedimientos de producción. Un ejemplo de ello es que mediante la normativa comunitaria se establecen prácticas enológicas específicamente europeas. Esto constituiría un obstáculo técnico al comercio de vinos, que se vincularía entonces con el acuerdo TBT de la OMC.

Otro tipo de medidas como el registro de Indicaciones Geográficas ha resultado problemático al momento de negociar con Mercosur. En efecto el reconocimiento de este registro hecho de manera bilateral, tuvo el efecto de fracturar al bloque sudamericano. Uruguay por ejemplo, ha reconocido a la UE todo el capítulo sobre vinos y bebidas espirituosas; aunque ha dejado de lado el referido a lácteos. Por el contrario, Brasil y Argentina persiguen intereses similares en torno a las IG el área de bebidas alcohólicas. Esta situación refleja una situación de debilidad mercosureña en la negociación, por cuanto al no contar con un sistema de IG regional, y con la persistencia de los incipientes registros nacionales, la UE se ha hallado en una situación más ventajosa al contar con un registro único. Algo similar ha ocurrido con el mosaico de medidas sanitarias y fitosanitarias que representa el hecho de que cada país del Mercosur tenga su propio sistema.

Lo anterior materializa una realidad estructural dispar en torno al sistema de toma de decisiones regional. Efectivamente, tal como se ha señalado en los capítulos referentes a UE y al Mercosur, la naturaleza intergubernamental del segundo de ellos choca con la relativa homogenización de la normativa comunitaria y la estructura decisoria europea. Frente a esta realidad política y funcional, se torna compleja la negociación por cuanto el bloque europeo demandaría una única voz en cuestiones como esta.

A su vez, los intereses europeos han estado focalizados preponderantemente en el sector automotriz y en el acceso a compras gubernamentales, que como ya se puntualizó con anterioridad, no existe aún consenso intra- Mercosur al respecto.

Los ofrecimientos de UE de que prometían ampliar la gama de productos cuyo acceso sería desgravado en un plazo de diez años. El compromiso de la UE había sido hasta

entonces el de desgravar paulatinamente en un lapso de 10 años, el 93,5% de las compras de bienes al Mercosur. Precisamente es ese 6,5% restante del universo arancelario es el que más interesa al bloque sudamericano, por cuanto representa ese núcleo de productos sensibles presentados anteriormente. Si bien es cierto que se había avanzado bastante en las negociaciones, (en la Cumbre de Guadalajara de mayo 2004), la realidad se encargó de demostrar tras septiembre de ese año que políticamente la UE no estaba en condiciones de ofrecer mayores concesiones que la de una desgravación para los productos agrícolas mercosureños se hiciera mediante cuotas tarifarias en sectores como el de las carnes^{IV}, oleaginosas, vinos (aranceles específicos), y aranceles móviles para la fruta en fresco.

Mercosur por su parte intentaba infructuosamente que la Comisión Europea diera muestras de voluntad por mejorar su oferta para cerrar el acuerdo con el Mercosur. Pero como se comentó, los efectos del ingreso de nuevos miembros, varios de los cuales tienen una estructura productiva preponderantemente agrícola, frenaba todo posible intento de desgravación y facilitación para el acceso a mercados europeos de la producción del sector primario mercosureño. Por lo cual se considera oportuno mostrar un esbozo de los efectos de esa ampliación europea en el comercio interregional.

Las relaciones comerciales UE-Mercosur tras la ampliación de la UE

Aunque los límites cronológicos fijados en el proyecto de esta investigación comprendieron los años 1994-2004, no puede soslayarse el hecho de que uno de los actores involucrados, la UE, experimentó la incorporación de doce nuevos estados miembro entre mayo de 2004 y diciembre de 2007. Más aún si se tiene en cuenta que en esa ampliación los nuevos miembros son países que por su estructura productiva pueden alterar las relaciones comerciales entre Mercosur y UE.

Para algunos economistas, la ampliación de la UE no afectó considerablemente los saldos de la balanza comercial interregional. Como se observa en el cuadro 6.4, los intercambios comerciales del Mercosur con los países de la Europa Central y oriental

^{IV} Mercosur sólo consiguió que para otro 1,1% del comercio hubiese una reducción arancelaria del 50%(son alrededor de 300 alimentos elaborados) y que un 2,7% se administre bajo el sistema de cuotas, similares al de la cuota Hilton para la carne, lo que desde ya constituye un obstáculo al libre comercio.

saldaron con un superávit a favor del bloque latinoamericano, excepto con la República Checa.

Cuadro 6.4 Importaciones y exportaciones de bienes del Mercosur a UE -15 y UE-25 en millones de €

	UE-15			UE-25		
	exportaciones	importaciones	Saldo comercial	Exportaciones	importaciones	Saldo comercial
1999	18727	21640	-2913	19445	21869	-2424
2000	23637	23902	-265	24567	24215	352
2001	24577	243333	245	25772	24628	1144
2002	23952	18169	5783	25149	18529	6620

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión europea

Los principales países de Europa del Este a los que les vende Mercosur son Polonia y Hungría, países con los que el saldo comercial bilateral arroja un mayor superávit favorable a Mercosur. Respecto a las compras procedentes de los países del Este de Europa, los principales proveedores de Mercosur son Polonia, República Checa y Hungría. Mientras que en lo que respecta a las exportaciones, Brasil es el país que se destaca por el volumen de sus exportaciones hacia estos nuevos miembros de la UE. Estas exportaciones brasileñas presentaron un notable crecimiento en contraste con las exportaciones argentinas hacia esa región. Lo que provee Brasil a esos países son principalmente productos básicos, especialmente azúcar, café, tortas oleaginosas, carne de pollo y habas de soja.

Cuadro 6.5 Exportaciones de países miembros del Mercosur a Europa del Este (millones de dólares)

	1993	1995	1998	2002
Brasil	323,8	618,5	868,2	111,1
Argentina	173,0	131,0	275,4	169,6
Paraguay	0,7	1,7	0,5	17,0
Uruguay	11,4	14,4	16,5	30,7

Fuente: CEPAL

Además, como se observa en el cuadro 6.6, la ampliación de la UE apenas ha modificado la estructura de comercio entre el Mercosur y la UE, ya que las ventas del Mercosur a la UE-25 están centradas en productos primarios (70%) sobre todo agrícolas (55%) y a la vez sus importaciones se basaron principalmente en productos manufacturados (89%), dentro de este rubro se destacan maquinaria (29%) y productos químicos (24%) y materia de transporte (19%).

Cuadro 6.6 Principales exportaciones e importaciones mercosureñas a la UE-25 por productos, en millones de euros, año 2005

	Exportaciones		Importaciones		Saldo
	Millones de €	%	Millones de €	%	
Productos primarios	18096	70	1110	7	16986
Productos agrícolas	14110	55	624	4	13486
Energía	599	2	160	1	439
Resto	3387	13	326	2	3061
Productos manufacturados	7352	28	13837	89	-6485
Maquinaria	1063	4	4542	29	-3479
Material de transporte	1497	6	2882	19	-1385
Autos	(684)	(3)	1851	(12)	(-1167)
Productos químicos	1014	4	3672	24	-2658
Textiles y vestidos	236	1	189	1	47
Resto	3542	13	2552	16	990
Otros	376	1	608	4	-232

Fuente: elaboración propia en base a datos de Comisión Europea.

Tomando el año 2005 como referencia para evaluar el impacto del ingreso de diez nuevos miembros a la UE en el comercio interregional, se observa en el cuadro 6.6 que aún así se refuerza el carácter de exportador de materias primas de Mercosur. Quizá si se presentaran estadísticas más recientes, se observarían variaciones cuantitativas, pero seguramente se mantiene ese carácter cualitativo que acaba de comentarse sobre Mercosur. De ahí pues la insistencia del bloque sudamericano en mejorar el acceso a los mercados europeos para aquellos productos con valor agregado.

Para poder analizar las causas por las que aparentemente no se puede avanzar en estos reclamos, cabe tomar en consideración la participación de sectores de la sociedad civil, como también de algunos grupos de interés en esta relación interregional.

Sectores y grupos en la negociación UE Mercosur

Para el abordaje de la participación de la sociedad civil y los grupos de interés en la relación birregional, se considera oportuno examinar en primer término la cuestión de cómo las estructuras políticas nacionales y las configuraciones de ciertos intereses internos producen estancamientos o paralizaciones en los procesos de negociaciones. Para esto se toma en cuenta una adaptación, (como se adelantara en la presentación de este capítulo y en el marco teórico de este trabajo), de los aportes de Jacob Bercovitch y Carmela Lutmar (BERCOVITCH, J., y LUTMAR, C., 2010)³⁷, acerca de la manera que el interés político nacional y el papel de líderes en estos procesos es un factor que posibilita los bloqueos en las negociaciones multilaterales. Para estos autores, en cualquier proceso de gestión de un conflicto, existen factores internos que pueden tener algún interés en prolongar más la resolución de un conflicto. Asimismo, cabe preguntarse cómo pueden afectar al proceso de negociaciones los líderes políticos. Como ya se ha planteado en el momento de analizar el proceso decisorio y el carácter intergubernamental mercosureño, la diplomacia presidencial a menudo puede marcar el ritmo de la marcha de las negociaciones.

Sin embargo, como este proceso negociador lleva más de una década, la presencia de líderes democráticos no parece ser la clave de los bloqueos. Además, cuando existe un tema que genera tensión y paralización en la negociación, como ocurre en el caso del comercio de bienes agrícolas entre Mercosur y UE, una estrategia posible según los autores mencionados puede ser apelar al uso de subgrupos o subcomités para abordar estos temas específicos, para de ese modo, dividir la agenda de negociaciones en segmentos más manejables.

Ahora bien, también cabe tener en cuenta que a menudo estos estancamientos en tópicos específicos obedecen a la injerencia de determinados grupos de interés y actores de la sociedad civil. El caso más conocido en cuanto a la negociación UE-

Mercosur, es el de los agricultores europeos que forman un grupo de presión política particularmente fuerte en Francia. Además, algunas ong's antiglobalización son poco entusiastas acerca de un acuerdo de libre comercio entre la UE y el Mercosur, la resistencia europea a la asociación sin embargo ha sido menor que la oposición al NAFTA donde los grupos ambientalistas y sindicales ejercieron una fuerte presión en contra del acuerdo.

No obstante, el nivel relativamente modesto de la participación de la sociedad civil en el interregionalismo se explica en parte por el hecho de que el Mercosur y la UE, son procesos de integración coordinados desde arriba, es decir, por las altas esferas gubernamentales. Además, otra de las razones de la escasa participación de la sociedad civil está vinculada con la falta de información pública sobre las negociaciones inter-regionales que no son públicas, pese a que los resultados de las rondas de las negociaciones se publican en la página web de la Comisión Europea. Es llamativa la ausencia de detalles de las mismas rondas de negociaciones en la página institucional del Mercosur.

Por otra parte, el proyecto de texto del acuerdo es secreto y será necesaria una mayor legitimidad de la toma de decisiones de la asociación UE-Mercosur particularmente durante los procesos de ratificación. Es en este proceso donde el sistema institucional de cada bloque y cada estado Nación presenta variantes, según se trate de una organización federada o unitaria. Además, como vimos en capítulos anteriores, las sociedades civiles en el Mercosur y en la UE dan a conocer sus intereses en los procesos de integración en tres niveles: nacional, regional e interregional. Tradicionalmente los grupos de interés ejercen la mayor influencia en los niveles nacionales y supranacionales; pero la ausencia de instituciones supranacionales en el Mercosur, como ya se analizó oportunamente limita las actividades de tales grupos.

En el nivel inter-regional la UE y el Mercosur aún no han creado instrumentos apropiados para garantizar la participación regular de la sociedad civil. Por eso, tal como señala Susanne Gratius (GRATIUS,S., 2004)³⁸, la presencia de actores de la sociedad civil puede agruparse en tres círculos o planos de participación:

- a) El primer círculo es el más cercano a los gobiernos, las empresas multinacionales, y organizaciones de negocios,
- b) El segundo círculo cuenta con un nutrido grupo de actores incluidos los sindicatos las pequeñas empresas y agricultores, los partidos políticos, los parlamentos y la comunidad académica,
- c) El tercer círculo está formado por las organizaciones de consumidores, las ong's y las unidades subnacionales.

Estos círculos concéntricos de influencia también están presentes en las negociaciones UE-Mercosur, y de hecho, el Mercosur-European Business Forum (MEBF), ha sido probablemente el actor no gubernamental que ha participado con mayor incidencia.

En tanto que los sindicatos pasaron de una postura crítica a un marcado apoyo para el Mercosur y de un acuerdo con la UE. Los intereses de los sindicatos del Mercosur (la mayoría de ellos miembros de la CCSCS) en la integración y en las negociaciones UE-Mercosur pueden resumirse en: el reconocimiento de las asimetrías regionales y nacionales por medio de un trato diferenciado, pago de compensaciones, armonización de políticas macroeconómicas y sociales comunes, promoción de foros para mejorar la competitividad de una política industrial regional basada en pequeñas y medianas empresas, y apoyo financiero para la inversión productiva.

Por su parte, las ong's y las asociaciones de consumidores han tenido una participación más esporádica y tenue en las negociaciones interregionales.

En consecuencia, la participación de la sociedad civil muestra tres puntos débiles en las negociaciones UE-Mercosur: 1) un déficit democrático, 2) un déficit social, 3) un déficit de información y transparencia. La cohesión social y la democracia participativa son valores a los que el Mercosur y la UE están fuertemente comprometidos y ambos deberían ser reflejados en el acuerdo.

Recordemos que los gobiernos son los principales actores del Mercosur, pero desde el principio las comunidades de negocios han tenido un papel importante en la elaboración y aplicación de las decisiones en materia de integración. Como señala Félix Peña (PEÑA, F., 2003)³⁹ en un artículo sobre la participación de la sociedad civil, hubo

una presencia entusiasta de la comunidad de negocios desde finales de la década de 1980 cuando el proceso de integración se inició con programas de cooperación bilateral entre Argentina y Brasil. En particular, las organizaciones grandes como la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Federación de Industriales de Sao Paulo (FIESP) de Brasil estuvieron de acuerdo en las posiciones con los gobiernos nacionales y elaboraron propuestas de negociación, participando así indirectamente en las negociaciones sobre el comercio y la inversión en general, la comunidad de negocios apoya firmemente un acuerdo con la UE. Empero, de acuerdo a lo expresado por los empresarios entrevistados de la FIESP, varios sectores de la industria brasileña temen la creciente competencia de empresas europeas, mientras que el grupo de presión agrícola está presionando para mejorar el acceso a los mercados en la UE y la reducción de los subsidios a los agricultores europeos.

En general puede afirmarse que el sector privado tiene relativa injerencia en las negociaciones UE- Mercosur. En 1997, por ejemplo, los representantes del Mercosur y las comunidades empresariales de la UE habían forjado el MEBF como el primer cuerpo inter-regional con una estructura interna compleja (cuenta con tres grupos de trabajo y una Junta Directiva representativa de ambas regiones) y con una activa página web, dentro del espectro de las negociaciones UE- Mercosur. Como las empresas privadas y las organizaciones empresariales no participan directamente, es este foro el que canaliza recomendaciones concretas a los gobiernos mediante reuniones regulares y documentos de trabajo. Un claro ejemplo de ello lo constituyeron sus propuestas para el capítulo sobre Facilitación de negocios, acordado en 2001, durante una reunión en Buenos Aires, las cuales se incluyeron en parte del texto firmado en la segunda cumbre UE- ALC en Madrid (SANTANDER, 2003)⁴⁰. Al hablar como una sola voz tanto a la Comisión Europea como a Mercosur, el MEBF representa una muestra de creación de consensos inter- regionales y de lobby exitoso. Tal vez, su modelo decisorio pueda servir de modelo para la cooperación entre otros actores de la sociedad civil de la UE y de Mercosur, como sindicatos, comunidades epistémicas, ong's.

En general, las demandas de algunos grupos y sectores de la sociedad civil como los partidos políticos, ong's, empresas, sindicatos, van más allá de un diálogo entre

actores no estatales. Desde diversos sectores se insiste en que los grupos de la sociedad civil deben participar en la toma de decisiones inter-regionales y en todas las reuniones oficiales de la UE y Mercosur (SANTANDER, S., 2003)⁴¹, dado el creciente número de actores e intereses en las negociaciones. En general, las demandas de una mayor legitimidad del acuerdo y su papel en el proceso.

Agricultura e inter-regionalismo

Como ya se adelantó, a UE es el principal cliente de productos agrícolas del Mercosur. Esto explica el interés de los cuatro socios sudamericanos en la facilitación de comercio, lo cual implica que las negociaciones sobre agricultura, aranceles, los problemas sobre sanidad vegetal y animal y el enfoque sobre la política agrícola tengan tanta relevancia en la relación comercial inter-regional. Como ya se observó, las exportaciones agrícolas del Mercosur se concentran en un pequeño número de productos y las importaciones totales de la UE en lo que respecta a esos productos proceden principalmente de Mercosur.

En el caso de la Multifuncionalidad de la Agricultura, la UE sostiene que es necesaria una política intervencionista con el objetivo de lograr una mejor distribución del ingreso, seguridad alimentaria, calidad de los alimentos, y conservar el paisaje rural (PAGE, S., 2005)⁴². La postura de la UE es que la agricultura es un sector donde los resultados del mercado no son el único criterio para la acción. La liberalización del comercio de bienes agrícolas tiene algunos efectos sobre la previsibilidad de los precios de los alimentos o ingresos y de las más populares distribuciones de ingresos que los gobiernos no quieren permitir.

En contraste, la posición de Mercosur manifestada por parlamentarios del bloque era que la liberalización aumenta el bienestar económico, y de ese modo pueden cumplirse los objetivos tanto del gobierno como de la sociedad. Por lo tanto, se constata una diferencia de creencias y percepciones respecto del tema para la negociación UE- Mercosur.

Por otro lado, la UE argumenta en sus documentos y mediante sus funcionarios entrevistados que sus consumidores necesitan tener garantías de la naturaleza de los productos que se les ofertan, no sólo del suministro de cantidades adecuadas; sino

también necesitan confianza en las normas de calidad, en el uso o no uso de métodos orgánicos, o sobre el origen transgénico del producto que están comprando. En principio, esto podría realizarse mediante la trazabilidad y el etiquetado. Empero, lo que se desprende desde sus argumentos es que la pretensión de la UE parece ser el autoabastecimiento y la desconfianza sobre esa trazabilidad y etiquetado de los productos extranjeros.

Lo anterior parece confirmar que el problema de fondo es la renuencia de algunos sectores en la UE a adquirir o utilizar comida extranjera, en una especie de “gastroxenofobia”. Ciertamente, parte de ese proteccionismo tradicional parece revelar cierto temor a lo foráneo y a sus estándares (BLASSETTI, R., y PIÑEIRO, M., 2004)⁴³.

En realidad, la pregunta relevante para Mercosur acerca de la posición de la UE no es si la multifuncionalidad de la agricultura está justificada (o si es realmente deseada por la población). Se trata de que desde la UE pueden imponerse al resto del mundo costos de las políticas acordes con este concepto. Incluso si el sistema actual europeo para la agricultura es eficiente o no en términos de aprovechamiento y logro de objetivos como seguridad de suministro, calidad, distribución apropiada de los ingresos entre pequeños y grandes agricultores, conservación del paisaje rural, etc.) medidos en términos de costos y objetivos que no están explicitados en esos términos para el resto del mundo. Bajo los principios de la OMC, la UE debe pagar los costos externos de esas medidas internas, se da por objetivos que tampoco están explícitamente reconocidos en acuerdos internacionales.

No obstante, las normas de la OMC no son un constreñimiento para la UE para tratar de negociar un acuerdo con Mercosur. Esto lleva a inferir que la posición de Mercosur en la negociación inter-bloque es mucho más débil que en una negociación en el ámbito de la OMC.

En un sentido inverso, Bouët (BOUËT, A., 2010)⁴⁴, demuestra que los países de Mercosur tienen aranceles más altos para los productos agrícolas. De hecho, Brasil y Argentina tienen muy altas las barreras relacionadas con el medioambiente. Hay, sin embargo, una diferencia importante en el impacto de las medidas referidas a las disciplinas incluidas en las “preocupaciones –no – comerciales” entre aquellos países

que cuentan con ventajas comparativas en la exportación y los que no. Mediante la protección de las normas y la ineficacia de los pequeños agricultores, la UE exige métodos de producción costosos. El aumento en los costos resultantes debe llevar en la UE a una merma en la producción y aumentar la demanda de alimentos del resto del mundo. Sin embargo los subsidios y los controles a la importación se mantienen para cumplir con el deseo de la autosuficiencia en esa materia.

Mercosur podría tomar un curso de acción similar, y elevar una vez más los estándares o proteger también a agricultores ineficientes en términos de mercado. Pero en este caso, la consecuente reducción de la producción reduce también sus exportaciones netas al resto del mundo.

Por lo tanto, las mismas acciones que son perjudiciales para el mundo realizado por la UE son en realidad beneficiosas si son hechas por el Mercosur.

Por otra parte, en cuanto al acceso a mercados en Europa para los exportadores de los países del Mercosur para los exportadores europeos en lo atinente a productos agrícolas y agroalimentarios se refiere, lleva a conclusiones diametralmente opuestas. Por un lado, en América Latina la distribución de protección es simétrica en torno a una media del 12% en Argentina, Brasil y Paraguay. Por otra parte, ésta varía entre un 0% a un 23-30% en los tres países que no discriminan entre exportadores (BOUËT, A., 2000)⁴⁵. Esto implica un intermedio de bajos niveles de protección con una estructura muy distorsionada. El único elemento negativo es la importancia de las barreras no arancelarias, el propósito real y la incidencia de los cuales son difíciles de determinar. Por otro lado, la estructura de la agricultura, la protección agrícola y agroalimentaria en Europa es muy diferente (PANAGARIYA, A., 2002)⁴⁶. El promedio es mucho más alto que en los tres países sudamericanos, (19%), y es altamente distorsiva debido a la dispersión intersectorial y la discriminación comercial entre potenciales exportadores.

De un total de 2172 posiciones arancelarias, el 25% de los aranceles más altos van desde 17,5% a 29.7%. Esto significa que sólo unas pocas actividades han sido fructíferas en su resistencia a la apertura del comercio internacional. El origen de esta situación es, evidentemente, político y diplomático. Pero visto desde un punto de vista económico, resulta sumamente costoso.

Los países de Mercosur padecen este régimen comercial por tres grandes razones :

- a) Las crestas arancelarias europeas son numerosas en las actividades comerciales en las que los mercosureños tienen ventajas competitivas (carnes, productos lácteos, azúcar, cereales, etc.) Esta sería la razón principal para negociar con la UE. En tanto que los países del Mercosur aún aguardan la liberalización internacional del comercio de estos bienes como un estímulo importante para sus economías nacionales. Tal como lo puntualizó Bureau (BUREAU, C., 2002)⁴⁷:

“la UE es reticente a brindar acceso al mercado para estos productos agrícolas que compiten con su propia producción”

- b) Los márgenes de preferencia para los productos elegibles en virtud del SGP son de menor importancia. Además, la UE ya ha concedido un acceso preferencial mucho mayor en virtud de otros regímenes (ACP, PMA, etc.), Sobre todo en la misma gama de productos. Esta imagen global parece altamente negativa para los países mercosureños.
- c) La imposición de normas de origen en este tipo de acuerdos hace que sea particularmente inútil. Esto implica que la conclusión de un acuerdo de libre comercio inter-regional con expectativas ambiciosas acerca del nivel de acceso a mercados europeos de la producción agrícola mercosureña y la no imposición de normas restrictivas sería en realidad lo más positivo para el bloque sudamericano.

En resumen, los productos agrícolas de Mercosur se enfrentan a dos barreras adicionales en la negociación inter-regional. Como ya se ha observado en capítulos anteriores, la UE se resiste a realizar reformas profundas a la PAC, aún ante el ingreso de nuevos miembros de la Europa Central y Oriental. Sumado a esto, el hecho de desarrollo y Países menos adelantados pone a Mercosur en una situación de relegamiento en la carrera por alcanzar tales beneficios tras países mucho más pobres y quizá con menos ventajas comparativas.

Reflexiones preliminares:

Por lo expuesto hasta este punto dentro de este capítulo, el vínculo birregional se ha canalizado por vías intergubernamentales remitiendo la solución de las diferencias de puntos de vista, a las normas multilaterales. La finalidad del acercamiento y del acuerdo que aún se negocia parece haberse diluido en un mar de circunstancias internacionales y regionales que le quitaron importancia a Mercosur en la agenda comercial exterior de la UE, pese a la persistencia de una diplomacia de cumbres que habría buscado reflejar que en la superficie persistía el interés político del bloque europeo. Empero, las coyunturas económicas internacionales de crisis, incertidumbre no sólo en el plano de lo económico- financiero sino también en cuestiones de seguridad y defensa ante los ataques terroristas, demostraron el escaso interés de la UE por lograr un acuerdo, interrumpiéndose el intercambio de propuestas.

Por lo cual, puede sostenerse que de los tres núcleos que constituyen este vínculo de carácter birregional, la cooperación parece haber sido el que más ha podido perdurar. Pero como se pudo resaltar en los cuadros sobre las áreas que cubría dicha cooperación internacional europea hacia Mercosur, aparentemente hubo más una especie de mecanismos de regulación y adecuación a normativa comunitaria, que un real compromiso de cooperación entre actores regionales. De lo contrario, los esfuerzos por mejorar las ofertas desde un lado y otro de esta negociación no hubieran permanecido congelados durante seis años.

A pesar de ello, puede admitirse, que el diálogo político pudo persistir, aunque gracias en parte a la diplomacia de cumbres Iberoamericanas. Estas cumbres, virtualmente cumplieron la función de actualizar la foto de familia de una relación birregional que perdía importancia estratégica para la UE, aparentemente.

Más allá de este escenario de escepticismo, lo cierto es que para Mercosur la UE continuó siendo el principal destino de sus exportaciones, aún cuando el flujo de IED desde la UE cesara en épocas de inestabilidad institucional y financiera en el Cono Sur. Esta constancia en la densidad de los intercambios, junto a una incipiente estructura para administrar programas de cooperación, posiblemente ha alimentado una negociación birregional en estado vegetativo durante más de un lustro, tras un

comienzo prometedor, pero que se desvaneció con la desarticulación del proyecto del Alca, y el auge de China como potencia emergente. Este último acontecimiento, desplazó de las agendas europeas y mercosureñas la prioridad por alcanzar el acuerdo birregional.

Además, la dificultad para Mercosur de colocar sus exportaciones agroalimentarias con mayor valor agregado en mercados europeos, conlleva a la búsqueda de nuevos socios en el plano económico comercial. De hecho, esta búsqueda ha tenido como colofón el liderazgo brasileño en las negociaciones de Doha, y la diversificación de destinos de las exportaciones.

En primer término cabe tener en cuenta que es de vital importancia para los países del Mercosur alcanzar un acuerdo porque los aranceles de la UE son suficientemente altos, sobre las principales exportaciones del bloque sudamericano, con crestas arancelarias y los productos de la progresividad arancelaria, tales como cereales, carnes bovinas y de aves de corral, productos lácteos y otros en los que Mercosur tiene ventajas comparativas. Además, otra razón importante para alcanzar un acuerdo de libre comercio con la UE es que el marco de las medidas sanitarias y fitosanitarias en la UE es cada vez más engorroso.

Sin embargo, también para la UE es muy importante llegar a un acuerdo ya que depende en gran medida de algunos de esos productos alimentarios y agrícolas que importa desde Mercosur.

Un acuerdo sanitario, particularmente contribuirá a garantizar la previsibilidad jurídica en el comercio y en las cuestiones de cadena de alimentos de especial interés para la UE. Como se observa, el tópico de las indicaciones geográficas es un tema crucial en la política comercial de la UE, tanto en lo que respecta a sus relaciones con Mercosur como en relación con otros países.

Referencias bibliográficas

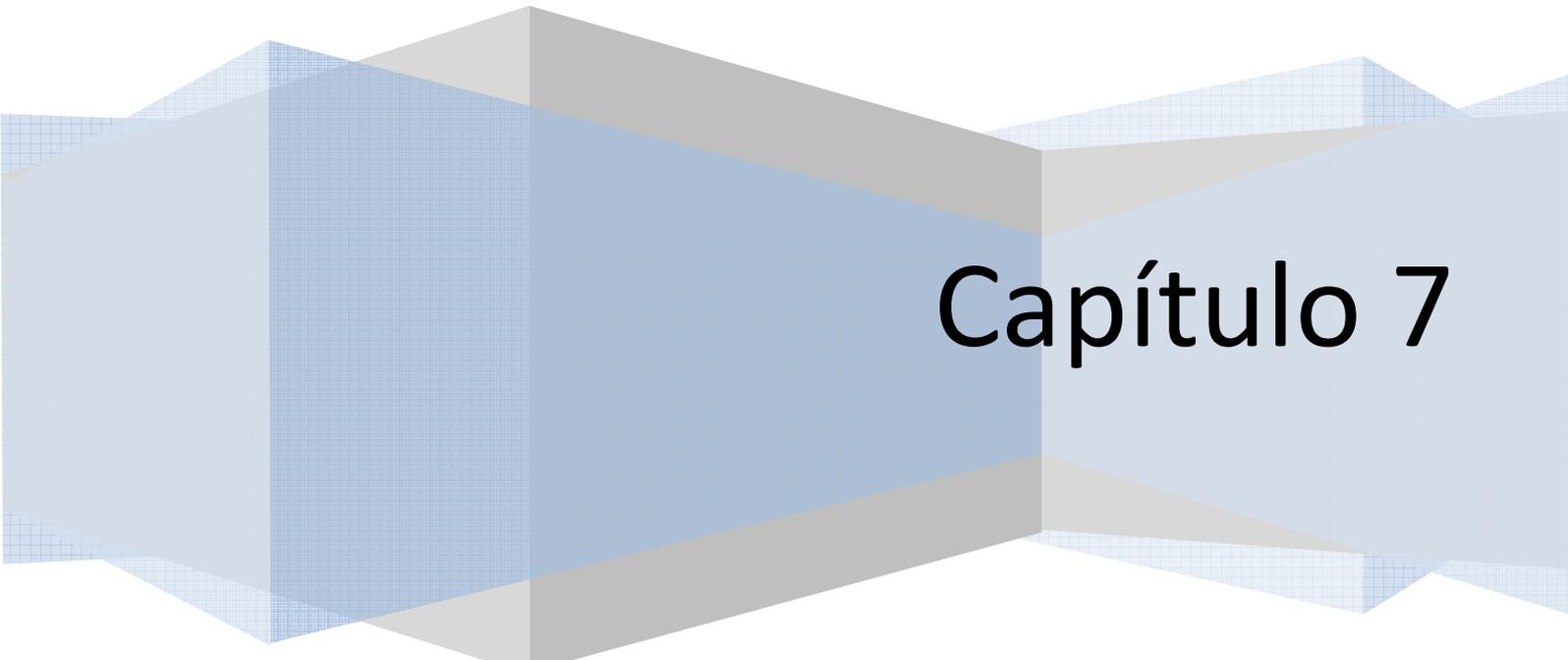
- ¹ KEOHANE, R. (2002), "*Ironies of Sovereignty: The European Union and the World order*" Journal of Common Market Studies", vol. 40, nº4.
- ² POLLIO, E., (2010), "*What kind of interregionalism? The EU- Mercosur relationship within the emerging transatlantic triangle*", Bruges Regional Integration & Global Governance Papers.
- ³ GRABENDORFF, W. (2004), "*La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar*", en Revista Nueva Sociedad nº189, pp. 97-106.
- ⁴ MESQUITA de CEIA, E., (2008), "*The new approach of UE towards Mercosur; What is behind the launch of the strategic partnership with Brazil and what are its chances of being effective?*", consult.23/9/2010 <http://www.docstoc.com/docs/20879064/2008-GARNET-Conference-The-EU-in-International-Affairs>, p1
- ⁵ MARTINEZ, M C, (2011), "La opción sudamericana de Itamaraty ¿hacia una redefinición de la identidad brasileña?", Working Paper nº48, en <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/48.pdf>
- ⁶ GRABENDORFF, W. (2004), op. Cit. p.98
- ⁷ RÜLAND, J. (2000) "*Asia-Europe Cooperation - The ASEM Process: An European View*", en JERNECK, M. y NIEMANN, U. (Ed). "*Asia and Europe. Regional Co-operation in a Globalising World*" Lectures from the Third ASEM Summer School. P. 183-197
- ⁸ RUGGIE, J. (1982), "*International regimes, transactions and change: embedded Liberalism in the post-war economic order*", en International Organization nº 36, Londres.
- ⁹ MOLLE, G., (2008), "*Negociación Mercosur- Unión Europea*", en Revista del CEI nº 11, mayo, Buenos Aires.
- ¹⁰ VAN KLAVEREN, A. (2004), "*Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina*" en Revista Nueva Sociedad nº189, pp.54-68.
- ¹¹ DROMI, R. y MOLINA DEL POZO, C. (1996), "*Acuerdo Mercosur- Unión Europea*", Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- ¹² ANACORETA CORREIA, J. (1997), "*UE- Mercosur: mucho más que un acuerdo económico y comercial*", en Revista del Mercado Común del Sur, Comunica Press, Madrid, abril, pp.6 y 7.
- ¹³ GRABENDORFF, W., (2008), "*La relación América Latina- Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones*", en LAGOS, R. (comp.), "*América Latina: ¿integración o fragmentación?*", Buenos Aires, Ed. Edhasa, pp.243-249
- ¹⁴ FLORES, R., (2005), op. Cit. cap. 2.
- ¹⁵ Comisión Europea, E/ 2007/1417) Latin America Regional Programming Document 2007-2013, 12/07/2007.
- ¹⁶ Documentos preparatorios del Acuerdo Marco entre UE-Mercosur: informe sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al parlamento Europeo para una intensificación de la política de la UE hacia Mercosur (12/4/1995)
- ¹⁷ GRASA, Rafael: "*La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: Naturaleza, mecanismos y políticas.*" En Barbé, Esther: "*Política Exterior Europea*" Ariel Estudios Europeos, Barcelona, 2000, p.61
- ¹⁸ Reglamento CEE/443/92, DOCE L52, Febrero 1992
- ¹⁹ EDWARDS, M.: "*Un futuro en positivo la cooperación internacional en el siglo XXI*", Intermón Oxfam, Barcelona, 2002, p.41.
- ²⁰ GOMÉZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J.A. (1999): "*El sistema internacional de cooperación al desarrollo*", Madrid, CIDEAL, pág. 17.
- ²¹ AXELROD, R. (2004), "*La Complejidad de la Cooperación*", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, cap.3
- ²² CAMARERO, M. y TAMARIT, C. (2002) "*La Unión Europea y las Américas: consecuencias del establecimiento de un acuerdo de asociación birregional entre la UE y el Mercosur*", en Papeles de Economía Española nº 91, Madrid.
- ²³ FRIDE, (2007), "*Brasil, ¿un socio privilegiado de la UE?*", julio, pp.1-6. Disponible en <http://www.fride.org/publicacion/208/brasil:-un-socio-privilegiado-de-la-ue>
- ²⁴ EUROSTAT, (2009), "*Mercosur. EU Bilateral Trade with the world*", 22 de septiembre, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-28-00-002-3L/EN/KS-28-00-002-3L-EN.PDF
- ²⁵ OCDE(2005), Statistical Yearbook, Paris.

- ²⁶ MESSERLIN, P. (2001), “Niveau et coûts du protectionisme européen”, en GIORDANO, P. et al, (2001), “Vers un accord entre l’Europe et le Mercosur”, Presses de Scidences Po, Paris
- ²⁷ CHUDNOVSKY, D. y LÓPEZ, A., (2002), “Los transgénicos en la agricultura argentina”, Ed. Del Zorzal, Buenos Aires
- ²⁸ MOLLE, G., (2010), “Negociación Mercosur-Unión Europea: Desmitificar las ofertas para construir un nuevo punto de partida” mimeo. Agradezco la gentileza de la Autora en cederme una copia de este artículo previo a su publicación en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.
- ²⁹ <http://www.fyo.com/contenidos/agrobayer/actualidad/ampliar.asp?IdNoticia=88506&idtipoinformacion=3>
- ³⁰ COMISIÓN EUROPEA, (1998) “Commission staff working paper concerning the establishment of an interregional association between European Union and Mercosur” disponible en www.europa.eu.int/comm/external_reltion
- ³¹ NAGARAJAN, N., (1998), “Mercosur and trade diversion: what do the import figures tell us?”, en Economic Papers, nº129, Comisión Europea, Bruselas.
- ³² HEINDRICH, P. y OLIVEIRA, G. (2005), “Negociaciones entre Unión Europea y Mercosur”, en Observatoire des Ameriques nº 30, Université de Québec à Montréal, septiembre, pp.12-28
- ³³ BITENCOURT, G. (2001), “El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur en los años 1990: características, determinantes e impactos”, Valencia, Ed, Tirant lo Blanch.
- ³⁴ MOLLE, G. (2009), op. Cit.
- ³⁵ BOUZAS, R., (2004), op. Cit.
- ³⁶ FRIDE, (2007), op. Cit.
- ³⁷ BERCOVITCH, J. y LUTMAR, C. (2010), “Beyond negotiation deadlocks: the importance of mediation and leadership change”, en NARLIKAR, A., (2010), “Deadlocks in multilateral negotiations. Causes and solutions”, cap. 10.
- ³⁸ GRATIUS, S., (2004), “The civil society knot. How to enhance the societal legitimacy of the EU-Mercosur Agreement”, en VALLADAO, A., y DA MOTTA VEIGA, P. (2004) “Political Issues in the EU-Mercosur negotiations”, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, cap. 4.
- ³⁹ PEÑA, F. (2003), “Civil Society. Transparency and legitimacy in integration processes and trade negotiations: Mercosur’s experience and lessons for the negotiations with the European Union”, Discussion Paper (September) Paris, Chair Mercosur.
- ⁴⁰ SANTANDER, S. (2003), “Las relaciones entre la UE y el Mercosur en la perspectiva de uan asociación interregioanl” Informe para la CES, Mayo, mimeo
- ⁴¹ SANTANDER, S. (2003), OP.CIT
- ⁴² PAGE, S., y VALLADAO, A., (2004), “Agriculture and Agribusiness in the EU- Mercosur Negotiations”, Working Group on the EU- Mercosur Negotiations, Chaire Mercosur Sciences Po, París, Cap. 1, p.22
- ⁴³ BLASSETTI, R. y PIÑEIRO, M. (2004), “Sanitary and phytosanitary measures and other obstacles to trade”, en PAGE, S. y VALLADAO, A., (2004), op. Cit. cap.4
- ⁴⁴ BOUËT, A. (2010), *The costs and benefits of duty-free, quota-free market access for poor countries : Who and what matters?*, IFPRI Discussion Paper 990. Washington, D.C. International Food Policy Research Institute (IFPRI), disponible el 06/01/2011 <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00990.pdf>
- ⁴⁵ BOUËT, A., (2000), “ Comment mesurer la protection commerciale?” en La lettre du CPII, Nº 195, París, noviembre.
- ⁴⁶ PANAGARIYA, A., (2002), “European Union preferential trade agreements and developing countries”, The World Economy, Vol. 25, Nº10, pp.1415-1432, noviembre.
- ⁴⁷ BUREAU, C (2002), “ the agricultural issue in the EU-Mercosur integration: beyond the gridlock”, en GIORDANO, P. (ed.), “An integrated approach to the European Union-Mercosur association”, Paris, Chaire Mercosur Sciences Po.

Parte IV Resultados

Interacciones entre la política comercial argentina y el vínculo UE- Mercosur

¿Hacia una primarización persistente?



Capítulo 7

INTERACCIONES ENTRE LA POLÍTICA COMERCIAL ARGENTINA Y EL VÍNCULO UE- MERCOSUR. ¿Hacia una primarización persistente?

Recordando que el objetivo general que anima este trabajo consiste en evaluar los resultados del vínculo UE-Mercosur en el decenio 1994-2004 para el comercio argentino de bienes agrícolas, cabe preguntarse en primer lugar si el diálogo político birregional durante esos años favoreció el comercio de productos agrícolas argentinos. Se parte de la presunción que durante ese lapso, si bien se intensificó la cooperación y el acercamiento político-estratégico entre la UE y el Mercosur, el comercio birregional de bienes agrícolas no tuvo un avance equivalente. De ahí entonces que cabe preguntarse si la agenda de negociaciones birregional ha redundado en mayores posibilidades comerciales para Argentina como integrante de Mercosur. En otras palabras, Mercosur representa una variable a tener en cuenta en la orientación de la política comercial argentina, donde se requiere considerar los acuerdos externos que el bloque ha concretado con otros actores internacionales que hayan funcionado como una mejora en la inserción de las economías nacionales que lo componen.

Más allá de estas presunciones, si se focaliza la atención en el vínculo bilateral, la relación comercial de Argentina con la Unión Europea ha sido una de las más relevantes para el país sudamericano. En términos históricos, el Viejo Continente ha sido en conjunto el principal socio comercial de Argentina tanto como origen de sus importaciones como destino de sus exportaciones. Esto revela el relativo grado de complementariedad que existe entre las estructuras productivas de ambos actores internacionales. A ello deben agregarse otros obstáculos e incentivos como los flujos de inversiones europeas, condicionados en algunas oportunidades por factores políticos.

Asimismo, la evaluación de las interacciones en la política comercial externa del vínculo birregional analizado en el capítulo anterior entraña un desafío metodológico, por cuanto se trata de actores internacionales ubicados en distintos planos. Ciertamente se

trata de estudiar la incidencia de los resultados del plano birregional e internacional en el plano estatal, con la consecuente participación de diversos actores. El nexo entre estos niveles y los posibles efectos en un área específica como lo es el comercio de bienes agrícolas supone un recorte de una realidad mucho más amplia y compleja, donde el capítulo agrícola de los intercambios sobresale como uno de los principales obstáculos en la negociación birregional, como ya se ha estudiado en el capítulo seis.

No obstante, lo importante aquí es tratar de exponer cómo este recorte practicado a esa realidad del vínculo inter-bloques y también bilateral UE- Argentina, es representativo de los intereses más sensibles para la agenda comercial externa argentina. Además, y por el subtítulo dado a este capítulo, se procura demostrar que esa sensibilidad centrada en intereses vinculados al comercio de bienes primarios, de algún modo estaría reflejando la persistencia de un esquema comercial externo en el que Argentina no ha logrado superar su condición de país exportador de materias primas con poco Valor Agregado, aún cuando el argumento principal haya sido el de aprovechar las ventajas comparativas que Argentina tiene en este rubro.

De ahí pues que, pese a la incorporación de biotecnologías a la producción de bienes primarios, se puede considerar que la relación comercial de Argentina con la UE habría representado un avance en cuanto al grado de sofisticación de la producción agrícola; pero que en definitiva continúa compuesta en su mayoría por la venta de commodities. Analizando el desempeño de la política comercial argentina hacia la UE, se observa cierta continuidad de un patrón de intercambios en el que un país en vías de desarrollo puede coyunturalmente experimentar superávits comerciales. No obstante, las dificultades para el acceso a mercados europeos para productos con incorporación de Alto Valor, relega a este país a su condición de exportador de materias primas y al deterioro en los términos de intercambio.

Por estas razones el interrogante que subtitula este trabajo deja entrever que se trataría de un vínculo comercial que enfrenta barreras cada vez más sofisticadas para el ingreso de bienes agroindustriales argentinos. En efecto, como ya se ha observado la composición mayoritaria de las exportaciones argentinas es de origen primario.

De manera que se estudia en primer lugar las características de las relaciones comerciales entre Argentina y la UE; tanto a nivel bilateral como dentro de un régimen

de carácter inter-regional aún en construcción. Para ello el enfoque teórico del Estado Comercial de Rosecrance resulta adecuado, especialmente para analizar el primero de los dos quinquenios bajo estudio, además de considerar algunos aportes del enfoque de la Interdependencia compleja sin olvidar las asimetrías entre ambos actores internacionales. La utilidad de apelar a este enfoque estriba en que durante los años que se analizan en esta investigación, se observó una impronta comercial y económica en la Política Exterior Argentina, tal como se señaló en el capítulo dos. Además, siguiendo a Rosecrance, a menudo los estados buscan basar su poderío en el desarrollo económico y su ubicación comercial en la economía global, ya que con el comercio todos pueden ganar algo (juego de suma variable), y en cierto modo todos pueden beneficiarse del crecimiento de la contraparte. De ese modo, para este autor que estamos considerando, los conflictos comerciales son menos perjudiciales y más soportables que los conflictos donde se incluye el recurso de la fuerza como opción. De hecho, Argentina mantuvo importantes conflictos comerciales con sus socios del Mercosur, con la UE e incluso con otros miembros de la OMC.

Mientras que en el caso del segundo quinquenio, si bien es cierto que, pese a que no han concluido las negociaciones entre la UE y el Mercosur, conviene tal vez retomar algunos puntos considerados en el estudio de ese vínculo, como la cooperación y el diálogo político, esta vez en el plano bilateral Argentina- UE. Para esto, se recurre a las teorías que estudian los regímenes internacionales, entendidos como marcos regulatorios de participación de actores de diversa naturaleza, como principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones Internacionales¹ (KRASNER; S.,1983). Además, tal como se puntualizó en el marco teórico, a través de los mecanismos de interacción de un régimen internacional, los agentes logran superar la incertidumbre que genera el exceso o ausencia de información y los problemas de percepción propios del sistema internacional. Así alcanzan más fácilmente el nivel de conocimiento consensual necesario para lograr una vida en común que permita la consecución de sus intereses.

A partir de la comprensión de estas dimensiones en la relación bilateral de un bloque regional con un actor estatal, se compara el grado de relevancia estratégico- política

para cada actor también en el terreno económico- comercial. En este ámbito, (y como ya se mencionó) no sólo el comercio ha tenido un lugar importante en la agenda bilateral; sino que también las inversiones europeas en Argentina han jugado un papel importante que, en ocasiones ha influido en la agenda política de este vínculo; particularmente tras el crash argentino de 2001. El papel desempeñado por actores no gubernamentales europeos en esta esfera, merece al menos una breve reseña, especialmente en el caso de los inversores, o al menos una estimación de las motivaciones que tuvieron al momento de invertir en Argentina.

Algo similar ocurre con los actores no gubernamentales argentinos con intereses convergentes o divergentes en torno a la agenda comercial bilateral; como así también las unidades subnacionales cuyas economías podrían verse afectadas. Sin duda, el comercio argentino hacia mercados europeos ha sido el tema preponderante en la agenda, donde algunos think tanks y asociaciones de productores agropecuarios han planteado inquietudes concretas y han manifestado su parecer en torno a la marcha y el contenido de la negociación birregional.

Además, las posiciones de Argentina y la UE en el plano multilateral en relación a la liberalización de comercio agrícola, las consultas realizadas en el marco del sistema de solución de Diferencias de la OMC en torno a subsidios, obstáculos técnicos al comercio (TBT), medidas de ayuda interna contempladas en la caja azul, brindan otra perspectiva sobre el comercio bilateral de bienes de origen agrícola.

Esta retrospectiva que implica este estudio de una década de intercambio de información, reuniones diplomáticas, propuestas y programas de cooperación, puede acercarnos hacia las conclusiones finales de este trabajo, para de ese modo avizorar un horizonte que aún es difuso para alcanzar un acuerdo de Asociación.

Integración y política comercial Argentina en los noventa

En esta área, desde la finalización de la II Guerra Mundial en adelante, puede decirse que Argentina fue alternando sucesivos ciclos de expansión y restricción de su sector externo, pero mostrando como variable dominante de su relacionamiento económico la puesta en práctica de un modelo de sustitución de importaciones, inspirado en concepciones autonómicas, que privilegiaban los clásicos objetivos de industrialización.

En otros términos (tal cual ocurrió en muchos países latinoamericanos), no existió un consenso favorable respecto de una inserción más activa y comprensiva del país en el comercio internacional, entendido como motor de crecimiento. (MAKUC, A. y ABLIN, E., 1994)². Así, puede señalarse que entre 1986 y 1989 la apertura operada fue relativa y selectiva, privilegiándose la integración con Brasil, entendida como un paso intermedio hacia una inserción más global del país. En cuanto a este aspecto, un antecedente de la posterior profundización de la política de apertura, puede encontrarse en la denominada reforma "Canitrot", instrumentada en agosto de 1988, mediante la cual se operó una rebaja arancelaria y una significativa disminución del número de posiciones sujetas a restricciones cuantitativas y derechos específicos de importación. De este modo, el nivel arancelario argentino quedó fijado entre un mínimo del 5% y un máximo del 40%, llegando a un promedio del 36% (AHUMADA, H. y SANGUINETTI, P., 1994).³

Durante la gestión del gobierno de Carlos Menem a partir de julio de 1989, aquella apertura fue mucho más acentuada y operó tanto a nivel regional como general.

Sin perjuicio de ello, lo cierto fue que como característica general de las estrategias comerciales argentinas, se destacan dos rasgos centrales:

1) En primer lugar, la integración (regional y subregional) funcionó como una variable dependiente de la política económica.

2) En segundo término, la política comercial de apertura, que comenzó a practicarse durante la década del noventa fue generalizada y relativamente autónoma en cuanto a las relaciones globales, esto es, no estuvo condicionada a la reciprocidad que el país podría haber obtenido si hubiera esperado negociar en la Ronda Uruguay del GATT, si bien fue más profunda en el proceso de integración del Mercosur (ABLIN, E. y LUCÁNGELI, 2000)⁴.

Esta última estrategia dificultó la identificación sobre en qué medida el incremento del comercio y de otros flujos económicos externos, fueron estimulados por las decisiones del sistema político argentino o por los acuerdos de integración y cooperación celebrados oportunamente.

Por cierto, cabe recordar que entre las decisiones políticas, en 1994 se sancionó la Ley Nº 24.331/94 de Zonas Francas, cuyo objetivo, según surge de su propio texto, fue el de impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora con la finalidad de incrementar el empleo y las inversiones. Mediante esta legislación se facultaba a cada provincia a instalar una zona franca para que funcionase como polo de desarrollo regional y en la cual se podían realizar operaciones comerciales, de almacenaje y servicios. La inexistencia de limitaciones y cupos para el ingreso de mercancías, la exención del pago de aranceles que gravaban a las importaciones, así como también a la tasa de estadísticas, a los impuestos internos, de servicios (luz, gas, etc.) y del IVA son algunas de las ventajas que se esperaba que gozarían estas zonas francas. La única limitación consistió en que las mercaderías producidas no podían ser vendidas dentro del Mercosur, salvo pagando el AEC. Por ello el principal objetivo de la ley consistía en aumentar el comercio con terceros países. Sobre esta base, muchas provincias tenían previsto el establecimiento de nuevas zonas francas, entre ellas, Entre Ríos (Concepción del Uruguay), Neuquén (Zapala), Mendoza (Uspallata-Luján) y San Juan, cuyo emplazamiento debió ser Jáchal.

En este punto puede apreciarse lo que se mencionó en los capítulos uno y dos sobre la necesidad de considerar la participación de las unidades subnacionales (provincias argentinas, en este caso) en la formulación de la política comercial externa y en las negociaciones comerciales. Recordemos que de acuerdo con uno de los principales teóricos sobre las relaciones internacionales de las unidades subnacionales (DUCHACEK, I., 1990)⁵, la flexibilidad del federalismo sumado a la democracia puede favorecer la integración de mercados entre las naciones. Al mismo tiempo, en nuestro caso el factor democrático habría ayudado a las provincias argentinas como unidades federadas a ajustarse a los cambios económicos mundiales a través de políticas públicas que se hallaran en consonancia con la marcha del sistema económico mundial de aquel entonces.

Por otra parte, retrocediendo unos años en nuestros límites cronológicos impuestos a la investigación, cabe recordar que en 1989 el país mantenía un régimen de licencias de importación sobre más de un 60% de su universo arancelario, el que luego fue reemplazado por el Registro Estadístico de Importación (REDI) de trámite bancario automático. Desde ese momento comenzó la eliminación de las barreras aduaneras de

todo tipo (arancelarias y no-arancelarias), incluso las restricciones al movimiento de divisas. De este modo se pasó de un nivel de protección del 40% en 1986 a otro inferior al 15% a comienzos de 1994, dentro de un rango de tres escalones que oscilaban entre el 0% y el 22% (MAKUC, A. y ABLIN, E, 1994)⁶.

Adicionalmente, y con el objeto de complementar la apertura comercial, se desregularon el sistema portuario, la navegación marítima y fluvial y el transporte de cargas. Además se simplificó el proceso aduanero a través de medidas que permitieran el uso del despacho directo a plaza de todas las mercaderías y se inició una modernización de la Administración Nacional de Aduanas.

En síntesis, se podría afirmar que todas esas medidas de liberalización implicaron un aumento en el tipo de cambio real efectivo de las exportaciones y colaboraron a reducir el sesgo anti-exportador que había caracterizado a la economía argentina por muchos años (AHUMADA, H. y SANGUINETTI, P., 1994)⁷. No obstante, el modelo adoptado se instrumentaba casi dogmáticamente según las más ortodoxas recomendaciones neoliberales.

La evolución del vínculo bilateral UE- Argentina

Como se planteó en la introducción de este capítulo, para presentar la evolución de las relaciones bilaterales UE- Argentina, es necesario contextualizar esta relación desde ópticas teóricas que permitan comprender los cambios y continuidades durante este periodo.

En cierto modo puede sostenerse que la postura de acercamiento o distanciamiento de los gobiernos de Argentina frente a la Unión Europea fue cambiando sustancialmente en el transcurso de la consolidación de la integración europea. De manera similar pudieron advertirse en el capítulo dos los cambios en la mayoría de los lineamientos estratégicos de política exterior de Argentina, en especial luego de la manifestación de la crisis económica que venía gestándose desde 1998. Estos cambios de estrategias obedecieron posiblemente a factores coyunturales y de urgencias económicas y crisis cíclicas, pero también a una cuestión estructural de la formulación de políticas públicas en Argentina: el carácter pretendidamente fundacional con que cada gobierno democrático que asumió el poder implementó una política pública. A estos factores se le sumaron otros

que tuvieron que ver con escenarios internacionales muy diferentes en el intervalo de años que se estudian aquí.

Antes del ingreso a la Unión Europea de España y Portugal, en 1986, las vinculaciones entre Argentina y la Unión Europea se reducían a relaciones de carácter bilateral, en su mayor parte con países como España, Italia y Portugal. Sin embargo, este comportamiento se reproducía en la totalidad de los países que componen la región latinoamericana. En la década de los 80, hubo una serie de factores que incentivaron las relaciones entre la Unión Europea y América Latina como conjunto. Entre los más significativos pueden enumerarse el ingreso al bloque europeo de los países que más vínculos tenían previamente con la región; el retorno de la democracia en la mayor parte de los países latinoamericanos; la asistencia otorgada por la UE en la resolución del conflicto centroamericano; el surgimiento de grupos de concertación política en Latinoamérica (como lo fue el Grupo de Contadora), y la conformación de procesos de integración regional como Mercosur, que tomaba como modelo a la entonces Comunidad Económica Europea. De esta manera fueron generándose las condiciones propicias para que se produjese el establecimiento de vínculos entre la Región latinoamericana y el bloque europeo. De hecho, y tal como se observa en el gráfico 7.2, se registró un importante incremento del comercio primero favorable a la UE, que luego se revirtió a favor de Argentina (después de 2001-2002).

Dentro de este marco, la evolución de las relaciones entre la UE y Argentina fueron consolidándose poco a poco, comenzando por el afianzamiento en el diálogo político, cuyo resultado fue la apertura de sendas representaciones diplomáticas en Buenos Aires y en Bruselas.

Por otra parte, cabe recordar que de los cuatro estados parte del Mercosur, Argentina fue el primero que celebró un acuerdo bilateral de cooperación con la UE, formalizando de ese modo el estrechamiento de lazos que, además de tener como trasfondo valores políticos compartidos como la democracia, se inscribían en la lógica del regionalismo abierto presentado en capítulos anteriores. Institucionalmente esta aproximación diplomática se materializó en 1990 con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial Argentina- Unión Europea. Este fue el primero de una serie de

acuerdos bilaterales (denominados de tercera generación) celebrados durante la primera mitad de los años noventa que quizá preparaban el terreno para una negociación más amplia; pero a nivel birregional. Esta serie de acuerdos abarcaba una gama de temas de índole económica como pesca, servicios, inversiones; pero incluía también otros como el uso pacífico de la energía nuclear.

De este modo, los mecanismos para el diálogo político se predisponían a profundizar la articulación de estrategias conjuntas, desplegadas en la concreción de alianzas político-estratégicas y comerciales. Este despliegue que tanto la UE como la Argentina practicaron durante los años noventa, especialmente la primera mitad de aquella década, tuvo que ver con la ramificación de relaciones comerciales de los Estados, dentro de lo que Rosecrance denominó el apogeo del Estado Comercial⁸ (ROSECRANCE, R, 1986), puesto que prevaleció el interés económico sobre cuestiones de seguridad. Planteado en términos de la interdependencia Compleja, se diversificó la agenda de temas de importancia en la PEA, a favor de asuntos que el Realismo denomina “Baja Política”. De este modo, el interés por encontrar nuevas formas de cooperación entre los actores internacionales involucrados; permitieron agregar aristas complementarias a las relaciones diplomáticas, constituyendo un canal alternativo para la institucionalización de la relación bilateral. Esta cooperación bilateral complementaria se inscribió en un abanico de vinculaciones temáticas por áreas de cuestiones⁹ (KEOHANE, R. y NYE, J., 1989) como el área defensiva que fue cubierta a través de acuerdos de cooperación y prácticas militares conjuntas que permitían una disminución en los costos de defensa, junto al acceso a la pesca para Europa, y la reestructuración de la flota pesquera y la ayuda tecnológica europea para Argentina.

Consecuente con el argumento principal del trabajo de Rosecrance, el despliegue que tuvo la Política Exterior de Argentina en su relación con la UE tuvo una clara orientación comercial, (como ya se analizó oportunamente). En este sentido, la apertura de centros de promoción comercial en Milán, Francfort y Barcelona pudo funcionar como una diversificación de los canales diplomáticos argentinos, imitando la acción exterior desarrollada por la UE con la apertura de los Eurocentros que se comentó en el capítulo seis.

Tal como lo plantea Russell¹⁰, (RUSSELL, R., 1999) la acción diplomática argentina no se restringió a la esfera económica y comercial; sino que a través de la firma de convenios de cooperación intergubernamentales se avanzó en la relación política e incluso Argentina compartió operaciones militares con fuerzas europeas en el marco de las Fuerzas de Paz de la ONU, como un gesto simbólico hacia las potencias occidentales. Esto estuvo subsumido a un interés político-económico central que era el desarrollo y el crecimiento de la economía argentina.

Según este panorama presentado, la evolución de la relación política bilateral UE-Argentina mostró señales de afianzamiento en el quinquenio 1994-1999. Durante ese lapso, según comenta Russell¹¹(RUSSELL, R., 1999) se registró el índice histórico más intenso de contactos diplomáticos. A tal punto que se profundizó el acercamiento con países miembros de la UE, mediante la firma de acuerdos de promoción y protección de inversiones, buscando atraer capitales europeos hacia el país sudamericano.

Esta proximidad intergubernamental tuvo su correlato también en programas de cooperación. Entre los años 1991 y 1996 Argentina recibió de la Unión Europea más de 70 550 000 de ECUS en fondos de cooperación. Si comparamos esta cifra con lo recibido entre 1985 y 1989 (10 600 000) notaremos el cambio en el orden de prioridades de cooperación europea con respecto a Latinoamérica y a Argentina en particular, que representó el 2.5% del presupuesto europeo de cooperación para este continente. Pero lo curioso de esto es que los países que más aportaron en los diferentes proyectos no fueron ni Alemania, Suecia o Francia, (los mayores contribuyentes al presupuesto comunitario), sino Italia (29%) y España(12.3%)¹²(MARTINEZ, M. C., 2003).

Esto nos lleva a remitirnos nuevamente a una visión más fragmentaria de la UE en cuanto bloque, donde la proximidad cultural y el pasado colonial y migratorio parecen ser elementos facilitadores para el establecimiento de programas de cooperación en el área educativa, científica y tecnológica. Además, el hecho de que España haya sido un actor tan dinámico dentro del vínculo bilateral lleva a considerar el papel jugado por este actor como puente entre el bloque europeo y América Latina, y como llave de ingreso para Europa hacia los países del subcontinente¹³ (SCHUMACHER, E., 1995).

A partir de este periodo inaugurado con la incertidumbre de la inestabilidad institucional y política en Argentina, se modificó el impulso de las relaciones bilaterales.

Algunas decisiones de política económica como “el corralito”, llevaron a que numerosos actores no gubernamentales europeos, particularmente del sector empresarial, manifestaran su malestar por el clima de inseguridad jurídica.

Tales manifestaciones pudieron observarse en el desaliento a la IED europea en Argentina, que como veremos luego, había sido notoria durante los años noventa. La pérdida de gravitación de este país mercosureño en la agenda exterior europea se vería empeorada por los atentados terroristas en Madrid y Londres de comienzo del siglo XXI, junto a la ampliación hacia el Este ya comentada en el capítulo cuatro.

Una posible lectura de esta pérdida de importancia de Argentina durante la etapa post-crisis económica de 2001 puede realizarse desde las teorías de las Regímenes Internacionales. En este caso se trataría de la aplicación de las normas y penalidades que regulan los conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales como el comercio y la inversión. En el caso de la inseguridad jurídica, la cesación de pagos de bonos de deuda pública o el incumplimiento de contratos con empresas de capital europeo inversoras durante los años noventa en servicios privatizados, trajo aparejado la queja de estas empresas ante organismos internacionales como el CIADI, cuando por ejemplo ocurrió la controversia Aguas de Aconquija. Además, tras la cesación de pagos, la negociación de la deuda externa argentina significó un difícil proceso diplomático para restablecer la confianza, no sólo de los acreedores, sino también de los organismos internacionales de crédito.

Empero, a nivel diplomático las relaciones bilaterales fueron absorbidas dentro de la estrategia general que la UE había desarrollado para América Latina en general, de cumbres periódicas. De hecho, en la Declaración Política de Compromiso de Madrid de 2002, se mencionó con preocupación la situación argentina, manifestando la solidaridad y el apoyo para la negociación con el Fondo Monetario Internacional:

“apoyamos los actuales esfuerzos de las autoridades argentinas por completar un programa económico sólido y amplio, que permitirá el éxito en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones financieras. Las

autoridades argentinas cuentan con nuestro apoyo para lograr dicho objetivo con el fin de superar la situación por la que atraviesa en estos momentos esa nación.”¹

A pesar de estas declaraciones auspiciosas, y que España había actuado como principal propulsor de la relación bilateral durante el primer lustro del periodo bajo estudio, las negociaciones con los acreedores europeos fue tal vez la más ardua en la historia de la deuda externa argentina¹⁴ (LEVY YEYATI, E. y VALENZUELA, D., 2007). Como dato accesorio, baste con mencionar (a modo de ejemplo ilustrativo) que la figura de quien había sido el ministro de economía en España coincidente con el inicio del primer quinquenio, Rodrigo Rato, fue luego director gerente del FMI, sin que ello haya favorecido necesariamente el diálogo político y diplomático entre Argentina y el FMI.

Por otra parte, la recuperación de la credibilidad internacional de Argentina demandó ingentes esfuerzos económicos y diplomáticos traducidos en gestos políticos hacia la comunidad internacional, en busca de apoyo financiero y político para la reinserción del país en el escenario político global. La marginalidad en la que Argentina había quedado relegada se evidenciaba en la escasa participación del país en los flujos de comercio e inversión, y en los principales mercados mundiales¹⁵ (PEÑA, F., 2003).

Esta situación de marginalidad internacional, en algún modo dejaba al país fuera del reparto de posibles beneficios como, renegociaciones de la deuda, acceso al crédito con mejores tasas de interés, afluencia de IED entre otros.

En cierto modo, podría decirse que a la luz de la Interdependencia y los Regímenes Internacionales, los mecanismos de auto-aplicación de estos últimos se pusieron en marcha. Por cierto, un acuerdo dentro de un régimen comercial o financiero internacional cuenta con mecanismos de sanción y auto-aplicación. De hecho, los signatarios se hallaban dispuestos a cumplirlo en la medida en que el respeto del acuerdo respondiese a su propio interés, o como en el caso de la coyuntura argentina de inicios del s.XXI, no tenía los recursos con los que afrontar sus obligaciones. De ahí entonces que el beneficio inmediato que pueda derivarse del incumplimiento del compromiso quedaría contrarrestado por la pérdida a largo plazo que entraña la

¹ CUMBRE UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Madrid, 17 de mayo de 2002 DECLARACIÓN POLÍTICA, COMPROMISO DE MADRID, punto 18. Disponible en:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/02/133&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

retorsión. Más allá de lo estrictamente jurídico, este tipo de conductas dentro de una estructura de poder en la arena internacional, pueden ser castigadas no necesariamente mediante conflictos abiertos entre los actores internacionales, (que para esta corriente teórica recuérdese que son principalmente Estados), sino que la indiferencia o la falta de colaboración por parte de algunos actores internacionales puede haber representado también un mensaje con intenciones correctivas y disuasivas tanto para Argentina (percibida como actor transgresor de las normas y pautas de comportamiento), como para el resto de los actores internacionales dentro de un régimen internacional como el que se analiza aquí.

Sin embargo, ante la imposibilidad de Argentina para cumplir con sus obligaciones internacionales, la retorsión estuvo dada entre otros factores por el endurecimiento en las condiciones para renegociar la deuda externa, por la huida de capitales extranjeros y el desaliento a la inversión. Este hecho contrastaba con el comienzo del periodo bajo estudio, donde pudo registrarse la afluencia masiva de capitales europeos cuyo destino fue principalmente la compra de empresas privatizadas y de algunos bancos privados.

De manera que resulta pertinente entonces realizar una evaluación sobre la relevancia que tiene la relación bilateral, tanto para Argentina como para la UE en diversos ámbitos como la cooperación, el comercio, las inversiones y desde luego las relaciones políticas entre ambos actores internacionales.

El grado de relevancia para Argentina de la UE y viceversa. Diálogo Político, Cooperación, Comercio e inversiones

A) DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN

Habiendo presentado en el capítulo anterior los ejes estructurantes de la relación entre la UE y el Mercosur, cabe preguntarse qué ha generado el diálogo político birregional durante 1994-2004 para el comercio de productos agrícolas argentinos. Dicho en otros términos, se trata de evaluar la posible relación entre los acercamientos y distanciamientos entre las autoridades políticas tanto argentinas como europeas, y la facilitación de los intercambios comerciales (particularmente agrícolas) entre ambas unidades de análisis.

Generalmente, en el estudio de la relación bilateral entre Argentina y la Unión Europea, uno de los temas recurrentes ha sido el de los lazos culturales y de sangre que vinculan a Argentina con determinados países miembros de la UE. Cabe aclarar que los vínculos

más significativos que mantiene Argentina con la Unión Europea involucran principalmente a dos países que, por razones históricas, al ser uno de ellos la ex metrópoli colonial y en el otro caso por tratarse del país de origen de una gran afluencia de inmigrantes en décadas anteriores, mantienen un especial nexo: España e Italia. De manera que esta relación bilateral puede interpretarse a la luz del constructivismo en las Relaciones Internacionales, por cuanto parece haberse construido una identidad colectiva basada precisamente en esos lazos culturales y de consanguinidad que aportaron los flujos migratorios entre Argentina y Europa. Esto explicaría por ejemplo, la posición del gobierno argentino durante la cumbre Eurolatinoamericana de Madrid de 2002, cuando ante la iniciativa europea de exigir visado a los ciudadanos latinoamericanos, el gobierno argentino de aquel entonces se unió al rechazo y reclamo junto al resto de los países del continente.

En cierto modo, podría decirse que el diálogo político entre ambas regiones, como pudo observarse en el capítulo anterior fue prácticamente unidireccional, quedando en evidencia la asimetría de poder entre ambos bloques. Esa unidireccionalidad estuvo reflejada por el hecho de que Mercosur generalmente no ha adoptado una postura común sobre asuntos europeos, excepto cuando se afectaban intereses de las políticas comerciales de los cuatro Estados parte en lo que atañe a la PAC o en cuestiones de políticas migratorias, por ejemplo. Esto contrasta con actitudes de la UE con cierto dejo de cuasi-paternalismo, centrando la relación política en problemas latinoamericanos vinculados al subdesarrollo, crisis económicas y de deuda y al fortalecimiento de la democracia en la región (GRATIUS, S., 2007).¹⁶

A lo anterior se suma la fragmentación de la estrategia política europea hacia América Latina en general, donde aparentemente el diálogo político tiene más valor para esta última que para la UE, puesto que ha sido el socio externo con quien la regularidad en las relaciones diplomáticas y estratégicas ha sido un factor equilibrante ante las relaciones con EE. UU. Si bien es cierto que por múltiples razones Argentina, en tanto país latinoamericano, no ha sido un socio político clave de la UE en la región (papel jugado por Brasil a partir de 2007), integra el grupo de países que para la UE significan aliados importantes a la hora de construir un modelo multilateral de consenso político en torno a asuntos de interés para la UE. De ahí pues que temas como la defensa de los

Derechos Humanos, el cambio climático, la consolidación de las instituciones democráticas y de integración regional, se incluyeran en la agenda de la sexta reunión de la Comisión mixta Argentina-UE, celebrada en Buenos Aires en diciembre de 2004 (Delegación de la UE en Argentina)¹⁷. En cierto modo esto representaría una vinculación temática, en términos de Keohane, por cuanto de ese modo la articulación de temas reduce las diferencias en los resultados entre las distintas áreas de cuestiones que pueden presentarse como problemáticas y permitió al mismo tiempo alimentar la relación bilateral (KEOHANE, R., 1988)¹⁸.

En cierto modo, puede afirmarse que el eje político del vínculo inter-regional parece haber funcionado de manera dinámica, aunque dejando de lado el tratamiento bilateral de cuestiones tan álgidas como la soberanía de las Islas Malvinas. De hecho, cuando en diciembre de 2007 las islas fueron incorporadas al Tratado de Lisboa como parte integrante de la UE, los presidentes del Mercosur como instancia de diálogo regional plantearon su desaprobación de tal inclusión, insistiendo en llevar el tratamiento de la cuestión al ámbito de Naciones Unidas (Véase La Capital, 18/12/2007)¹⁹.

En realidad, el dinamismo de este eje político entre Argentina y la UE, ha seguido el ritmo de las estrategias europeas de relacionamiento externo con América Latina. En este marco, la diplomacia de cumbres de Jefes de Estado ha representado el canal quizá más empleado para estrechar las relaciones con la región, pero no ha sido el único ya que se evidencia el relacionamiento bilateral a través de múltiples canales. Allí se ha destacado la importancia de los actores no estatales en las relaciones UE-AL en la gestación de los valores e identidades compartidas en los que se basa la denominada "Asociación Estratégica". Al respecto convendría preguntarse acerca de las razones para calificar esta relación como estratégica, ya que este adjetivo parecería querer otorgarle una relevancia en la retórica que no se condice con los hechos. Estas relaciones, de hecho, no han contado con cauces institucionalizados, y a menudo los gobiernos no favorecieron la participación de la sociedad civil en los marcos de relación intergubernamental, salvo en el papel de ejecutores de programas de cooperación. No obstante, en los últimos años, la Comisión Europea alentó la celebración de "foros paralelos" de la sociedad civil, que se realizaron en el marco de la II Cumbre birregional, y en los casos de Centroamérica, Mercosur, Chile y México.

Dentro de este patrón de relaciones, las entidades subestatales, y en particular los gobiernos locales y regionales, también constituyen un actor emergente de la relación Europa-Argentina, y son la expresión del fenómeno denominado “paradiplomacia” planteado anteriormente (ALDECOA, F. y KINCAID, M. 1999)²⁰. Su importancia depende del grado de avance de los procesos de descentralización en Argentina y el resto de Mercosur, por lo que el fenómeno es más visible en la UE que en el bloque sudamericano. De hecho, la acción de los actores no estatales y sub-nacionales ha tenido el respaldo de la Comisión, a través de la cofinanciación de proyectos de ONGs, y de la “cooperación descentralizada”, con programas como AI-Invest y Atlas (empresarios y Cámaras de Comercio), URBAL (municipalidades), y ALFA y Alban (universidades). Además, Argentina ha desarrollado sus relaciones con unidades subnacionales europeas, como ocurre con las regiones alemanas (cooperación técnica), las regiones italianas, y las comunidades autónomas españolas, las que particularmente han tenido mayor protagonismo en las vinculaciones por áreas de cuestiones en el marco de aquella cooperación descentralizada.

En una tesitura similar puede encuadrarse (aunque está fuera del límite cronológico asignado a esta investigación) el Programa de Apoyo a Diálogos sobre Políticas entre la UE y Argentina de 2008, el cual ha sido concebido como un instrumento de cooperación destinado a apoyar la profundización del proceso de *Diálogo sobre Políticas* entre la República Argentina y la Unión Europea. Para esto se contempló la realización de actividades de intercambio de conocimientos y experiencias en distintos formatos, estrechamente ligadas a los Diálogos sectoriales acordados por las partes, correspondientes con las áreas de Derechos Humanos, Cooperación sobre Asuntos Multilaterales y de Medio Ambiente, Asuntos Económicos y Financieros, Energía, Sociedad de la Información, el Proyecto Galileo/Navegación Satelital, Educación, Cultura, Género y Cooperación Internacional, y otros temas incluidos en el Programa de Trabajo Argentina – Unión Europea 2010-2013. Por lo que puede observarse, dentro de estas actividades no se incluyó de manera relevante el tema agrícola que es el que más interesa a Argentina. Como suele suceder en las negociaciones internacionales, los tópicos más sensibles se dejan de lado para abordarlos con posterioridad, dando lugar a aquellos temas sobre los que existe cierto consenso o se puede avanzar con mayor

facilidad para, de esta manera, promover la relación bilateral sin que los tópicos sensibles anulen cualquier otro tipo de acuerdos.

Como puede apreciarse, la cooperación bilateral ha revestido características de reciprocidad difusa, siguiendo el planteo de Keohane y Nye señalado en el marco teórico, donde los participantes de un esquema de cooperación no supeditan sus acciones a la equivalencia en los “intercambios cooperativos, y por ende, las actividades de cooperación pueden extenderse en el tiempo abarcando una amplia gama de cuestiones sin que necesariamente se procure el equilibrio. Sin embargo, este tipo de reciprocidad en la cooperación bilateral implica que permanentemente se dan concesiones mutuas en virtud de valores culturales y políticos y compromisos compartidos como los que a menudo se invocan en el vínculo entre la UE y Argentina, buscando tal vez la construcción de un régimen particular, siguiendo el planteo de la corriente constructivista de las Relaciones Internacionales (RUGGIE, J., 1982)²¹. Esa cooperación y reciprocidad se canalizó tanto por vías gubernamentales como no gubernamentales, mostrando un espectro de actores diversos como participantes de esa cooperación, donde la Cancillería Argentina ha sido uno de los nexos entre los beneficiarios y los oferentes de la cooperación; pero como ya se ha mencionado, la cooperación descentralizada con actores subnacionales ha multiplicado los cauces a través de los cuales este tipo de acciones ha discurrido.

Por otro lado, y debido a que el grado de cooperación ha variado considerablemente en relación a las distintas áreas temáticas seleccionadas, el Programa de Apoyo al Diálogo sobre políticas planteó el establecimiento de agendas de actividades acordes con las particularidades, los antecedentes y los objetivos planteados en cada una de ellas, así como buscó identificar actores pertinentes que participaran conjuntamente en la implementación de las actividades. Entre los actores nacionales gubernamentales que participaron activamente del Programa de 2008, se hallaban el Ministerio de Defensa (a través de la Defensoría General de la Nación), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (por medio de su Dirección de Bosques), la Secretaría de Cultura de la Nación, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, y las áreas internas del Ministerio

de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, vinculadas con los temas de diálogos sectoriales.

En cuanto a la participación del sector privado en la cooperación entre Argentina y la UE, una iniciativa relevante ha sido la constitución del Grupo Empresarial Unión Europea (GEUE) en el 2004, tendiente a facilitar la comunicación entre empresas y otras entidades del sector privado interesadas en el crecimiento del comercio y de las inversiones entre la Unión Europea y Argentina. Su objetivo básico ha sido establecer un canal de comunicación y facilitar el diálogo con el gobierno argentino y las autoridades de la Unión Europea en temas relativos al comercio y las inversiones entre la UE y Argentina. Para tal fin el GEUE ha contado con una estructura orgánica simple, basada en Grupos Sectoriales, aglutinando grupos de diálogo de cada uno de los sectores de interés para las empresas activas en el comercio y las inversiones UE-Argentina. De ese modo, tales grupos han aprobado documentos de posición sectorial y emitieron recomendaciones sobre medidas, políticas e iniciativas, mientras que un Grupo Núcleo multi-sectorial se ha reunido para abordar temas de interés horizontal. Entre los temas que se incluyeron en esta iniciativa se encontraban:

- Alimentos
- Automotriz/Auto partes
- Bancos
- Electrónica
- Energía
- Industria Farmacéutica
- Responsabilidad Social Empresaria
- Telecomunicaciones
- Transporte aéreo
- Transporte Marítimo, Carreteras, Constr. Viales Ferroviarias

Como un aporte adicional a estas iniciativas, las Cámaras binacionales de Comercio contribuyeron a fortalecer los vínculos comerciales y empresariales entre los Estados Miembros de la Unión Europea y Argentina, proveyendo información comercial y, organizando cursos, conferencias y otros eventos de difusión, coordinando misiones empresariales y ferias, realizando trabajos de consultoría y brindando cursos

especializados. De esta manera se comprueba la participación de actores no gubernamentales en la configuración de la agenda bilateral, donde la articulación público-privada se entrelaza con el sistema político decisorio para configurar un régimen bilateral de cooperación. En ese entrelazamiento, las cámaras de comercio bilaterales actuaron a menudo en coordinación con diversas agencias gubernamentales.

Una muestra de esto ha sido la implementación desde 1996, del programa AL- INVEST de apoyo europeo a la internacionalización de las pymes latinoamericanas y europeas a través de redes empresariales, celebrando rondas de negocios, visitas a ferias internacionales, colaboración interempresarial en el desarrollo de negocios. Estos resultados fueron logrados mediante los doce Eurocentros establecidos en Argentina, ubicados en Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Mar del Plata, Rosario, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Viedma.

Cuadro 7.1 Cifras del Programa AL- INVEST en Argentina 1996-2007	
Actividades realizadas	941
Colaboraciones	754
Pymes beneficiarias	15251
Contratos realizados	574
Generación de negociacios (millones de €)	113,5

Fuente: Elaboración propia en base a Delegación de la Comisión Europea en Argentina, (2009)²²

Por otra parte y volviendo a la arena intergubernamental, se implementó un programa plurianual de cooperación bilateral entre la UE y Argentina. Entre diversas áreas, la cooperación bilateral se ha desarrollado en los ámbitos forestal, educativo, científico y sanitario. De hecho, con la firma del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica de 1999, Argentina se convirtió en el séptimo país en el mundo y el primero de América Latina en brindar un sustento jurídico a las actividades conjuntas de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico desarrolladas con la Europa comunitaria de aquella época.

En tanto que el programa de cooperación plurianual UE-Argentina 2000-2006 (adoptado en 2000 y revisado en mayo 2004) trataba acerca de la estrategia de la UE relativa a la gestión de la crisis económica argentina que empezó en diciembre 2001, pero fomentaba más la cooperación económica que la cooperación Financiera y Técnica. Esta

acción bilateral contó con una contribución comunitaria de 65,7 millones de euros y un aporte argentino de alrededor del 30% de ese monto, se destinó principalmente a las áreas de desarrollo social, salud, educación, derechos humanos, fortalecimiento institucional, PyMES e Industria y Comercio (MARTINEZ, M.C, 2010)²³.

Acudiendo a la propuesta de Allison (ALLISON, G., 1988)²⁴ sobre política burocrática en la toma de decisiones de política exterior, puede tomarse en cuenta las percepciones sobre el grado de importancia de este tipo de acciones bilaterales. En efecto, las apreciaciones oficiales enunciadas en una publicación oficial de la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería argentina, enuncian que la cooperación bilateral ha permitido alcanzar, durante este período, muy buenos resultados con un impacto positivo en las instituciones argentinas receptoras de esa cooperación²⁵, (DGCIN, 2010). De ese modo el diálogo fluido entre los actores involucrados, en opinión de esta oficina, ha ayudado a sortear las dificultades que fueron presentándose en la gestión de los proyectos. Es importante tomar en cuenta la percepción de una agencia como esta Dirección de Cooperación, porque de ese modo se ve con claridad cómo la política burocrática (ALLISON, G., 1988)²⁶, se pone en marcha en torno a uno de los tres grandes núcleos de la negociación interregional. Efectivamente, las creencias, percepciones, motivaciones que pueden tener las agencias gubernamentales pueden incidir favorable o desfavorablemente sobre un asunto bajo negociación, como ocurre en este caso.

Sin embargo, el hecho de que Argentina haya sido calificada como un país de renta media en cierto modo disminuyó la importancia estratégica de la cooperación internacional dentro de las relaciones bilaterales²⁷ (ALONSO, J., 2007). Se plantea así una paradoja: la de no ser un país desarrollado; pero tampoco lo suficientemente pobre y subdesarrollado como para tener un lugar prioritario como destino de la cooperación europea. Aunque pese a esta realidad, la decisión de la UE de continuar cooperando con Argentina, puede de alguna manera haber contribuido a sostener el diálogo diplomático y político, desarrollando acciones de cooperación triangular con la UE como socio estratégico en la acción exterior de Argentina. Este programa plurianual de cooperación coincidió con el comienzo del segundo lustro bajo análisis en este estudio, dentro del

cual los acontecimientos internacionales y locales imprimieron cambios sustantivos en la relación bilateral.

En líneas generales, puede afirmarse que las relaciones de Argentina con la UE desde que la primera integra el Mercosur, ha seguido el ritmo que imponía el patrón de relacionamiento de la UE con América Latina, donde las percepciones de la Comisión y los demás órganos de la UE han sufrido modificaciones. De ese modo, a comienzos de la década del noventa, la UE se relacionaba con Argentina y con los países que integran Mercosur dentro del marco “interregionalista” como patrón del relacionamiento externo con América Latina. Desde entonces la agenda bilateral se diversificó, y se complementó con la agenda de negociaciones inter-regional y con el resto de América Latina. En realidad, durante más de veinte años, las relaciones UE-América Latina respondieron a motivaciones políticas, como los procesos de democratización, y las negociaciones de paz frente al conflicto centroamericano de los años ochenta. Mientras que en los años noventa las motivaciones principales han sido económicas, y en especial, se priorizaron cuestiones como el acceso a los mercados o los regímenes que regulan los flujos de inversión. Desde finales de los noventa, con el proceso de Cumbres, volvió a cobrar importancia la agenda política, pues además de las cuestiones internas o bilaterales, la agenda ha incorporado como objetivo la concertación de las políticas exteriores en los foros internacionales.

Con todo, entre 1999 y 2001, coincidiendo con la Cumbre de Río y el inicio de la Asociación Estratégica, la propia UE se había distanciado de la estrategia interregionalista trazada en 1994 en lo referido a las negociaciones comerciales. En esos años tanto la UE como Estados Unidos optaron por el inicio de una nueva “ronda” de negociaciones comerciales de la OMC. Como se estableció expresamente en los mandatos de negociación de la Comisión, aprobados por el Consejo, esta apuesta multilateral suponía subordinar las negociaciones comerciales con América Latina a lo acordado en la OMC, y a la marcha de la ronda de Doha.

De ahí entonces que la relación bilateral Argentina- UE estuviese supeditada a los vaivenes que se suscitaban tanto el plano multilateral como en el plano mercosureño. Sumado a esto, las crisis económicas e institucionales marcaron también un punto de inflexión en esta relación. Una lectura de los principales encuentros de las autoridades

políticas que tuvieron lugar durante el 2002 (tal vez el año más crítico dentro del periodo bajo estudio) da una idea más clara del estado de las relaciones que mantenían en aquel contexto ambos actores en diferentes ámbitos. Desde el punto de vista cualitativo, se destacó la preeminencia de las cuestiones de índole económico-comercial en la relación entre Argentina y la UE. Como ya se estudió en el capítulo dos, Argentina estaba inmersa en una coyuntura de crisis política, social y económica. Esta fue una de las razones por las cuales durante 2002, el gobierno interino de entonces concentró sus esfuerzos en obtener oportunidades comerciales para la colocación de su oferta exportable, única alternativa considerada entonces como posibilidad para sanear el déficit en la balanza de pagos. Así, se observó durante aquel año la participación de numerosas misiones con el objetivo de lograr acuerdos comerciales bilaterales. Aunque también cabe recordar que, vinculado con el aspecto comercial, se encontraba el problema de la confianza y la credibilidad del sector dirigente luego de la dimisión del último gobierno elegido a través de las urnas. Al estar en aquel momento al frente del país un gobierno de transición designado por el Congreso, cuya misión era lograr estabilidad social y política para llegar a una transición a través de los comicios, se observó un gran número de actividades tendientes a lograr apoyo y credibilidad para poder alcanzar un acuerdo con el FMI que permitiera a Argentina restaurar la confianza en ella perdida por parte de los actores internacionales económicos y financieros.

De esta manera, y dejando de lado los casos puntuales de manifiesto interés en la problemática particular argentina, como aparentemente demostraban Italia y España, el resto de los integrantes de la UE mantuvo una postura de cautela manifestando apoyo. Una medida que mostraba esta actitud europea generalizada fue la prórroga de acceso de productos de la oferta exportable argentina a los mercados comunitarios en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias, o la visita de una Delegación del Parlamento Europeo para alentar el proceso argentino de reformas y solidarizarse con la ciudadanía pero recordando que la única alternativa posible para sanear la situación era poder alcanzar un acuerdo con el FMI.

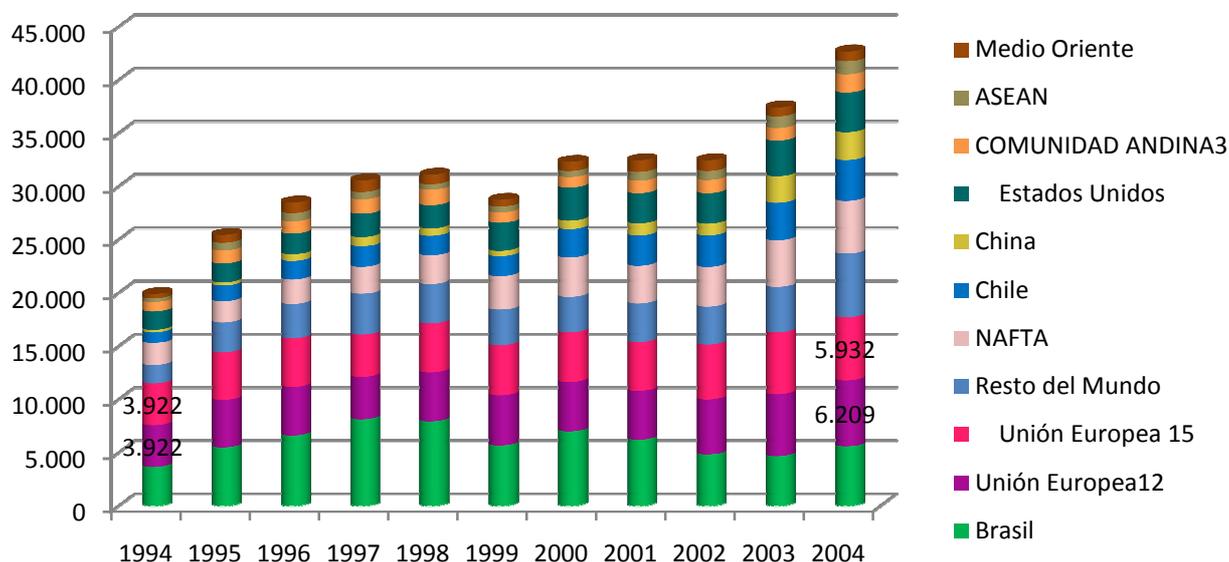
En consecuencia, Argentina había quedado librada a su suerte tras la cesación de pagos de 2001. Este hecho, que marcó una bisagra en la relación bilateral Argentina- UE, se hizo evidente en la pérdida de gravitación del país mercosureño en los flujos de comercio e inversión.

RELACIONES COMERCIALES BILATERALES e INVERSIONES

Para mostrar esta pérdida de relevancia de Argentina, se muestra la evolución y composición del comercio bilateral como así también, el origen de las IED que recibió este país en el periodo comprendido entre 1994 y 2004.

Como ya se ha señalado en este trabajo, Europa ha sido históricamente el principal socio comercial de Argentina. Así se verifica en el gráfico 7.1 sobre el destino de las exportaciones argentinas durante el periodo comprendido entre 1994-2004, donde se visualiza que, a nivel extra-Mercosur, la UE de doce miembros, y luego ampliada a quince miembros, fue junto con Brasil, el principal destino de las exportaciones de Argentina. Este nivel de exportaciones se mantuvo aún tras la crisis económica argentina, experimentando en 2004 un aumento del 33.88% desde el comienzo del decenio en estudio.

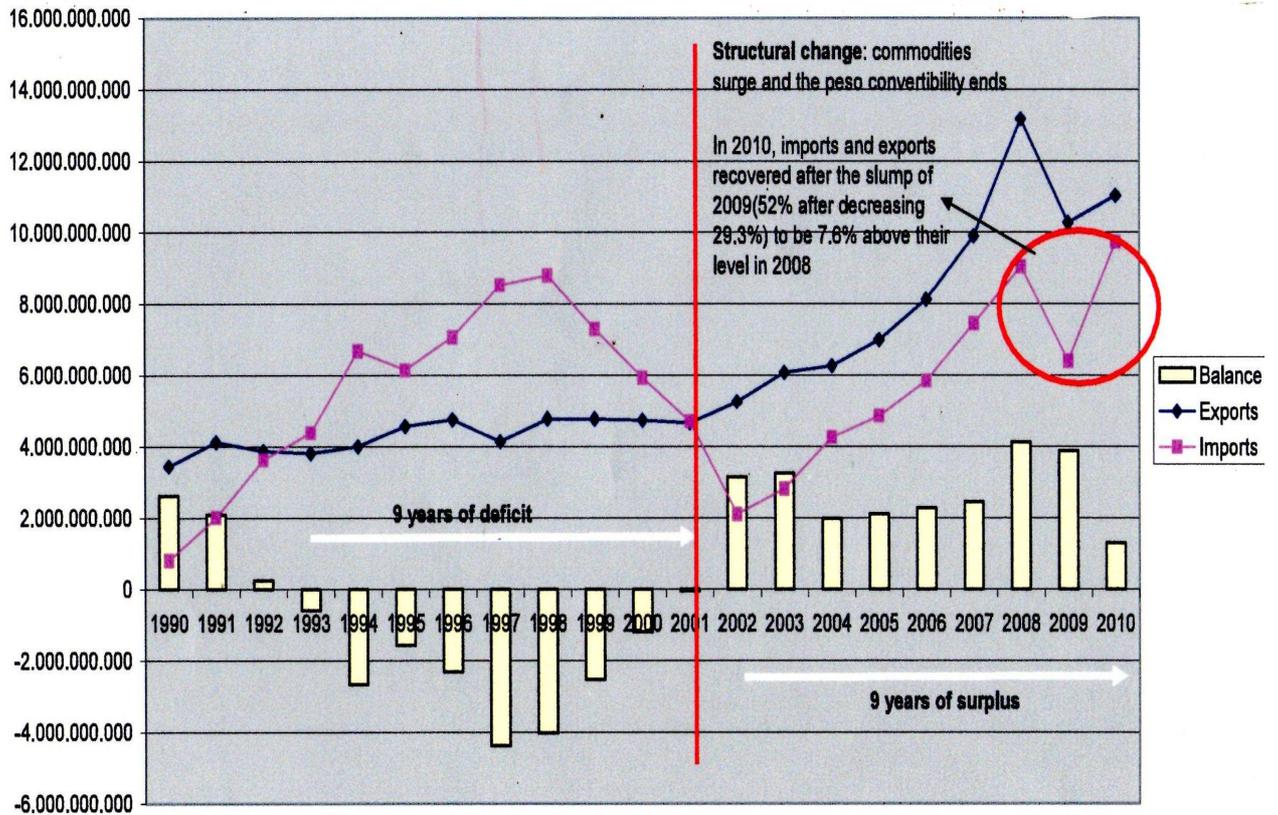
Gráfico 7.1 Exportaciones argentinas según destino, (1994-2004) en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de UNCTAD

En efecto, tal como se muestra en el gráfico 7.2, la balanza comercial entre la UE y Argentina ha sido deficitaria entre la firma del Acuerdo bilateral de 1990 citado anteriormente, y el colapso económico y político argentino de 2001. A partir de 2001, como lo muestra la línea divisoria roja en el gráfico, comienza a revertirse esta situación y la balanza comercial experimenta nueve años consecutivos de superávit favorable para Argentina. Las explicaciones en torno a esta situación pueden hallarse tal vez en la modificación no tanto de la composición de las exportaciones argentinas hacia la UE tomadas por rubro; sino quizá en la especialización dentro de esos rubros y la incorporación de biotecnologías a la producción agrícola, sumado al incremento notorio en el precio internacional de los commodities. Además, y como lo señala el gráfico de la página de estadísticas de la UE, se produjo un cambio estructural como lo fue el fin de la convertibilidad del peso argentino a dólares estadounidenses, donde el nuevo tipo de cambio ha desalentado las importaciones procedentes de la UE, aunque pese a ello éstas también experimentaron una tendencia creciente, superando incluso los niveles alcanzados entre 1997-1998. Sólo como un efecto de la crisis económica internacional de finales de 2008 el comercio bilateral mostró una disminución importante, no obstante, muestra una tendencia hacia la recuperación.

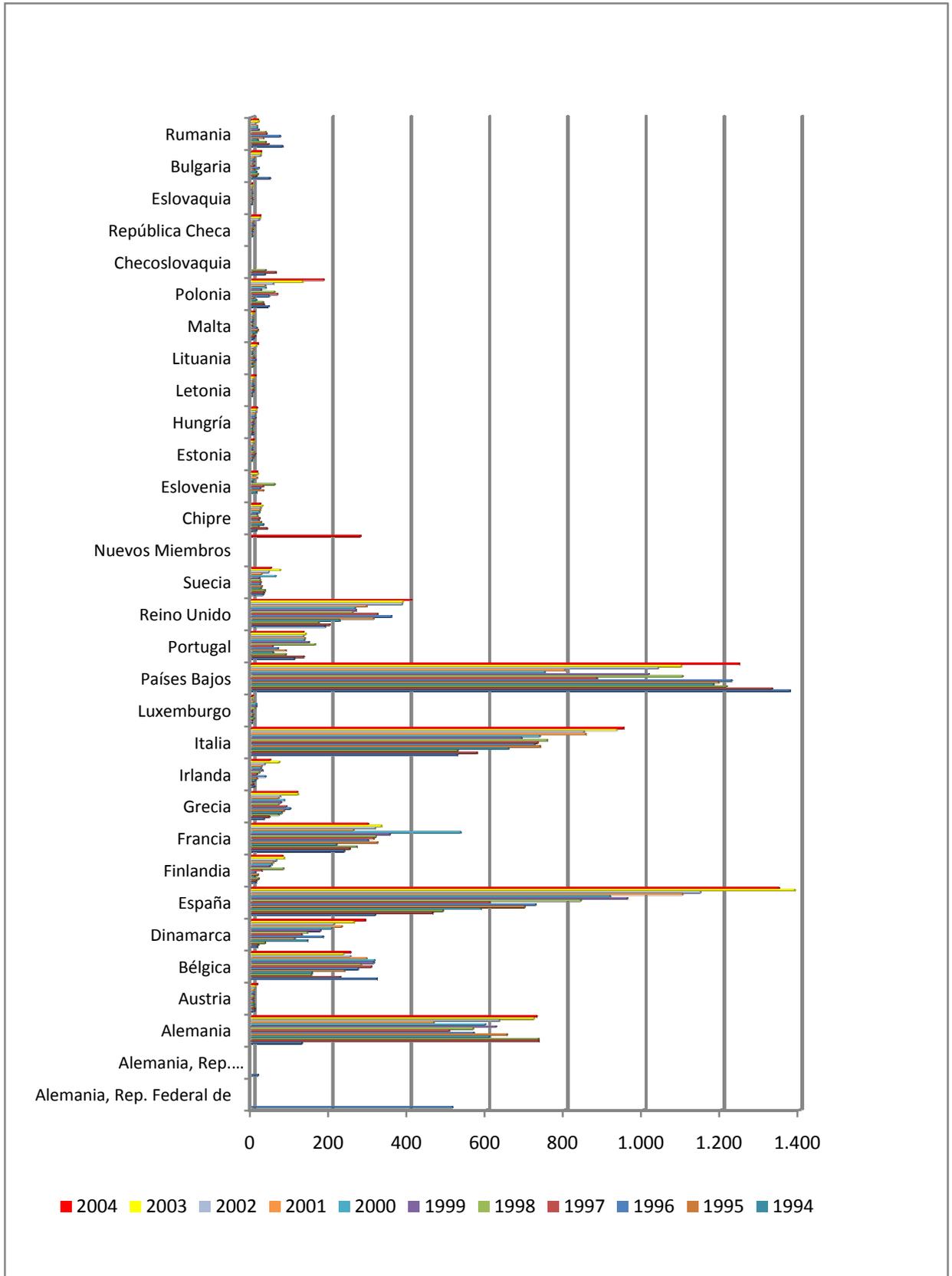
Gráfico 7.2 Balanza comercial Argentina-UE entre 1990-2010, en millones de dólares



Fuente: Página Oficial de la Unión Europea, disponible el 15 de febrero de 2011 en http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/eu_argentina/trade_relation/trade_investment_statistics/index_es.htm

Si se analiza esta sociedad comercial con Europa desagregando las exportaciones argentinas según los países de la UE que las tuvieron como destino, puede advertirse que dentro de ese bloque europeo, los principales compradores de exportaciones argentinas han sido España y los Países Bajos, seguidos de Italia y Alemania. Además, dentro del gráfico 7.3 puede notarse que la ampliación de la UE hacia Europa Central y Oriental no tuvo, durante el año 2004 efectos significativos en cuanto a las ventas argentinas al bloque, concentrándose las mismas en los países citados.

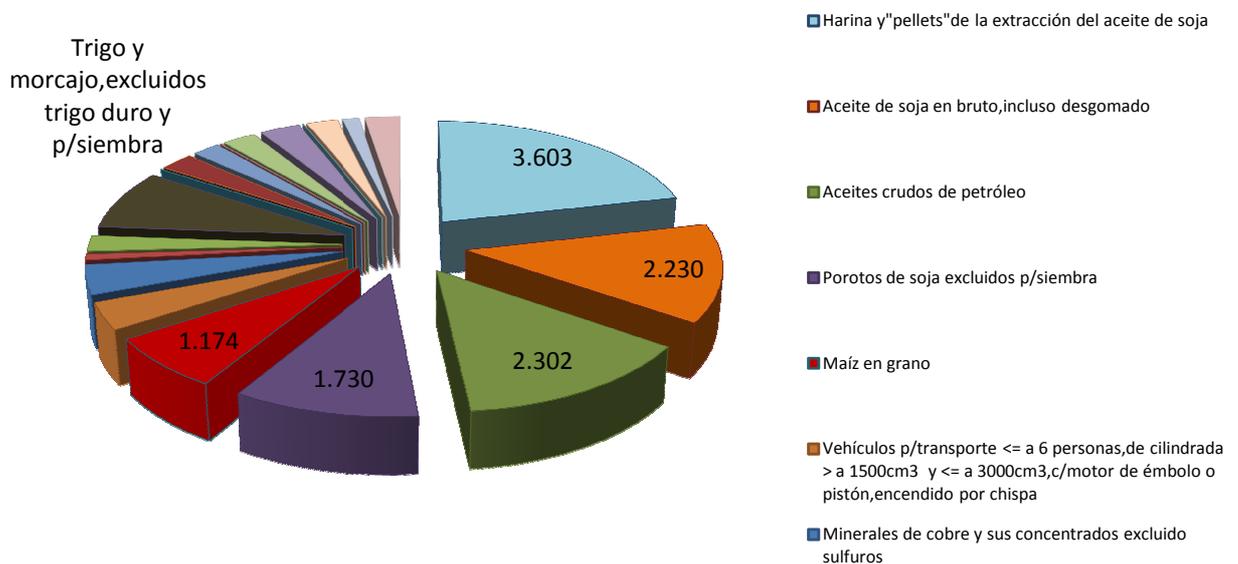
Gráfico 7.3 Exportaciones argentinas totales hacia la UE 1994-2004 según país comunitario de destino, en millones de dólares



Fuente: Elaboración Propia en base a datos estadísticos de OCDE.

Sin embargo, y como ya se ha planteado, la composición de las ventas argentinas hacia Europa ha sido predominantemente primaria, siendo la soja y sus derivados uno de los principales productos, seguidos por otras oleaginosas y manufacturas de origen primario e industrial, como se registró durante el penúltimo y último año del intervalo de esta investigación, confirmando la expansión productiva en este rubro señalada en el capítulo dos (ver gráfico 7.4). Esa composición de las exportaciones argentinas a Europa fue similar el año anterior en que las negociaciones e intercambio de ofertas en el marco del Comité de negociaciones inter-regionales se paralizaran.

Gráfico 7.4 Exportaciones argentinas a la UE por producto en 2004



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina

A partir de estos gráficos puede afirmarse que, pese al aumento de los precios y volúmenes en las exportaciones argentinas hacia la UE, lo que se evidencia es una primarización persistente de las mismas, aún cuando éstas sufran modificaciones en cuanto a la incorporación de nuevas técnicas de cultivo, incorporación de biotecnología como ya se dijo anteriormente o bien haya cambiado el paradigma productivo hacia la elaboración de productos para un público consumidor especificado (paradigma post-fordista) incorporando valor en las cadenas productivas.

Esta primarización se ve reforzada ante la falta de una reforma profunda de la Política Agrícola Europea (PAC) que afecta el ingreso de las exportaciones argentinas a los mercados europeos.

Efectos de la PAC en el vínculo comercial bilateral

Por cierto, de acuerdo a lo expuesto por el ex agregado comercial de la representación de Argentina ante la Comisión de la UE en Bruselas^{II}, las exportaciones argentinas sufren los efectos de la aplicación de las medidas que componen la Política Agrícola Común, por cuanto los subsidios a la producción parcialmente desacoplados en la UE quitan competitividad o frenan el ingreso de dos rubros tradicionales en las exportaciones argentinas al viejo continente: el sector cerealero y el sector cárnico.

En cuanto al primero, en opinión del funcionario, la PAC lo afecta de la siguiente manera:

-  Cuotas tarifarias en maíz y trigo
-  Altos aranceles fuera de cuota
-  Requisitos de calidad de trigo
-  Subsidios a la producción parcialmente desacoplados
-  Subsidios adicionales para el trigo duro
-  Subsidios a la exportación

En el sector cárnico, la PAC incide de manera negativa en cuanto aplica

-  Cuotas tarifarias
-  Altos aranceles fuera de cuota
-  Aranceles elevados en productos de alto valor agregado
-  Subsidios a la producción parcialmente desacoplados
-  Subsidios a la exportación

De este modo, el kilogramo de carne para exportación que en el puerto de Buenos Aires estaba a €15(FOB), en Rotterdam llegaba a €22 (CIF) donde era vendido a los intermediarios entre exportadores y cadenas de supermercados a €27, siendo remarcado por éstos últimos a €35.

^{II} Conferencia brindada por el agregado comercial de la representación Argentina en la Comisión Europea en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, el 10 de mayo de 2010

Aún así, Europa había entrado en un importante déficit de producción cárnica que la llevó a importar mayores volúmenes, lo que en principio benefició a Argentina, pero también alentó la competencia intra-Mercosur por proveer este tipo de bien a los mercados europeos. En esa competencia, Brasil surgió como un rival importante al desarrollar una estrategia de venta a bajo precio, vendiendo cortes cárneos a mitad del precio que lo vendía Argentina, aumentando los volúmenes de exportaciones de carnes bovinas, aunque no pudo demostrar la trazabilidad del producto ni cumplía con todos los altos estándares de sanidad y calidad que exige la UE.

Otro sector afectado seriamente por la PAC, como ya se puntualizó en el capítulo 5, ha sido el de vinos y bebidas espirituosas, en cuanto establece:

- ✚ Cuotas tarifarias
- ✚ Aranceles específicos
- ✚ Indicaciones geográficas
- ✚ Expresiones tradicionales
- ✚ Etiquetado especial
- ✚ Prácticas enológicas reconocidas

Este ha sido y es uno de los sectores más sensibles para las exportaciones argentinas, por cuanto afecta una agroindustria que en las últimas dos décadas ha experimentado una reconversión productiva importante en el sector de vinos finos y varietales especialmente. Como ya se puntualizó oportunamente, la extensión del reconocimiento del registro europeo de indicaciones geográficas hacia otros países y bloques regionales ha disminuido las posibilidades de exportación de este sector, que pese a ello continua creciendo.

Algo similar ocurre con el sector frutícola argentino exportable hacia la UE, en el que la PAC ha incidido con:

- ✚ Límites cuantitativos y cláusulas de salvaguardia
- ✚ Aranceles móviles
- ✚ Precios de entrada

- ✚ Aranceles específicos
- ✚ Sistema Generalizado de Preferencias reducido
- ✚ Subsidios a la industrialización
- ✚ Subsidios a la producción vía cooperativas

Estas medidas perjudican a amplios sectores argentinos productores de frutas, particularmente aquellos situados en el Alto Valle de Río Negro, de donde no obstante, se exportan peras variedad Williams, siendo Argentina el principal exportador mundial de este producto y proveedor de la UE, como ocurre también con la producción de duraznos, damascos y arándanos. Pese a estos obstáculos al comercio, la producción frutícola argentina tiene un grado de complementariedad importante con la UE, por diversas razones como la contra-estación, los costos de producción y la relación calidad-precio. Un caso de muestra es el de la producción de limones del Noroeste Argentino.

En líneas generales, puede afirmarse que la PAC sigue siendo distorsiva para el comercio internacional, como ya se ha analizado en los capítulos cuatro y cinco. Las expectativas de reforma de la misma para 2013, aún excediendo nuestro límite cronológico, posiblemente alimentan también esperanzas en núcleos decisorios de la política comercial argentina, a los que se añaden las expectativas de las economías de las provincias y regiones argentinas. El problema más importante pasa por una negociación por demás compleja, donde aquellos países con mayor cantidad de votos en el Consejo Europeo, en la mayoría de los casos son los que tienen una producción agropecuaria que se halla bajo el paraguas protector de la PAC, y donde los intereses político-económicos del lobby agrícola europeo presentan resistencias a cualquier modificación a esta estructura protectora.

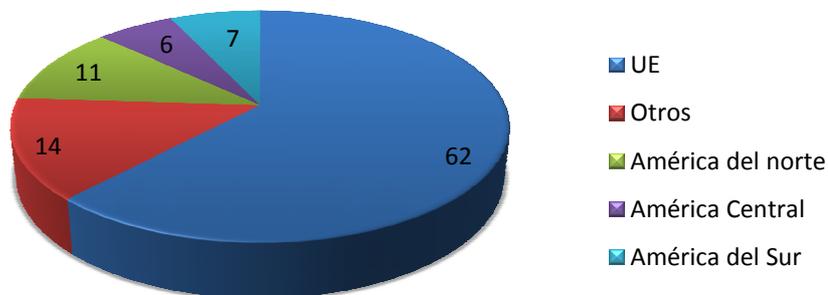
Sin embargo, las relaciones económicas entre la UE y Argentina no se agotan en el comercio de bienes agrícolas, sino que además, incluye un renglón por demás importante como lo son las Inversiones Extranjeras Directas de origen europeo en Argentina.

Inversiones en Argentina

En cuanto a la Inversión Extranjera Directa que Argentina ha recibido durante 1994 a 2004, puede señalarse que el origen de la misma es mayoritariamente de países de la

OCDE, dentro de los cuales se destacan varios miembros de la Unión Europea. Efectivamente, la UE es el más importante inversor extranjero en Argentina, seguido de EE.UU. y algunos países de América Latina como Brasil, Chile y recientemente. Según datos del año 2009 del ministerio de Economía de la Nación, el 52.4% del stock de capital extranjero en Argentina (equivalente a USD 26400 millones) pertenece a empresas de la Unión Europea. El peso de la inversión europea en Argentina es el resultado de décadas de una importante inversión y de la voluntad de varias de las empresas europeas de permanecer en el país a pesar de la crisis de 2001-2002. Esa presencia estable de tales empresas en Argentina puede verse reflejada en el aumento de la participación europea en los flujos de inversión extranjera directa neta hacia Argentina entre el 2000 (cuando la recesión Argentina había comenzado a desarrollarse) y el 2004 (cuando lo peor de la crisis ya había pasado), representando el 62% de toda la inversión extranjera en la Argentina. Las empresas europeas han hecho importantes anuncios de inversión, que se han concentrado en actividades primarias (44%), de infraestructura (34%) y de manufactura (14%).

Gráfico 7.5 Origen de la IED recibida por Argentina en 2004, en porcentajes



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos del Ministerio de Economía

Ahora bien, cabe preguntarse a qué se debe la permanencia de las empresas europeas en Argentina tras la debacle económica de 2001 y qué relación guarda esto con la política comercial externa argentina durante el periodo bajo estudio en esta investigación.

En primer lugar, debe señalarse que la lógica que siguen las empresas europeas al momento de invertir en el extranjero es diferente de la que suelen seguir las empresas

de origen estadounidense, que son las que les siguen en número en Argentina. Efectivamente, y siguiendo un trabajo de Andrés Artal Tur, (ARTAL TUR, A. *et al*, 2004)²⁸, las empresas procedentes de la UE han seguido una lógica de inversión horizontal, mostrando cierto compromiso con el desarrollo económico del mercado en el cual van a invertir; mientras que los capitales estadounidenses buscaban la explotación de amplias dotaciones de recursos naturales y mano de obra barata propia del país sudamericano, siguiendo una lógica vertical en sus decisiones de inversión en el mercado argentino. Esa verticalidad y horizontalidad en el esquema inversor se diferencian en que en el primer caso se trata de inversiones destinadas a explotar la existencia de diferencias significativas entre el país emisor y el receptor (KRUGMAN, P. y HELPMAN, 1985)²⁹ Usualmente, las motivaciones de este tipo de inversiones realizadas por empresas transnacionales están relacionadas con la búsqueda de factores productivos a bajo costo y el acceso a determinados recursos naturales abundantes en los países de destino de la IED. Con lo cual puede señalarse que lo que buscan las empresas inversoras que realizan este tipo de actividades es desarrollar etapas productivas a un costo inferior al del mercado originario de la empresa, siendo estos productos o servicios comercializados en mercados que eran previamente abastecidos por esa empresa. Por ende, se estaría ante cierta complementariedad entre los flujos de IED y el comercio por el lado de las exportaciones, que serían re-exportaciones hacia otros mercados de las producciones finales.

En contraste, la IED horizontal es el tipo de inversión que supone el despliegue de actividades empresariales idénticas entre países que emiten IED y países que reciben esa inversión. Suele ocurrir que ante la libre movilidad internacional de capital y la interposición de barreras arancelarias por parte de algunos países, los flujos comerciales se sustituyen por flujos de inversión en un contexto de mercados competitivos, con lo cual es de esperar que las importaciones del país receptor procedentes del país emisor sufran reducciones importantes como consecuencia de tal sustitución. Tomando en cuenta esto, el caso de las IED de origen europeo se encuentra caracterizado preponderantemente por un crecimiento de las importaciones tras las entradas de flujos de IED, sin observarse efectos aparentes sobre las exportaciones argentinas. Por consiguiente, la dinámica subyacente en las empresas transnacionales de la UE durante los años noventa habría respondido a una estrategia de IED horizontal, transfiriendo

activos desde las matrices hacia las filiales en Argentina, especialmente en el sector servicios, donde tuvieron lugar numerosas privatizaciones. Esto explicaría, en parte, el comportamiento de la balanza comercial Argentina- UE mostrada en el gráfico 7.2, aunque cabe tener en cuenta que se produjeron cambios económicos y políticos sustanciales tanto en el escenario europeo e internacional como el argentino. Ciertamente, la modificación del tipo de cambio en Argentina con la salida de la convertibilidad y la inestabilidad política con la que comenzó el siglo XXI añaden complejidad a cualquier explicación de tipo econométrico como la practicada en el trabajo de Andrés Artal (ARTAL TUR, A et al, 2004)³⁰. Aún así, resulta un antecedente valioso como herramienta para interpretar las relaciones económicas entre Argentina y la Unión Europea en las etapas anterior y posterior al estallido de la crisis económica en el país sudamericano en análisis.

Aquellos cambios en el escenario argentino, sumados a los cambios en la arena política internacional con los atentados terroristas conforman un panorama diferente cuando se trata de analizar las relaciones económicas y políticas entre Argentina y la UE. Como se observa hasta aquí, los ejes político, comercial y de cooperación han funcionado de manera similar en el plano bilateral al plano inter-regional. Aún así pueden notarse algunas diferencias que se ubican en el terreno político y cultural, puesto que como se dijo en este capítulo, los lazos culturales de la UE con Argentina se afincan en la construcción de ciertas identidades y valores comunes que hunden sus raíces en asuntos migratorios, político-filosófico como lo es la defensa de los derechos humanos, entre otros, para configurar una especie de régimen embrionario entre Mercosur y UE.

Sin embargo, el análisis del vínculo bilateral es sólo una variable que se toma en cuenta aquí para analizar las interacciones entre la política comercial argentina y la relación inter-regional UE- Mercosur. Resta estudiar cómo ha jugado la variable Mercosur con sus acuerdos extraregionales en la política comercial externa argentina, para tener un panorama más completo antes de avanzar hacia las conclusiones sobre la negociación inter-bloques.

Los acuerdos externos del Mercosur y la Política Comercial Externa Argentina

Para evaluar si Mercosur ha sido o no un factor que ha potenciado el acercamiento comercial con la UE se considera al bloque sudamericano como un actor internacional

que ha participado en negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales e inter-regionales.

Por cierto, cuando se analizó en el capítulo 3 al Mercosur como actor internacional, se adelantó un análisis de esas negociaciones extra-bloque para presentarlo como un actor internacional, cuyo proceso de toma de decisiones es intergubernamental y da poco espacio para la participación de actores de la sociedad civil.

También en las conclusiones preliminares presentadas en el capítulo 3 se enunció que el *bloque* Mercosur se ha convertido, para los países que lo integran, en la principal herramienta de negociación en la arena económica internacional. En efecto, éste ha significado una plataforma de inserción de las producciones nacionales en los mercados mundiales, que posibilitó la diversificación de los destinos de las exportaciones, diversificar los destinos de las exportaciones, y afianzar su presencia en el contexto latinoamericano.

Empero, cuando se trata de evaluar la negociación inter-regional y la política comercial externa argentina, resulta necesario realizar una comparación de la vinculación comercial argentina en los años anteriores inmediatos a la creación del bloque surgido del Tratado de Asunción con la UE (en aquel entonces de 12 miembros) sobre el desempeño del sector comercial externo argentino, con la situación posterior a esta creación, particularmente desde el cierre de la Ronda Uruguay, la creación de la OMC y la celebración del AMIC en 1995.

El Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur y la redefinición de los instrumentos de la política comercial externa argentina

Como es sabido, la base de las relaciones exteriores del Mercosur está constituida por su política aduanera. Ello en cuanto a que en los fundamentos mismos del Tratado de Asunción se fijó el objetivo de establecer relaciones de libre circulación al interior del mercado común y el establecimiento de una frontera común respecto a terceros. De esta manera el AEC del Mercosur sustituye respecto a terceros a los respectivos aranceles nacionales, razón por la cual resulta pertinente comparar la política comercial argentina externa antes y después del establecimiento del AEC.

Al promediar el decenio de los noventa, los diversos mecanismos de política comercial debieron ser redefinidos, a los efectos de ajustarlos al AEC, acordado en el Mercosur. Desde entonces, todas las tarifas aduaneras se aplican *ad valorem*, salvo algunas excepciones para textiles, indumentaria, calzado y juguetes, que estaban protegidos por derechos de importación específicos (DIEM), aunque en ningún caso el arancel equivalente debía superar el máximo del 35%, consolidado ante la Organización Mundial de Comercio para todo el universo arancelario (ABLIN, E. y LUCÁNGELI, 2000)³¹.

En consecuencia, a finales de 1998 el arancel promedio para todas las líneas tarifarias se ubicaba alrededor del 14%. Por cierto se acordaron excepciones al AEC, que cubrieron alrededor del 20% del total y que gradualmente debían converger entre el año 2001 y 2006.

Además, otra herramienta de política comercial que cabe consignar es que por Decisión del Consejo Mercado Común N° 15/97, del 15 de diciembre de 1997, se aprobó en forma transitoria el incremento del Arancel Externo Común en tres (3) puntos porcentuales. En consecuencia, la Resolución del Ministerio de Economía N° 12/98 incorporó al ordenamiento jurídico nacional la citada norma, elevándose a 3 puntos porcentuales los Derechos de Importación Extra-zona, correspondientes a todas las posiciones de la Nomenclatura Común del

Desde una perspectiva cronológica algo más amplia que la propuesta para este trabajo, y a los efectos de evaluar del modo más ajustado posible la evolución registrada en el comercio exterior argentino, conviene señalar que durante el transcurso de casi medio siglo (1950-1998), la participación argentina en el comercio mundial había disminuido drásticamente durante los primeros cuarenta años, esto es, durante la mayor parte de su trayectoria, pasando del 1,92% en 1950 al 0,33% en 1989 (MENDOZA, O. et al, 2003). Tales cifras, demuestran claramente el progresivo cierre de la economía argentina, respondiendo a la estrategia de sustitución de importaciones y la ausencia de un modelo de inserción internacional que permitiese una mayor participación del país en las grandes corrientes mundiales de comercio e inversión.

Dicha situación fue revertida a partir de década del noventa, tras la creación del Mercosur. En realidad, ya desde 1989 en adelante se aprecia un importante incremento en las exportaciones. A grandes rasgos, se podría decir que la recuperación fue notable en el sector agrícola, en principio debido a la buena campaña 1989-1990, que permitió disponer de mayores saldos exportables a pesar de una baja promedio del 7% en los precios. También se colocaron con relativo éxito algunos productos regionales, especialmente manzanas, tabaco y algodón. En cuanto a las importaciones, se notó una disminución en los primeros años, pero desde 1991 crecieron de un modo significativo, provocando importantes saldos negativos en la balanza comercial.

En consecuencia entre 1990 y 1998, Argentina aumentó su participación en los mercados mundiales. Así, las exportaciones pasaron a representar casi el 0,5% del total mundial, distanciándose gradualmente del mínimo histórico registrado en 1987 (0,27%). De todas formas, aún se está lejos de recuperar los niveles de épocas pasadas (Dirección Nacional de Comercio Exterior, 1999). I

Sin perjuicio de ello, aquella mayor participación estuvo ligada a la recuperación económica y a la instrumentación del Plan de Convertibilidad, junto a la implementación de políticas de corte neoliberal estudiadas en el capítulo dos. Asimismo, los resultados negativos de la balanza comercial tuvieron como contrapartida el ingreso de importantes flujos financieros externos, lo que le permitió al gobierno argentino de entonces manejar con cierta comodidad la balanza de pagos durante algún tiempo. Luego el ingreso de capitales comenzó a disminuir paulatinamente, debido a las sucesivas crisis que afectaron al régimen financiero: la mexicana en 1994, la del sudeste asiático a fines de 1997, Rusia en 1998 y por fin Brasil en 1999. Todo este cúmulo de situaciones finalmente hoy pueden tomarse como un anuncio de la dramática situación que vivirá Argentina a principios del Siglo XXI.

Mercosur (NCM), con determinadas excepciones tal como las posiciones arancelarias que tributaban un Arancel Externo Común (AEC) del 0%. De la misma manera, en el contexto del Mercosur, mediante el dictado del Decreto N° 37/98 se redujo la tasa *ad valorem* con el que, en concepto de servicio estadístico la República Argentina gravaba a las importaciones extra-zona. Dicha norma se dictó como consecuencia de la necesidad de efectuar ajustes en aquellas medidas que pudieran dificultar la profundización de las políticas comerciales aperturistas de la región, tal como era la alícuota fijada por el Decreto N° 389 de fecha 22 de marzo de 1995. Dicha reducción implicó pasar del 3% al 0,50%. Pero para ponderar la importancia de la creación del Mercosur en lo que a política comercial externa argentina se refiere, es necesario comentar la importancia relativa de cada una de las principales regiones o países de destino de las exportaciones argentinas, en particular su evolución durante los años que nos ocupan, y aún retrocediendo unos años hasta 1991, año de la firma del Tratado de Asunción.

Cuadro 7.2 PRINCIPALES DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS(En porcentajes)

AÑO	MERCOSUR	RESTO DE A.LATINA	EE.UU.	UE	RESTO MUNDO	TOTAL
1991	16,51%	11,62%	10,39%	36,74%	24,75%	100%
1992	19,02%	13,00%	11,03%	30,93%	26,03%	100%
1993	28,08%	12,22%	9,75%	28,01%	21,93%	100%
1994	30,33%	13,60%	10,97%	24,76%	20,34%	100%
1995	32,29%	13,58%	8,61%	21,30%	24,22%	100%
1996	33,32%	13,35%	8,19%	19,19%	25,96%	100%
1997	36,16%	13,11%	8,34%	15,11%	27,28%	100%
1998	35,60%	13,48%	8,29%	17,40%	25,23%	100%
1999	30,31%	16,31%	11,28%	20,16%	21,94%	100%
2000	31,88%	18,79%	11,78%	17,68%	19,95%	100%
2001	27,91%	21,40%	10,67%	17,26%	22,76%	100%
2002	22,15%	23,78%	11,15%	20,07%	22,85%	100%
2003	19,10%	22,51%	11,39%	19,69%	27,03%	100%
2004	19,59%	23,98%	10,80%	17,97%	27,66%	100%

Referencias de periodización

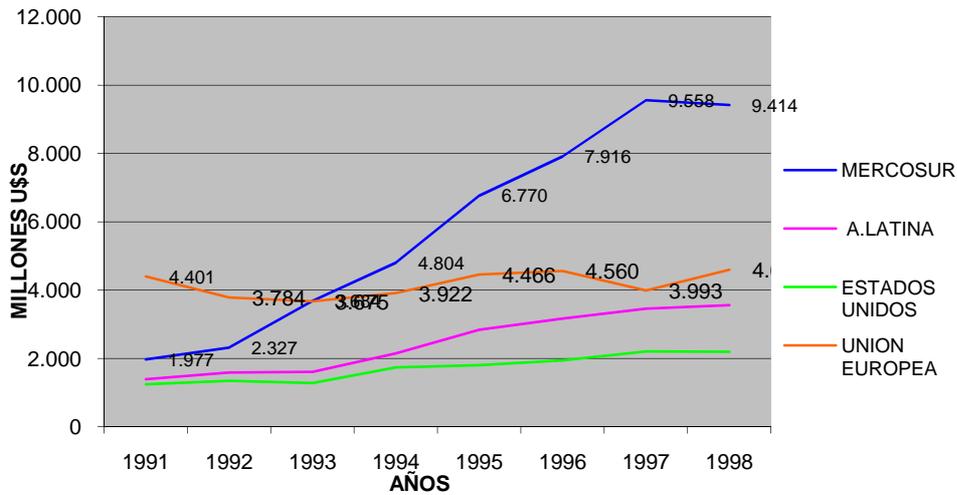
	Entre la firma del Tratado de Asunción y comienzo de la vigencia del AEC
	Entre el comienzo de vigencia del AEC y la crisis asiática
	Devaluación de la moneda brasileña
	Crisis argentina y recuperación

Fuente: elaboración propia según datos del INDEC

Sin duda alguna, los mercados cuya importancia crecieron de un modo altamente significativo fueron los del Mercosur y en general de América Latina. En el primer caso, los países miembros del Tratado de Asunción, que en 1991 recibían el 16,5% de las ventas argentinas, experimentaron oscilaciones que llegaron al 36,16% en 1997 para decaer nuevamente en 2004 a 19,59%. La mayor importancia del resto de los países latinoamericanos fue algo más moderada pero no por ello menos importante, creciendo a un ritmo lento pero sostenido como mercado de destino. Por otra parte, disminuyó la importancia de EE.UU. y de la U.E, aunque tal disminución sólo se dio en términos relativos, puesto que si apreciamos las colocaciones argentinas en dichos mercados expresadas simplemente en dólares y tomando como referencia su propia evolución, la lectura que puede realizarse cambia radicalmente. Dicho de otro modo, la menor participación de los países desarrollados (excepto entre 1991-1994 el periodo de transición hasta la implementación del AEC del Mercosur) no se explica por una baja en sus compras sino por el notable crecimiento que registró el Mercosur como principal mercado de destino de las exportaciones argentinas, según puede apreciarse en el cuadro precedente.

De hecho, como puede apreciarse tal vez mejor en el gráfico 7.4, la evolución de las exportaciones argentinas según los mercados de destino muestra que el comercio entre los cuatro socios del Cono Sur experimentó un salto cuantitativo muy notorio entre la etapa de transición del Mercosur (1991-1994) y la antesala a las crisis económicas en los dos socios de mayor envergadura del bloque(1998). Esta situación contrasta con el ritmo tal vez más parejo que mostraron destinos como Europa (por aquellos años de doce y quince miembros) y Estados Unidos.

Gráfico 7.4 DESTINO DE LAS EXPORTACIONES 1991-1998



Fuente: Martínez M. C. (2007)³², en base a INDEC

No obstante, conviene tener en cuenta que la composición por grandes rubros de la canasta exportadora argentina entre 1994-2004, y aún yendo unos años atrás (1991) no ha variado significativamente. De hecho, más de la mitad de la misma está compuesta por exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario (MOA), como puede apreciarse en los gráficos de torta 7.5. En realidad, esta situación de primarización ha persistido pero con la variante que ya se comentó anteriormente en este capítulo y en el capítulo dos, que fue el pasaje de producir grandes volúmenes a producir bienes con alto valor o especificidad, aún en el rubro agrícola. De manera que resulta conveniente comparar cómo se componía la canasta exportadora argentina hacia la UE en 1990, año del comienzo del afianzamiento de la relación bilateral Argentina UE y en 2004, año de estancamiento de las negociaciones entre la UE y el Mercosur.

Ciertamente, junto a la conformación de los Conglomerados Transnacionales (CONTRA), mediante las ingentes sumas de IED, se pasó de un paradigma de producción Fordista a uno Post-fordista donde ya no eran los grandes volúmenes de producción lo que llevaban a mayores economías de escala, sino la alta especialización de la producción. Lo que importaba entonces era a qué cliente iba dirigida la producción de tal servicio o producto, incorporando tecnología de avanzada y como resultado, lo que se produce

son bienes y servicios de "alto valor". Este *Alto valor* estaba dado por la especialización, modificándose también la estructura de la obtención del beneficio (NIGRA, F., 2001)³³.

Por otra parte, vale tener en cuenta también que hacia finales de los '90, las condiciones favorables a las exportaciones argentinas se transformaron drásticamente debido a las sucesivas crisis internacionales ya comentadas y particularmente por la devaluación de la moneda brasileña, lo cual no deja de ser lamentable, puesto que, dejando de lado la situación mencionada, ciertos destinos se perfilaban como sumamente promisorios hacia 1998. Así, por ejemplo, en dicho año se destacó el aumento de la participación de las exportaciones argentinas en las importaciones totales de países como Dinamarca (la participación creció 440%), Sudáfrica (169%), India (165%), Malasia (144%), Indonesia (109%), Chile (75%), China (56%), Reino Unido (11%) o Italia (10%). Estos nueve países, en aquella oportunidad representaban un mercado potencial superior a los 900.000 millones de dólares y, en su mayoría, con economías cuyas importaciones han estado creciendo muy por encima de la media mundial (CEPAL, 2003)³⁴.

Como puede observarse, el desempeño del sector externo argentino experimentó un notable impulso durante el periodo bajo estudio, y en especial a partir de la implementación del AEC, pese a la larga lista de excepciones que presentaron los cuatro estados parte del Mercosur. De todos modos, la asociación estratégica de Argentina con Brasil, en especial después de la crisis argentina, fue una de las claves para entender esta trayectoria de las exportaciones argentinas, desplazando el Mercosur a la UE como destino de esas exportaciones.

Además, recordando la trama burocrática presentada en el análisis de la política exterior de Argentina (capítulo dos) y la toma de decisiones de Mercosur (capítulo tres), el lugar que fue ganando Brasil en la PEA, tanto desde el punto de vista político como económico- comercial, sin duda ha jugado un papel clave en las opciones de la política comercial argentina.

Asimismo, las percepciones acerca de cuál debía ser la orientación de la política comercial argentina también estaba imbuida por la manera en que las economías regionales eran afectadas ante la apertura irrestricta de los noventa. En particular, las provincias argentinas sufrieron en distinto modo el grado de apertura económica de la

política comercial externa que se expone en el excursus de este capítulo. Por tal motivo, conviene reseñar brevemente el impacto de las relaciones inter-regionales en las exportaciones de algunas regiones argentinas y provincias, acudiendo al aporte del estudio del Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina (CEI, nov.2004)³⁵.

Las regiones y provincias argentinas y la política comercial externa frente a la interregionalización

Resulta necesario tomar en consideración la manera en que las estructuras productivas de las provincias argentinas se ven afectadas positiva o negativamente por las negociaciones interregionales en particular, y argentinas en general. En efecto, dado que como se ha analizado precedentemente en esta investigación, el nudo más complejo, (como también el más importante desde la perspectiva argentina) de las negociaciones entre UE y Mercosur lo representa el comercio de bienes agrícolas para las exportaciones argentinas que predominantemente son de origen agropecuario.

Además, recordando las disciplinas que se negocian en el plano de la OMC en relación con los bienes agrícolas, (estudiadas en el capítulo cinco), como por ejemplo, las indicaciones geográficas para productos lácteos, vinos y bebidas espirituosas, hay regiones argentinas con intereses concretos en la negociación inter-regional que explican el despliegue de actividades de carácter paradiplomático. Es el caso de las provincias cuyanas, que tienen una producción que ha experimentado una notable reconversión a partir de los años noventa con miras a la exportación hacia los mercados internacionales.

Como bien señala el informe ejecutivo citado del CEI, la apertura y la liberalización del comercio argentino practicadas en los años noventa, ofrecieron para las provincias cuyanas un patrón de intercambio Norte- Sur, donde han predominado las exportaciones de productos basados en las ventajas comparativas por la dotación de recursos naturales y el clima. En efecto, la vitivinicultura cuyana se destaca en el conjunto de las economías regionales por su especialización e incorporación de valor agregado como producto agroindustrial, especialmente con la implementación de mejores prácticas enológicas y nuevas vides varietales para la elaboración de vinos finos

(MARTINEZ, M.C., 2007)³⁶. El problema se presenta con este tipo de productos por cuanto las vides por lo general son de origen europeo, traídas en décadas pasadas por la inmigración europea y que en la actualidad son homónimas de sus originarias protegidas por el registro de IG europeo y por un conjunto de normas europeas.

Por otro lado, para añadir complejidad al tema, debe recordarse que dentro del ámbito mercosureño, en materia vitivinícola rige el Reglamento Vitivinícola del Mercosur, aprobado por Resolución GMC Nº 45/96, y que fue adoptado por nuestro país a través de la Resolución INV Nº C. 01/96. A esta normativa se le añade un conjunto de normas como el Acuerdo sobre etiquetado, el acuerdo de buenas prácticas enológicas, que actúan como un mecanismo regulatorio de la producción nacional.

Además, en relación al número de hectáreas plantadas con vides finas, las provincias argentinas (las de Cuyo, el Noroeste y el Noreste) están dentro de la tendencia creciente que presenta el resto de América y Asia, que ha desplazado a la UE en los últimos treinta años, pasando esta última del 70% al 58 % de la totalidad de hectáreas cultivadas con vides en el mundo (Informe del Grupo Mundial del Vino, 2010)³⁷. En efecto, según el Grupo Mundial del Comercio del Vino, la situación de los principales productores mundiales de vino, que pertenecen a la UE, muestra un retraimiento en la participación en el mercado mundial de vinos dada la tendencia de los consumidores en el mundo a ponderar la relación calidad-precio por sobre la tradición vitivinícola o las regiones del mundo. A esto se le añade que los mercados emergentes de producción de uva en fresco entre los cuales se encuentra Argentina con la producción de provincias como Mendoza, San Juan, Salta, Río Negro, avanzaron en estos mercados desplazando a productores de países europeos (Informe del Grupo Mundial del Vino, 2010).

Lo anterior explicaría las barreras con las cuales el sector vitivinícola argentino se encuentra en las negociaciones inter-regionales, sumadas a las negociaciones multilaterales en la OMC.

Asimismo, el sector frutícola y hortícola también representa una importante porción de las exportaciones de las provincias cuyanas, junto a las patagónicas (ya se mencionó la producción frutícola del Alto Valle del Río Negro) y las del noroeste argentino. Cuando se describió los efectos de la PAC en las exportaciones argentinas, vimos que una de las

razones para continuar con la negociación inter-regional estaría dada en la complementariedad y la contra-estación de la producción argentina. También cabe tener en cuenta los intereses de productores de este sector nucleados en cámaras de comercio, que participan en la formulación de la política comercial externa argentina a través de la Fundación Export.Ar. Como se explicó en el análisis de la PEA esta entidad mixta aparentemente buscó amalgamar los esfuerzos de los sectores público y privado y la coordinación de actividades de los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores, principalmente.

Aún así, conviene considerar las ventajas y desventajas para las provincias argentinas que detectó el CEI y volcó en uno de sus informes (CEI, 2004). Si bien se trata de un informe económico, en él se señala que en caso de que la UE suprimiese todas las restricciones arancelarias y para-arancelarias, 32 de los 113 productos más relevantes que exporta Cuyo hacia la UE se esperaba experimentar importantes incrementos en los volúmenes demandados. Empero, la mayoría de ellos (productos demandados) pertenecen al sector primario, concentrándose en la actividad pecuaria, además de los cultivos agrícolas). Pero también hay exportaciones de origen industrial, aunque con bajo grado de elaboración e incorporación de valor, como cueros y productos cárnicos. Según el informe del CEI, el 70% de esos productos son de origen primario y el resto a Manufacturas de Origen Agropecuario, sin que surjan ventajas competitivas de otros países asociados a Mercosur, como Chile por ejemplo. Entre esos productos están los ajos, el mosto concentrado de Mendoza y San Juan, y productos cárnicos de San Luis.

No ocurre lo mismo con otros productos que ante la liberalización del comercio entre la UE y el Mercosur podrían correr otra suerte, aunque representan tan sólo una pequeña porción de las exportaciones totales de las provincias cuyanas. Se trata de productos de origen industrial como electrodomésticos, plásticos y algunos vinos de origen europeo que en el ámbito mercosureño ganarían terreno ante la liberalización comercial.

Algo similar presentan las exportaciones de la región patagónica, las que en su mayoría se componen de combustibles (60%), pesca, frutas como manzanas y peras, aluminio (26%), productos derivados del complejo ovino (3%), metales (oro y plata 1,2%). En conjunto, estos complejos representan más del 90% de la oferta exportable de la Región.

En caso de lograrse el acuerdo de libre comercio inter-regional Mercosur-UE, según estimaciones del informe del CEI ya citado, de concretarse lo estipulado los intercambios de ofertas entre los bloques, las exportaciones de la región se verían favorecidas en cuanto se daría una situación de creación de comercio de alrededor de millones de dólares. Aunque cabe tener en cuenta los elevados aranceles de la UE que marcarían diferencias notables entre la posibilidad de desgravación total o bien la exportación por cuotas, las que excedidas cobran arancel extra-cuota. De ese modo el comercio entre la UE y Mercosur afectaría a la producción exportable de las provincias patagónicas generando un desvío de comercio de 260 millones de dólares, según el informe del CEI en el ámbito mercosureño, sobre todo en el renglón de productos manufacturados de origen industrial.

Más allá de esta situación, lo importante es recordar que esta incidencia de la liberalización comercial inter-regional moviliza un número importante de actores gubernamentales y no gubernamentales desde las provincias y el sector empresarial. De una forma u otra esta participación se puede ver reflejada en el intercambio de ofertas que analiza Graciela Molle (MOLLE, G., 2008)³⁸.

Pero dejando de lado esa participación en las negociaciones, conviene mostrar un breve panorama de las importaciones argentinas entre 1994 y 2004, y aún yendo unos años atrás, para de ese modo tener una visión más abarcativa de lo que ha representado Mercosur y la UE en las compras argentinas en diferentes rubros. El propósito de esta inclusión es comprobar la persistencia de la primarización en el comercio exterior argentino, aún bajo el esquema de acuerdos de integración y preferencias arancelarias intra o extra-regional.

Otro punto de vista de la persistencia de la primarización: las importaciones de Argentina

Las importaciones argentinas que mayor importancia tuvieron en el periodo bajo estudio fueron aquellas que representaron insumos para la industria o bienes de capital, cuyo liderazgo a lo largo del período resulta indiscutible, junto a las compras de piezas y accesorios para éstos, vehículos de autotransporte de pasajeros y bienes de consumo. Tomando en cuenta esta realidad, no cabe dudas de la necesidad de vincular al

crecimiento de las exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial con el contenido y cantidad de las importaciones, dado que, *a priori*, éstas últimas ponen de manifiesto un cambio importante en el perfil productivo del país, particularmente de su industria.

Por fin, respecto del origen de las importaciones argentinas, cabe mencionar que los principales proveedores continuaron siendo el Mercosur, EE.UU. y la Unión Europea, sin observarse cambios de mayor significación y, de alguna manera, confirmando de igual modo que en el caso de las exportaciones la creciente importancia de los países del Tratado de Asunción en el total del comercio exterior del país. Así, las importaciones argentinas desde Mercosur aumentaron su participación de un modo constante, salvo en el año 1995, pasando de una participación del 21% al 25% al finalizar la década del noventa. Los países europeos y EE.UU. a su turno mostraron una performance similar, tal vez llegó a ser levemente superior la dinámica de las compras a la UE.

Con el propósito de ilustrar la evolución de las importaciones argentinas según su origen a continuación incluimos la gráfica pertinente al primero y último año de la etapa que estamos analizando

Cuadro 7.4 Importaciones de Argentina desde Mercosur y desde UE, en millones de dólares (1991-2004)

Origen	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total Intra MERCOSUR	1.738	3.676	4.029	4.784	4.594	5.800	7.605	7.930	6.290	7.162	5.861	2.895	5.158	8.174
Unión Europea 12	2.006	3.547	4.286	6.526	6.024	6.901	8.320	8.593	7.118	5.782	4.597	2.027	2.718	4.237
Unión Europea 15	2.006	3.547	4.286	6.526	6.024	6.901	8.320	8.593	7.118	5.782	4.597	2.027	2.718	4.090

Fuente: Elaboración propia en base a CEI

Como se observa en el cuadro precedente, la comparación las cifras del origen de de las importaciones argentinas muestra como se revirtió la preferencia por los productos originarios de la UE de doce miembros, antes que los mercosureños, como ocurría durante los primeros años del Mercosur antes del establecimiento del AEC, situación que se revirtió a partir de 1999.

Efectivamente, las cifras del cuadro 7.4 revelan la manera en que se revirtió la dirección de los superávits comerciales, así como también los puntos de inflexión de la economía Argentina cuya cristalización se trasladó también en parte al desempeño del sector externo. En general, más allá del detalle de carácter económico comercial, lo que subyace de los datos mostrados en el cuadro precedente y del análisis de las exportaciones de Argentina y del Mercosur son las opciones de inserción de Argentina en los mercados mundiales, condicionadas a su vez por los vaivenes de la economía mundial y las decisiones de política económica interna.

Reflexiones preliminares

Evidentemente, luego de haber analizado el proceso de toma de decisiones, los actores participantes que puedan tener injerencia en dicho proceso, evaluar su desempeño económico y pasar revista (sucintamente) a los acuerdos regionales alcanzados, puede concluirse que Mercosur ha resultado una estrategia político- comercial que ha propulsado el dinamismo de la política comercial externa de Argentina. Sin duda, la decisión de integrar un bloque de integración junto con Brasil como principal actor político y comercial de la región, sumando a Uruguay y Paraguay en el proyecto de la década del noventa, ha generado para Argentina mejores oportunidades de inserción y vinculación con la Unión Europea en el periodo bajo estudio, y aún en los años subsiguientes. A ello se le ha sumado la fluidez del diálogo político bilateral como una herramienta adicional articuladora de la relación inter-regional, aunque la misma no funcionó para Argentina como una especie de paraguas o facilitador para sortear las dificultades de la debacle económica de 2001 ni para negociar mejores condiciones para refinanciar su endeudamiento con organismos multilaterales de crédito ni con acreedores privados.

Ciertamente, el hecho de que Mercosur haya servido a Argentina como plataforma de inserción comercial y como un canal adicional, cuando no preponderante para las vinculaciones políticas de la UE con Argentina puede observarse en los programas de cooperación bilateral presentados en este capítulo. A partir de la lectura y análisis del núcleo cooperativo entre el bloque europeo y Argentina como integrante de Mercosur, pueden apreciarse las variaciones sobre el grado de relevancia que para la UE ha tenido Mercosur en su agenda exterior comercial y política, y la manera en que Argentina podía contribuir o no a aceptar tal relación inter-bloques echando mano a los mencionados lazos culturales e históricos que la unen con Europa.

Tales núcleos cooperativos en cierto modo operativizan lo que la corriente constructivista en Relaciones Internacionales engloba bajo el marco intersubjetivo de significados y valores que contribuyen a crear una identificación de un bloque con el otro. Dicho en otras palabras: se trata de una construcción no unilateral; pues un actor regional como Mercosur, y los actores nacionales que lo configuran, no construye su identidad en el vacío y soledad. Es decir, según las circunstancias un actor estatal como Argentina, puede identificar intereses comunes (según los actores no gubernamentales que inciden en su agenda exterior) con los de los actores estatales que integran el mismo bloque o incluso fuera del bloque. Aún así, cabe remarcar que tal identificación se afianza en la existencia y en la búsqueda de valores compartidos, mediante esquemas de cooperación, por ejemplo.

Pero aún más: las áreas en las que la cooperación europea es ofrecida dan cuenta de los objetivos que el bloque del Viejo Mundo se trazó en la década del noventa para acercarse a la región mercosureña y la manera en que algunas ciudades y provincias argentinas estrecharon vínculos con algunas de sus pares europeas, buscando un acercamiento transgubernamental que dota de cierta particularidad a esta relación interregional. De ese modo, puede apreciarse el despliegue de actividades paradiplomáticas de actores subnacionales y la injerencia de actores no gubernamentales, particularmente comerciales. Podría comprenderse con ello que la creciente participación de actores empresariales y el protagonismo que adquirió la política comercial especialmente durante los años noventa se enmarcó en la pretensión de la PEA de entonces de situar a Argentina como un Estado Comercial (en términos de

Rosecrance). Como se vio oportunamente, la transferencia de cierta especie de *know how* integracionista hacia Mercosur, buscando acercar al sector privado a los programas de cooperación para la participación de las pymes, en buena medida estuvo vinculado a las estrategias de inversores europeos en América Latina.

En esa misma dirección, la creación de foros de diálogo y grupos sectoriales parecían representar un comienzo auspicioso para entablar negociaciones dirigidas a lograr un acuerdo de libre comercio entre ambos bloques, diversificando los canales a través de los cuales discurre la política comercial externa de Argentina. En efecto, como ya se planteó en el marco teórico de esta investigación, en un escenario internacional donde el comercio y las relaciones comerciales internacionales entre los actores se intensifican, la propuesta teórica de la Interdependencia de Keohane y Nye³⁹ explica la existencia de estos múltiples canales por los que discurre el relacionamiento externo, tanto en el plano del Estado Nación como en el ámbito de los bloques regionales de integración.

No obstante, una explicación de las dificultades que se presentaron en el núcleo comercial que persistieron merced en parte a los intereses y estructuras productivas de las provincias argentinas, se encuentra en la acción diplomática de las ellas buscando promover sus exportaciones, donde el mercado en el contexto de la globalización orientó su accionar. Esta sería entonces la razón por la cual esta especie de diplomacia comercial en pequeña escala de las provincias argentinas no estuvo destinada a formular nuevas relaciones federales de Argentina; sino a la consecución de sus intereses locales que pudieron estar o no en conjunción con los de otras unidades federadas de otros estados y en contraste con los de algunas provincias argentinas. Por consiguiente esta proyección se desarrolló en ocasiones en forma armónica, y también conflictiva con los lineamientos del gobierno central en materia de política exterior. Además, cabe recordar que el muchas veces pregonado grado de complementariedad de las economías regionales argentinas con la UE se pone en entredicho ante la persistencia de barreras no arancelarias muy sutiles y sofisticadas para los productos en los que las economías regionales presentan ventajas comparativas.

Por ende, puede afirmarse como conclusión preliminar, que los esfuerzos en pos de celebrar un acuerdo de libre comercio con la UE brindaría mayores oportunidades comerciales a diversos sectores de las economías regionales argentinas; siempre y

cuando la interposición de obstáculos para el comercio de bienes agroindustriales y agrícolas con la incorporación de valor disminuyan de manera progresiva y notoria. De lo contrario, se estaría bregando para la persistencia de un esquema de intercambios comerciales en el que persistiría la primarización de las exportaciones argentinas.

Tal primarización reforzaría el esquema de relaciones Norte-Sur en términos económico-comerciales, viéndose profundizado este proceso por la escasa participación de Argentina en la elaboración de estándares regulatorios internacionales en materia de comercio agrícola y el creciente grado de sofisticación de las barreras que interponen actores internacionales de la talla comercial de la UE.

En definitiva, aquel comienzo auspicioso de los años noventa en lo que respecta a negociaciones comerciales euro-argentinas, se vio congelado y opacado por la coyuntura crítica de la economía y las instituciones argentinas tras el colapso de 2001 y los cambios en el escenario regional europeo ampliado a partir de 2004.

Mucho más crítico se presentó el panorama tras la crisis económica europea y la reversión de los superávits comerciales europeos con América Latina en general y Argentina en particular, tal como se observó oportunamente en el gráfico 7.2 y en el cuadro 7.2. Con lo cual, la conveniencia de lograr un acuerdo de libre comercio despierta más dudas que certezas para ambos bloques regionales y en especial, para Argentina como exportador de alimentos y productos agrícolas.

Referencias bibliográficas

¹ KRASNER, S. (1983), "«Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables», en KRASNER, S. "International Regimes," Cornell University Press, Ithaca, p. 2.

² MAKUC, A. y ABLIN, E., (1994), "Comercio exterior Argentino. Mercosur y apertura", Buenos Aires, Errepar, p.22

³ AHUMADA, H. y SANGUINETTI, P. (1994), "Apertura económica, aumento de las exportaciones y crecimiento económico en el contexto argentino, Buenos Aires, GEL, P.69

⁴ ABLIN, E. y LUCÁNGELI, J. (2000), "La política comercial argentina: evolución reciente y limitaciones de los instrumentos futuros", en Boletín informativo Techint nº304, p.69"

⁵ DUCHACEK, I. (1990), "Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in International Relations", en MICHELMANN, H. y SOLDATOS, P. (eds.), "Federalism and International Relations. The Role of subnational units", Oxford Clarendon Press.

⁶ MAKUC, A. y ABLIN, E. (1994), op. Cit. p.40

⁷ AHUMADA, H. y SANGUINETTI, P. (1994), Op. Cit. p.40

⁸ ROSECRANCE, R. (1986), "La expansión del Estado Comercial, comercio y conquista en el mundo moderno", Ed. Alianza, Madrid, Cap.2

- ⁹ KEOHANE, R. y NYE, J. (1988), *"Poder e Interdependencia. La política internacional en transición"*, GEL, Bs As.
- ¹⁰ RUSSELL, R. (1999), *"Las relaciones Argentina-UE en los años noventa: Adelantos y perspectivas"*, Documento de Trabajo, N° 42, IRELA, Madrid
- ¹¹ RUSSELL, R., (1999), op. Cit.
- ¹² MARTÍNEZ, M.C. (2003), *"Una nueva Política Exterior Argentina y el marco subregional como nuevo puente hacia Europa"*, VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Rosario ver en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/03/martinez.pdf>
- ¹³ SCHUMACHER, E., (1995), *"Spain and Latin America: The Resurgence of a Special Relationship"* en KAUFMAN PURCELL, S. y FRANÇOISE S., *"Europe and Latin America in the World Economy"*, Lynne Rienner Publishers, Londres, p. 113.
- ¹⁴ LEVY YEYATI, E. y VALENZUELA, D., (2007) *"La resurrección. Historia de la poscrisis argentina"*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- ¹⁵ PEÑA, F., (2003), *"Momentos y perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina"*, Universidad de Tres de Febrero, Cap. 23 Ver <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=libro>
- SCHMIDT, G. (2004) *"La importancia del regionalismo en la política comercial argentina frente a la globalización. Estud. Econ. [online]. jul. 2004, vol.21, no.43 [citado 17 abril de 2010], p.25-66. Disponible en la World Wide Web: <http://www.bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0425-368X2004000200002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0425-368X.*
- ¹⁶ GRATIUS, S., (2007), *"Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda"*, en FRERES, C. et al (2007), *"¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?"*, Madrid, Fundación Carolina, p.63
- ¹⁷ Delegación de la UE en Argentina: 6ª Reunión de la Comisión Mixta UE- Argentina del 13 de diciembre de 2004, disponible el 10/06/2009 en http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/documents/eu_argentina/com_mixta_2004_en.pdf
- ¹⁸ KEOHANE, R. (1988), *"Poder e interdependencia. La política mundial en transición"*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp.24-28.
- ¹⁹ LA CAPITAL, 18/12/2007 *"Mercosur rechaza la pretensión de la UE sobre Malvinas"*, Rosario, disponible en <http://www.lacapital.com.ar/politica/-20071218-0083.html>
- ²⁰ ALDECOA, F., y KINCAID, M., (1999), *"Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments"*, Londres, Frank Cass.
- ²¹ RUGGIE, J., (1982), *"International regimes, transactions and change: embedded Liberalism in the post-war economic order"*, en International Organization n° 36, Londres, 1982.
- ²² DELEGACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN ARGENTINA, (2009) *"Una relación comercial pujante"*, disponible el 23/5/2009 en http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/documents/eu_argentina/brochure2_es.pdf
- ²³ MARTINEZ, M.C (2010) *"Mercosur y UE: Cooperación y Ayuda al Desarrollo como compromiso en la Relación birregional"*, en Serie Documentos de Trabajo del Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, Univ. Nac. De La Plata.
- ²⁴ ALLISON, G. T. (1988), *"La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba."*, GEL, Buenos Aires.
- ²⁵ Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería de Argentina, (2010), *"Fondo de Cooperación Horizontal, N°9"*, p.12.
- ²⁶ ALLISON, G. (1988), op. Cit. Tercera Parte.
- ²⁷ ALONSO, J. (Dir.), (2007), *"Cooperación con Países de Renta Media"*, ICEI/UCM, Madrid.
- ²⁸ ARTAL TUR, A. et al, (2004), *"Opciones estratégicas diferenciadas de la IED europea y estadounidense en Argentina durante los años noventa"*, en Revista Información Comercial Española, Economía Internacional, n° 814, marzo-abril.
- ²⁹ HELPMAN, E. y KRUGMAN, P. (1985): *Market Structure and Foreign Trade*, Mass., MIT Press,
- ³⁰ ARTAL TUR et al (2004), op. Cit.
- ³¹ ABLIN, E y LUCÁNGELI, J (2000), op. Cit. p.71
- ³² MARTÍNEZ, M. C. (2007), *"Alternativas de inserción de Argentina en la economía mundial: el vínculo UE-Mercosur"*, San Juan, Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana, beca de investigación del CICTCA de la Universidad Nacional de San Juan, Argentina, p.105.

³³ NIGRA, F. (2001), *“Una interpretación sobre el nuevo orden mundial”*, en Revista Taller, vol.5 nº15, abril, p.51

³⁴ CEPAL, (2005), *“Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe”*, Santiago de Chile, agosto.

³⁵ CEI, (2004), *“Impacto de las negociaciones económicas internacionales sobre las economías regionales argentinas: Cuyo, Noreste, Noroeste, Patagonia”*, Buenos Aires, noviembre

³⁶ MARTINEZ, M.C. (2007), op. Cit., cap. 3.

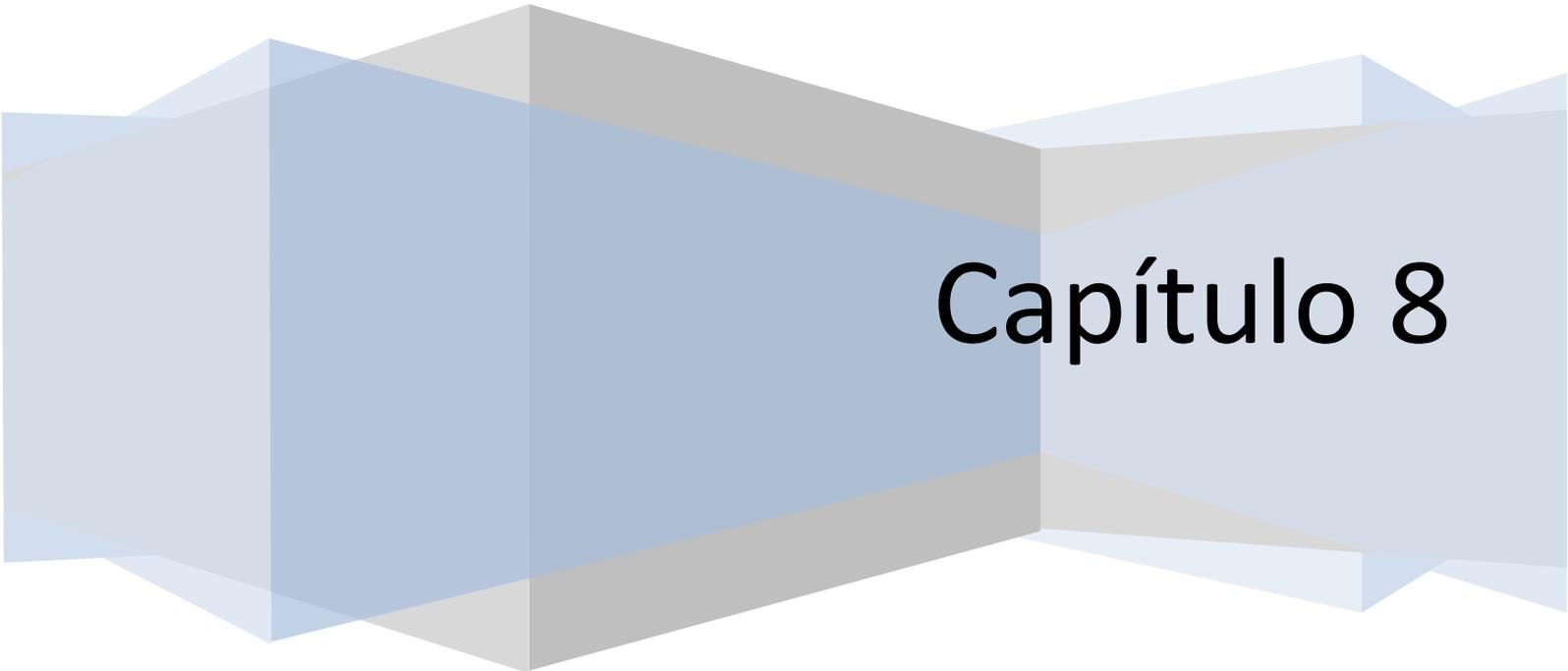
³⁷ INFORME DEL GRUPO MUNDIAL DEL COMERCIO DEL VINO, (2010), disponible en <http://www.inv.gov.ar/mediaplayer/gmcv-inicio.html> y <http://www.inv.gov.ar/mediaplayer/gmcv-conclusiones.html>.

³⁸ MOLLE, G., (2008), *“Negociación Mercosur- Unión Europea”*, en Revista del CEI nº 11, mayo, Buenos Aires.

³⁹ KEOHANE, R. y NYE, J. (1988), *“Poder e interdependencia. La política mundial en transición”*, GEL, Buenos Aires

Parte IV

Conclusiones



Capítulo 8

CONCLUSIONES

Después de haber recorrido en esta investigación los escenarios multilateral e interregional y haber caracterizado al Mercosur, a la Unión Europea, y a Argentina como los principales actores involucrados en la negociación interregional, corresponde ahora plantear las conclusiones a las que se arribó en esta investigación, respondiendo al propósito de evaluar los resultados del vínculo UE-Mercosur en el decenio 1994-2004 para el comercio argentino de bienes agrícolas.

En primer término, para explicar las razones por las cuales no se cerró el acuerdo interbloques es necesario mencionar cuestiones que van más allá de lo económico-comercial habitualmente presentados en análisis econométricos, cuadros estadísticos y gráficos. En realidad lo que resulta relevante es la intermitencia y volatilidad de la voluntad política para poder limar las diferencias comerciales y convertir el proceso negociador en un juego de suma variable donde los participantes obtengan algo de lo que realmente están buscando en la vinculación UE- Mercosur.

En efecto, esa voluntad política para estrechar vínculos entre dos bloques de integración regional se ha visto atravesada en los diez años bajo estudio, tanto por cuestiones referentes al contexto internacional como por asuntos domésticos. En este punto vale retomar en consideración la naturaleza política de los actores internacionales protagonistas en esta negociación.

Cuando se estudiaron las unidades de análisis de esta tesis, se recurrió a la observación de los procesos decisorios, sin olvidar que ese estudio nos situó tanto en el nivel del Estado Nación, (al estudiar la Política Exterior Argentina y luego más detalladamente la Política Comercial de Argentina), como en el plano regional al abordar el estudio cada bloque de integración por separado para, luego indagar el tipo de relación establecido entre estos actores.

Lo que dejó en claro el examen sobre la naturaleza política tanto de la integración europea como mercosureña, es que la caracterización supranacional e intergubernamental a la que frecuentemente se acude para tipificarlas, quien avanza en consideraciones de índole político- institucional, cae en esta simplificación que deja

de lado la complejidad que supone la participación de otros actores gubernamentales y no-gubernamentales como las regiones, provincias, ciudades, junto a comunidades epistémicas y asociaciones de productores.

Esta pléyade de actores participantes, algunos con mayor grado de injerencia en la formulación de las políticas comerciales, exteriores y en las negociaciones, pone de manifiesto la existencia de múltiples niveles y vías por las cuales se canalizan intereses y relaciones a menudo de manera transversal y transgubernamental. La gobernanza multinivel que algunos estudiosos atribuyen casi con exclusividad a la UE, se traslada y repite parcialmente también en el bloque Mercosur y se replica en la negociación interregional. Las razones por las cuales se da este fenómeno político de la gobernanza multinivel que parece por momentos posmoderno y por momentos neo-medieval, las encontramos tanto en la pluralidad de sistemas decisorios que presenta la UE, como en las disparidades intra-Mercosur en cuanto a participación y desarrollo económico de regiones, provincias y Estados Nación.

Asimismo, esa gobernanza multinivel se observó aún con mayor nitidez en las percepciones de la cantidad de agencias y la trama burocrática de quienes participaron de manera directa o indirecta en la negociación en representación de intereses argentinos, ya fuera de índole pública, privada y/o sectorial. De ahí entonces que corresponde estimar aquellas reflexiones preliminares presentadas tanto en el capítulo sobre el análisis de la Política Exterior Argentina como sobre los bloques regionales.

Por otra parte, los escenarios presentados en esta tesis, que fueron el sistema multilateral de comercio y la relación UE- Mercosur, mostraron dos cosas: a) que ambos son regímenes internacionales y como tales establecen pautas de negociación y comportamientos, y b) que la marcha de la cuestión agrícola en el primero de ellos, actúa como un condicionante de la marcha del segundo de los escenarios abordados.

A su vez, estos escenarios no dejaron de estar convulsionados por los acontecimientos y reestructuraciones acaecidos en la arena global y hemisférica. Con lo cual los escenarios domésticos y regionales presentaron en el trascurso del periodo estudiado cambios profundos y notorios en las prioridades de las agendas exteriores nacionales y regionales.

Como ya se ha puntualizado con anterioridad en el trascurso de esta investigación, tales cambios describieron una trayectoria que fue desde la priorización de cuestiones comerciales a tono con la política economista aperturista de los años noventa que tiñó también la orientación de la PEA, y en consonancia también con el regionalismo abierto cepaliano, hasta la reconfiguración de los estilos de integración latinoamericana, la revalorización de lo político por sobre lo económico-comercial, en un contexto internacional muy diferente tras los atentados de Septiembre de 2001.

Los escenarios y el comercio de bienes agrícolas: Multilateralismo Comercial y la Relación Interregional UE- Mercosur

El Régimen Multilateral y la Ronda de Doha

Como se señaló oportunamente, el sistema GATT-OMC ha proporcionado la malla institucional-normativa para el comercio internacional, bajo un modelo de régimen internacional con orientación de mercado. Hasta 1994, año en que culminó la Ronda Uruguay, la progresiva multilateralización del comercio internacional se había llevado a cabo mediante rondas de negociaciones pautadas en base a principios rectores: la cláusula de la Nación más favorecida (NMF), y el Trato Nacional. De ese modo se configuró un régimen internacional comercial en el que cada ronda del GATT- OMC habría representado lo que Axelrod denominó un encuentro o jugada dentro del Dilema del Prisionero Iterado.

Dentro de este patrón de comportamientos regulares, en el caso del intercambio de bienes agrícolas la reestructuración agraria a escala mundial a la que se aludió cuando se abordó el escenario multilateral, mostró las posiciones encontradas de distintos grupos de miembros de la OMC en torno a cuestiones específicas de las disciplinas multilaterales comerciales que afectan directamente a sus exportaciones y acceso a mercados en aquellos rubros en los que tienen ventajas competitivas. En este sentido, tanto el Acuerdo sobre Agricultura, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, así como el Acuerdo TRIPS, presentan puntos controversiales que afectan la marcha de la negociación interregional, como lo son las controversiales cajas que categorizan las ayudas permitidas en el ámbito interno que afectan el comercio agrícola.

Por consiguiente, y confirmando la existencia de un entramado político en la OMC, se concluye que dentro del complejo laberinto de acuerdos que afectan la liberalización del comercio agrícola mundial quienes fijan las normas en las sucesivas negociaciones dentro del sistema multilateral de comercio son actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales de los miembros más desarrollados económicamente de esta organización cuya capacidad para controlar los resultados dentro de los mercados mundiales es preponderante. Estos miembros son quienes terminan por reforzar un proteccionismo sofisticado donde las barreras comerciales se presentan como medidas internas tendientes a reforzar mecanismos de seguridad alimentaria, ambiental y socio-laboral.

Esta situación se evidencia claramente en la aún inconclusa Ronda de Doha, donde no se pudo abordar en profundidad dos grandes problemas que enfrentaba ya a comienzos del S. XXI el régimen de comercio mundial, condicionado por el escenario internacional político estratégico: a) los problemas de seguridad desde los atentados del 11 de septiembre 2001, especialmente el riesgo de que el comercio mundial se paralizaría ante la posibilidad de otro ataque terrorista importante, y b) la incapacidad de un control efectivo sobre el creciente número de pactos preferenciales que participan muchas de las naciones más grandes del mundo comercial.

En efecto, la UE y Estados Unidos son los actores gubernamentales que mayores obstáculos han puesto a la liberalización del comercio de bienes agrícolas. En contraposición, algunos países desarrollados y en vías de desarrollo como Argentina, exportadores netos de este tipo de bienes, han tejido sus alianzas como el grupo Cairns y el G22 para sentar posición acerca de cuestiones como aranceles consolidados y aplicados, equivalencias de medidas sanitarias y fitosanitarias, registros de Indicaciones Geográficas, entre otras.

En el caso de estas últimas, la instauración en la mayoría de los miembros de la OMC de un sistema nacional de IG, que en la mayoría de los casos es aún incipiente, ha suscitado polémicas: del lado de la UE, Islandia y Turquía sostienen que junto a la obligatoriedad de este registro, debe agregarse el efecto vinculante y extraterritorial del mismo. No obstante, el mandato de Doha contempla la posibilidad de incluir tras

una negociación entre los miembros de OMC, un sistema de notificación y registro de IG. Llevado esto a la negociación birregional, esa extensión de protección de indicaciones geográficas afecta intereses de un lado y otro del atlántico, frenando la expansión comercial del sector productivo en cuestión cuando se trata de la producción extra-europea.

En lo que respecta a agricultura, que es el tema de interés en esta tesis, el mandato de Doha ha establecido diferentes medidas, con grados de protección y desmantelamiento de las barreras que obstaculizan el comercio de bienes de origen agropecuario.

Pero dejando de lado el mandato de Doha en sí mismo, cabe retomar aquí las razones principales por las cuales esta Ronda permanece inconclusa. Al respecto, puede concluirse que algunos factores políticos sistémicos domésticos y otros como la distribución de poder en el sistema político-económico mundial explican esta situación de estancamiento. Además a esto se le agrega la posibilidad de que exista una alternativa de acuerdo considerada superior (BATNA), por parte de los negociadores a la que se ofrece en el marco de la negociación multilateral. Estos factores, en definitiva favorecieron el bloqueo de la negociación multilateral.

En este sentido, puede observarse la existencia tanto en la UE como en EE. UU. de poderosos intereses en torno a la agricultura que se oponen a la liberalización en la Ronda de Doha. Los negociadores de ambos actores internacionales presentan sistemas políticos diferenciados, donde buscan generar el apoyo político suficiente como para asegurar la base de sustentación política mediante la compensación de beneficios para actores domésticos que se dedican a la exportación o a la producción para el mercado doméstico, como ocurre por ejemplo con el lobby agrícola en Francia. De ese modo, la confianza de empresarios dentro de estos dos grandes actores internacionales para que la Ronda de Doha continúe, ha resultado un tanto tibia, a menos que se ofrezcan mejoras reales en cuanto a acceso a mercados de productos y servicios. Sumado a esto, las instituciones políticas de estos actores internacionales complican aún más los procesos de ratificación de los acuerdos parciales, por ser la caja de resonancia de intereses sectoriales y de las unidades sub-nacionales, algunas de las cuales son productoras de bienes agrícolas.

De manera que el estancamiento en las negociaciones de la Ronda de Doha se debe, entre otros factores, a que las ganancias esperadas por los dos grandes actores internacionales tratados aquí, no parecen ser significativas. Lo cual refleja esa aparente aceptación del status quo, agravada por su incapacidad para fijar los términos del acuerdo (debido a la distribución del poderío económico mundial). Por ende, existe cierta interrelación entre los bloqueos en las negociaciones multilaterales de Doha cuando hay una alternativa mejor a la del BATNA, y la distribución de poder (entendido como el control sobre los resultados por parte de un actor) tiende a ser más equilibrada entre los actores participantes. De manera que cuando se interrelacionan ambas situaciones, se llega a un callejón sin salida como ocurre también en la relación inter-regional UE- Mercosur.

Por otra parte, exceptuando parcialmente los temas Singapur, los negociadores de ambos actores internacionales se han comprometido en la negociación distributiva con sus socios comerciales. En esencia los negociadores, tanto de la UE como de EE.UU., han buscado dar un giro al punto en que se focaliza la negociación multilateral, procurando que se centralice en el conjunto de lo que ellos consideran sus intereses, que como se estudió en esta tesis, no pueden definirse unívocamente dada la participación de diversos actores y grupos de interés.

En una situación opuesta se encuentran los países en desarrollo, que como Argentina, se oponen a los subsidios a las ventas externas, las restricciones cuantitativas a la importación y las medidas de ayuda interna a la producción agropecuaria. Mientras crece el debate sobre qué medidas de ayuda interna deben incluirse en cuál de las “Cajas”, uno de los objetivos de los países miembros del grupo CAIRNS es reducir sustancialmente los niveles de apoyo distorsivo aplicados y garantizar que no se incluyan en la caja verde medidas o programas que incidan en las decisiones de producción.

Sin embargo, el punto más controversial dentro del núcleo del AA continuó siendo el referido a Acceso a Mercados, particularmente porque los miembros de la OMC no se pusieron de acuerdo acerca de la manera en que se concretaría tanto la reducción arancelaria y la cantidad de bandas, como la flexibilidad de la reducción. En torno a este núcleo, algunos países como Argentina, EE.UU., el grupo Cairns, buscaron eliminar

el escalonamiento arancelario, la brecha entre aranceles aplicados y aranceles consolidados y las crestas arancelarias. De ese modo, consideraron estos países miembros de la OMC, que se podía efectivizar el acceso a mercados propuesto en el núcleo del AA. De hecho, este ha sido el punto focal para los negociadores argentinos y mercosureños en lo que atañe a bienes agrícolas.

Cuando se analizó el sistema multilateral de comercio a la luz de los planteos de Axelrod sobre la cooperación y las rondas de negociaciones como un juego de participantes iterados, se observó que el establecimiento de normas y meta-normas cumple un rol fundamental para la permanencia del sistema. No obstante, cuando se trata de la discusión de los intereses de aquellos actores internacionales productores y exportadores de productos agrícolas, los factores domésticos juegan un papel por demás influyente en cuanto a las posiciones de cada actor en torno a la liberalización del comercio de bienes agrícolas, lo cual resulta una variable explicativa del tejido de alianzas y contra-alianzas en la negociación multilateral, en la que como ya se señaló oportunamente, la formación y disolución de grupos como el de Cairns, el G10 o el G22 pueden marcar el rumbo de la negociación en sentidos muy diferentes.

De ahí entonces que la celebración de acuerdos de integración regional emerja como una solución viable para negociar de manera regional cuestiones que en los planos bilateral o multilateral puedan resultar inviables o que conlleve un proceso muy largo para cerrar acuerdos.

Esa preferencia marcada en las últimas décadas del s.XX por el regionalismo frente al régimen multilateral da la pauta que, muchos PED y algunos países desarrollados optan por restringir la liberalización del comercio de bienes y servicios a un número mucho más acotado de estados.

Pero también en un sentido inverso, se interpreta esta preferencia por los acuerdos regionales reforzando en el plano regional el compromiso de los actores participantes del régimen multilateral comercial hacia una liberalización más acotada, donde se contemplan disciplinas, procedimientos y prácticas propias de la OMC. De todos modos, la multilateralización y la regionalización de las negociaciones comerciales han demostrado ser caminos complementarios y no mutuamente excluyentes.

Prueba de ello es la negociación interregional entre la UE y el Mercosur en sí misma y los bloques tomados por separado.

En definitiva, los avances y estancamientos que se suceden en la Ronda multilateral de Doha se suman como un condicionante adicional del ritmo de las negociaciones interregionales UE- Mercosur, el cual constituye *per se* un escenario multinivel y multilateral al mismo tiempo.

UE- Mercosur, un régimen interregional aún en construcción

Una de las conclusiones a las que se arriba en esta investigación es que el interregionalismo, en este caso entre Mercosur y UE, tiende a reforzar mediante la institucionalización, los patrones de procedimiento en los regímenes internacionales.

Visto de esa manera, puede comprenderse entonces el acercamiento entre la UE y los países latinoamericanos, particularmente el Mercosur y los hechos en que se materializó dicho acercamiento como la construcción incipiente de un régimen internacional.

Por ende, el acercamiento entre ambos bloques cuenta con un importante componente identitario que actúa como un ingrediente adicional para la UE con los países de América Latina. Sin embargo, como se analiza luego en el diálogo político, la importancia y la identificación de la UE con América Latina, y con Mercosur no es generalizada, y por ende el compromiso político y los programas de cooperación para el desarrollo en el Mercosur, no ha tenido las mismas motivaciones en todo el bloque europeo.

Por otra parte, la razón por la cual no se producen deserciones en el proceso de negociación UE-Mercosur se explica principalmente por el empleo de una mezcla de estrategias. A la par de esta mezcla se encuentran otros recursos como lo son el diálogo político y la cooperación que sostuvieron en el tiempo del proceso negociador. Dicho en términos de Axelrod, las estrategias de toma y daca dentro de estos dos pilares de la vinculación dentro de lo que él denomina Dilema del Prisionero Iterado, explican la supervivencia del vínculo birregional apelando a estrategias de colaboración en aspectos no vinculados al comercio de bienes para que la cooperación

siga siendo, cuanto menos, atractiva para algunas áreas de la integración mercosureña; de manera tal que la motivación de la cooperación inter-bloque UE-Mercosur vaya más allá del cálculo de beneficios para cada uno.

Precisamente, la construcción de un esquema de cooperación entre el Mercosur y la UE muchas veces se vio favorecida por construirse en base a la identificación con el “otro” apoyándose en valores e ideas compartidos de índole político-jurídica. El respeto a tales valores representa, de este modo, un requisito *sine qua non* para la existencia de acuerdos entre estos dos bloques regionales.

En esa misma línea la decisión europea de transmitir experiencias de integración hacia el Mercosur, pese a las paralizaciones transitorias, ha demostrado mayores signos de continuidad; al menos como proyecto político. Aunque no está claro que el objetivo y el efecto de una estructura de Cooperación birregional sea el desarrollo autónomo y sostenido de todos los países participantes.

Se puede corroborar que en realidad la Cooperación ofrecida desde la UE en lo que respecta a producción agropecuaria y de alimentos, en definitiva es una manera solapada de continuar en el plano interno europeo con un proteccionismo sofisticado para el sector agropecuario. Mientras desde los negociadores de la UE se busca mostrar hacia el exterior una voluntad de cooperación y apertura inconsistente con la persistencia de mecanismos de protección interna a la producción agrícola.

En el caso del Mercosur, la porosidad de la estructura institucional ha permitido ese avance cooperativo que puede llegar a actuar no como herramienta de desarrollo endógeno; sino como un mecanismo regulador de sus políticas internas puesto que los integrantes de Mercosur no demostraron tener en claro sus objetivos regionales y nacionales a largo plazo.

Puede afirmarse entonces que de los tres núcleos que constituyen este vínculo de carácter birregional, la cooperación parece haber sido el que más ha podido perdurar. Empero, y reforzando el argumento del párrafo anterior, las áreas que cubría dicha cooperación internacional europea hacia Mercosur, desarrollaron más una especie de mecanismos de regulación y adecuación a la normativa comunitaria, que un real

compromiso de cooperación entre actores regionales. De lo contrario, los esfuerzos por mejorar las ofertas desde un lado y otro de esta negociación no hubieran permanecido congelados durante seis años.

Por otra parte, el diálogo político contribuyó a la construcción de una identidad mercosureña. Este elemento fue percibido tanto por los integrantes de Mercosur como por la UE, como un elemento importante para el afianzamiento del proceso de integración. Un aspecto positivo que puede resaltarse de la inclusión del diálogo político en el compromiso único entre la UE y el Mercosur es el aporte que esto significa para la institucionalidad del vínculo, por las razones que se esbozan en el esquema teórico de la corriente constructivista de las Relaciones Internacionales, ya que la construcción de tal identidad regional implica la edificación de un marco intersubjetivo de significados. Así, a partir de la cimentación de una identidad regional es posible crear intereses regionales, reflejando la estructura interna y externa de los actores. Además, sin intereses las identidades no tienen fuerza motivacional, y viceversa: sin identidades los intereses regionales no pueden tener dirección. Conjuntamente, los intereses responden a las interacciones de los actores en función del número y relevancia del grupo de agentes y a la relevancia política de los temas incluidos en la agenda de negociación inter-bloques.

De hecho, el núcleo político en la relación interregional pudo persistir en gran parte gracias a la diplomacia de cumbres Iberoamericanas. Estas cumbres, virtualmente cumplieron la función de actualizar la foto de familia de una relación birregional que perdía importancia estratégica para la UE. Por cierto, la finalidad del acercamiento interbloques y del acuerdo que aún se negocia se ha diluido en un mar de circunstancias internacionales y regionales que le quitaron importancia a Mercosur en la agenda comercial exterior de la UE, pese a la persistencia de esa diplomacia de cumbres que habría buscado reflejar que en la superficie persistía el interés político del bloque europeo. Empero, las coyunturas económicas internacionales de crisis, incertidumbre no sólo en el plano de lo económico- financiero sino también en cuestiones de seguridad y defensa ante los ataques terroristas, demostraron el escaso interés de la UE por lograr un acuerdo, interrumpiéndose el intercambio de propuestas durante algo más de un lustro y sin que pueda avizorarse en el mediano plazo una

reactivación del interés que la UE tenía en lograr un acuerdo de libre comercio con Mercosur como lo tenía en la década del noventa.

Pese a este escenario escepticismo, lo cierto es que para Mercosur la UE continuó siendo el principal destino de sus exportaciones, aún cuando el flujo de IED desde la UE cesara en épocas de inestabilidad institucional y financiera en el Cono Sur. Esta constancia en la densidad de los intercambios, junto a una incipiente estructura para administrar programas de cooperación, posiblemente ha sido el factor que alimentó una negociación birregional en estado vegetativo durante más de un lustro, tras un comienzo prometedor, pero que se desvaneció con la desarticulación del proyecto del Alca, y el auge de China como potencia emergente. Estos acontecimientos, contribuyeron a desplazar de las agendas europeas y mercosureñas la prioridad por alcanzar el acuerdo inter-bloques.

En otro orden de cosas, el aspecto más notorio del vínculo birregional es que se ha canalizado por vías intergubernamentales remitiendo la solución de las diferencias de puntos de vista, a las normas multilaterales. Particularmente en el caso del comercio de bienes agrícolas desde el comienzo de Doha, donde Mercosur no supo salir de ese paralelo durante el periodo bajo estudio, y como en la Ronda del Desarrollo aún no culminaban algunos tópicos que atañen al comercio agrícola, la disparidad en torno a bienes industriales cobró mayor relevancia.

Puede afirmarse que en términos de sectores económicos, hay factores endógenos dentro de la UE interesados en promover la celebración de un acuerdo birregional que pretenden tener alguna injerencia en su contenido. En tanto que otros actores se oponen a la conclusión de un acuerdo. En general, las demandas de algunos grupos y sectores de la sociedad civil como los partidos políticos, ONG, empresas, sindicatos, fueron más allá de un diálogo entre actores no estatales, buscando incidir en la toma de decisiones inter-regionales de la UE y Mercosur dado el creciente número de actores e intereses en las negociaciones.

Asimismo, las dificultades para Mercosur de colocar sus exportaciones agroalimentarias con mayor valor agregado en mercados europeos, conllevó durante el periodo 1994-2004 a la búsqueda de nuevos socios en el plano económico

comercial. En ese marco, Brasil jugó un papel fundamental, especialmente tras la debacle político-económica de 2001 que experimentó Argentina. De hecho, el liderazgo brasileño en las negociaciones de Doha, contribuyó en gran parte tanto a que Argentina no permaneciese aislada en los escenarios multilaterales, como así también a la diversificación de destinos de las exportaciones.

Cabe tener en cuenta que la importancia que tenía durante los años noventa y comienzos del s. XXI y aún tiene para los países del Mercosur alcanzar un acuerdo con la UE, se ve aumentada por cuanto los aranceles de la UE sobre las principales exportaciones del bloque sudamericano son sobradamente altos, con crestas arancelarias para los productos que más le interesan a Argentina, tales como cereales, carnes bovinas y de aves de corral, productos lácteos y otros en los que Mercosur tiene ventajas comparativas. Además, otra razón importante para alcanzar un acuerdo de libre comercio con la UE ha sido que el marco de las medidas sanitarias y fitosanitarias en la UE es cada vez más engorroso. Por consiguiente, un acuerdo sanitario interbloques se ha presentado como una necesidad sin resolver durante el periodo bajo estudio. Ese acuerdo particular hubiera garantizado cierto margen de previsibilidad jurídica en el comercio y en las cuestiones de cadena de alimentos de especial interés para la UE. Dentro de esa área, el tópico de las indicaciones geográficas es un tema crucial en la política comercial de la UE y que afecta significativamente sus negociaciones con Mercosur.

Bloques Regionales y particularidades de la integración: UE y Mercosur

La peculiaridad de la UE, los actores en la toma de decisiones y su PAC

El análisis de la UE como actor internacional realizado en el capítulo cuatro de esta investigación dejó en claro que la naturaleza política del bloque reviste aristas de supranacionalidad en cuanto presenta áreas de la política comercial en la que negocia aparentemente bajo una sola voz, como ocurre en la OMC. De ahí entonces que se concluya que en la arena internacional la UE se presenta como un actor singular y plural de manera simultánea. La singularidad viene dada tanto por la atribución que el Derecho Comunitario otorga a la Comisión europea de negociar en nombre del bloque bajo una sola voz; como por la pretensión de involucrar en esa univocidad a veintisiete

Estados Nación. Precisamente ese último rasgo la distingue como un actor internacional plural.

De hecho, la participación de agencias sub-nacionales e incluso de actores del sector privado que además de complejizar el proceso de toma de decisiones en la UE, añade una nueva categoría para la comprensión del proceso de integración europea que es la transgubernamentalidad.

Por consiguiente, y como se señaló en su momento, la UE dista mucho de ser el actor monolítico como pretendidamente se presenta la Comisión Europea. A través del análisis de los diversos sistemas decisorios coexistentes en el seno de la UE, se demostró que en realidad esa “única voz” es un coro de intereses yuxtapuestos, tanto de actores gubernamentales nacionales y locales, como de diversos sectores privados. Esto se evidenció con claridad en el caso de la Política Agrícola Común, cuya reforma ha puesto a prueba la capacidad de injerencia de algunos sectores productivos, entre ellos particularmente en los grandes agricultores franceses, y algunos grupos de consumidores nucleados como grupos de presión.

Ciertamente, se concluye en esta investigación que la existencia de esa única voz es, en parte, una simplificación alimentada por una percepción estática del sistema institucional de toma de decisiones de la UE. Con lo cual se constata al mismo tiempo el desarrollo de una actividad política multinivel marcada por procesos que interrelacionan lo público con lo privado, lo nacional con lo local y lo regional, tejiéndose inter-vinculaciones por encima y por debajo de la clásica soberanía estatal. En buena medida, la esencia de la soberanía estatal en los miembros de la UE aparece difuminada; aunque esto no significa que se haya transferido completamente la supremacía de la representación y rendición de cuentas desde lo nacional a una instancia federal- europea. De ahí pues que el sistema político europeo parezca una paradoja posmoderna como se señaló en su momento. En particular, la persistencia de intereses nacionales y la habilidad de los gobiernos de los estados miembros para resistir a la concentración de competencias en el plano supranacional, llevan a afirmar que si bien algunas áreas decisorias de la política agrícola aún se encuentran bajo la competencia exclusiva de los estados miembros, crece paulatinamente la interrelación de esta política comunitaria con otras políticas que no son de carácter agrícola. Entre esas áreas cabe tener en cuenta aspectos tales como la regulación de las condiciones

del trabajo rural y de la posesión de la tierra que contrastan con la política de mercado y de la modernización de la producción agropecuaria, con algunos puntos de enlace con la Política Comercial Europea. Así, los tópicos de la PAC que en un principio pertenecían al ámbito agrícola solamente, ahora se vinculan cada vez más con asuntos comerciales, medioambientales, seguridad alimentaria y más recientemente con cuestiones energéticas.

Además, algunas áreas decisorias de la política agrícola aún se encuentran bajo la competencia exclusiva de los estados miembros, como el trasfondo la política estructural; pero también algunos beneficios sociales para los agricultores, la regulación de las condiciones del trabajo rural y de la posesión de la tierra, no eran consistentes con la política de mercado y de la modernización de la producción agropecuaria que se pretendía desde algunas esferas gubernamentales.

En consecuencia, la PAC ha representado entre 1994-2004 hasta hoy un complejo régimen de políticas que urgen a los tomadores de decisiones de la PAC a integrar y responder a una multiplicidad de desafíos y asuntos.

Mercosur: fragmentaciones y cambios en las prioridades de la integración

En primer lugar, cabe destacar que el *bloque* Mercosur ha funcionado como la principal herramienta de negociación en la arena económica internacional para los países que lo integran, transformándose en la plataforma de inserción de las producciones nacionales en los mercados mundiales, para de ese modo, diversificar también los destinos de las exportaciones y afianzar su presencia en el contexto latinoamericano. Ciertamente, Mercosur se convirtió en un espacio económico atractivo no sólo porque el comercio exterior alcanzó un desarrollo significativo, sino también porque durante gran parte del decenio de 1990, el bloque funcionó como un polo de atracción de la IED, cuyas radicaciones sumaron algo más de 100.000 millones de dólares, superando el monto invertido en otras economías emergentes como la de México o Singapur.

No obstante, la marcha de la integración mercosureña ha presentado sus altibajos durante el periodo bajo estudio. Esto se debió tanto a factores exógenos, (cambios en el escenario internacional), como a factores endógenos que tuvieron que ver con el

diseño institucional para la toma de decisiones. En este sentido, luego del relanzamiento del Mercosur como actor en las negociaciones e interlocutor ante los demás actores internacionales, evidentemente el principal desafío consistió en alcanzar (en el plano interno) la meta de una confiable y efectiva convergencia macroeconómica y fortalecimiento de sus instituciones, incluyendo un sistema de solución de controversias.

Por otra parte, las disparidades en cuanto al grado de desarrollo económico que aún persisten entre los países que integran Mercosur demuestran que la coordinación de políticas macroeconómicas es aún un tema pendiente en la agenda mercosureña. Esto repercutió a su vez en la falta de cohesión política del bloque ante las negociaciones multilaterales y con la UE, aún cuando se avanzó en el camino de negociar como bloque y no cada Estado parte por separado.

De forma conexas, la participación aún embrionaria de diversos sectores de las sociedades que componen Mercosur en el proceso de toma de decisiones del bloque, durante los comienzos y durante las crisis de la integración entre 1999 y 2003, le quitó legitimidad ante la ciudadanía de los Estados que lo componen. Como se observó luego del análisis de la intervención de diversos actores en la integración mercosureña, las coyunturas políticas por las que ha atravesado este proceso dejaron una impronta tanto en la profundidad como en el cariz de la asociación en América del Sur desde 2002 o 2003 en adelante, donde a partir del nuevo integracionismo se priorizó lo político por sobre lo económico- comercial.

Tomando en cuenta esa característica del proceso decisorio, se comprobó que también en el caso de la integración del Cono Sur se hace presente una incipiente gobernanza multinivel, con la paulatina participación de unidades sub-nacionales (provincias, estados, municipios, departamentos, etc.) como lo son las “merco-ciudades”. En realidad, la gobernanza mercosureña se caracteriza por su especificidad dada en función de tres aspectos políticos claves sobre la actuación de sus diferentes actores (burocráticos, políticos y sociales), sus temas de politización y su base de sustentación ideológica. En esa interacción de los actores participantes e influyentes en la integración mercosureña, se observó que pueden distinguirse tres planos según el

grado de involucramiento de los actores e instituciones del bloque. Cabe recordar que los actores gubernamentales y no gubernamentales se ubican en diferentes planos: regional, nacional y subnacional.

De ahí entonces que se los presentara gráficamente en el capítulo tres como un sistema de engranajes cuya envergadura individual depende del grado de injerencia en el proceso decisorio del bloque, más que de su posición dentro del organigrama institucional, para demostrar las interacciones entre ellos.

Por lo demás, en la dimensión decisoria, el rasgo más relevante de Mercosur es la intergubernamentalidad que se presenta como el espejo de las percepciones, recelos y expectativas que los actores estatales participantes han tenido en distintas etapas de la configuración regional. Evidentemente, este carácter intergubernamental del proceso decisorio junto a la diplomacia de cumbres presidenciales como práctica habitual en la integración del Cono Sur desde el comienzo del siglo XXI, ha requerido para la maduración del proceso (además de tiempo), fomentar la confianza entre los socios y voluntad política de profundizar la asociación entre los cuatro estados parte del Mercosur.

Otra variable que ha condicionado la marcha del proceso de integración mercosureño y su vinculación con la UE es que dos de sus estados – parte tienen una configuración estadual federal (Argentina y Brasil). Este es un hecho que de alguna manera ha incidido negativamente en el avance hacia la supranacionalidad de las instituciones del bloque. Sobre todo si se toma en cuenta que pese al mentado déficit del federalismo argentino, las provincias y grupos de interés y de presión de las mismas suelen oponer resistencias y demandas concretas al poder ejecutivo de su país ante decisiones mercosureñas, o de alguno de los otros estados integrantes del bloque que pueda afectar a sus intereses. Un ejemplo de ello fue que una vez en marcha el proyecto de Arancel Externo Común (AEC), las tensiones políticas derivadas de la oposición de los sectores al interior de los países se manifestó poco a poco, frenando la implementación del arancel externo común que debía regir desde 1995.

El plano Nacional: la PEA y la Política Comercial

La formulación de la PEA y la búsqueda constante de patrones de continuidad

Antes de retomar las consideraciones acerca del comportamiento de la política comercial de Argentina en relación a la negociación inter-regional UE y Mercosur, (en particular el comercio de bienes agrícolas durante 1994-2004 y los años subsiguientes), cabe formular las conclusiones acerca del proceso decisorio la Política Exterior Argentina (PEA) como marco general del relacionamiento externo de la unidad de análisis que en esta investigación se ubica en el plano del Estado- Nación.

En primer término se observa que durante la década bajo estudio la PEA experimentó una fractura en su orientación, lo cual llevó a redefinir prioridades en la agenda y consecuentemente rediseñar estrategias de relacionamiento e inserción externos. Efectivamente, el escenario de la segunda mitad de los años noventa contrasta notoriamente con el del comienzo del s. XXI por los motivos ya estudiados, principalmente la debacle económica y política en el plano nacional y los atentados terroristas en el escenario internacional.

Sumado a estos factores coyunturales, los aspectos estructurales en la formulación de la PEA mostraron que las fluctuaciones del sistema político argentino la han marcado distintivamente. De ese modo, el rumbo errático que se evidencia en el manejo de las relaciones exteriores del Estado argentino se presentó también en el marco de las relaciones preferenciales donde también se produjeron cambios significativos, ya que la relación preferencial con EE. UU. fue desplazada por la asociación estratégica con Brasil tras la crisis de 2001 y en especial a partir de 2003.

Un rasgo que cabe remarcar es la persistencia de la “diplomacia presidencial” que atraviesa el esquema institucional y de actores participantes en la toma de decisiones respecto de la PEA. Este rasgo del sistema político argentino se ha mantenido pese a las crisis tanto políticas como económicas que ha atravesado el país en estos diez años que se analizan aquí.

A sabiendas de esto, uno de los aspectos más notorios de la PEA durante la década 1994-2004 es que, pese a representar un periodo muy breve en la historia de la PEA, no escapó a los vaivenes fundacionales que cada gestión presidencial que asumía le imprimió. En esta tesitura, durante la etapa post- crisis de 2001 se observaron puntos de inflexión tanto en el esquema político ideológico, como las señaladas en el conjunto

de medidas económicas. De ese modo, la política exterior reflejó la bisagra ideológica y política sustanciada en el sistema político argentino. Efectivamente, el periodo inaugurado con la crisis política de 2001 representó una vuelta de página también a un tipo de peronismo nuevo que había buscado desprenderse de las consignas neoliberales de la década anterior, para abrir una etapa de retorno del estado a la economía. Junto a ello lo que había cambiado era el perfil de lo público, que en la década del noventa era identificado con la ineficiencia y el atraso, y pasó a configurar un nuevo plexo de las relaciones Sociedad-Estado como un ámbito de inclusión y articulación social y sectorial.

Estos rasgos característicos del sistema político argentino se replican en el relacionamiento externo del país, y también en la orientación de la política comercial externa argentina. En relación a esta última, un punto relevante que se observó fue la superposición de funciones y fragmentación en cuanto a la política inter-burocrática que se hizo evidente en las respuestas de los entrevistados por la autora de esta tesis. En cierto modo, la interacción burocrática en la toma de decisiones en la PEA, y más concretamente en la formulación de la política comercial también reveló esa falta de coordinación de mecanismos decisorios, agravados por la centralización del poder y la carencia de circuitos de diálogo inter-burocrático y negociación que tuvo como eje al Poder Ejecutivo. Probablemente este comportamiento inconsistente que se registra en la PEA durante la etapa estudiada obedece también a la falta de capacidad de la clase política para coordinar y articular los esfuerzos de los sectores privados y las agencias gubernamentales, tanto las nacionales como las provinciales, sumado a la excesiva centralización de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo Nacional, recordando que la Política Exterior Argentina es el resultado de un complejo proceso de toma de decisiones que discurre por canales diversos.

Por consiguiente, los cambios dentro de la formulación de la PEA se debieron a un ajuste interno en el que un sector política y económicamente relevante dentro de la sociedad argentina como agente de presión para el gobierno, como lo ha sido el sector agro exportador, con frecuencia ha jugado un rol preponderante. Este reajuste fue acompañado a menudo por la participación y presión de gobiernos locales y

provinciales cuyas economías son preponderantemente dependientes de la producción y exportación de este tipo de bienes.

En cierto modo, se concluye que estos actores no gubernamentales y gubernamentales en el plano nacional, han acudido como estrategia de negociación, mediación y legitimación de sus intereses tanto al ámbito parlamentario como a la capacidad de lobby de sus funcionarios provinciales para incluir sus percepciones, intereses y creencias en relación a temas como denominación de origen controlado, medidas sanitarias, etiquetado de productos de origen transgénico o de origen orgánico, entre otros.

Asimismo, algunas provincias argentinas manifestaron intereses concretos o demandas para la cancillería argentina en lo que respecta a la inclusión en la agenda de relacionamiento externo bilateral o regional de integración física o medioambiente. Para el caso objeto de este estudio, las exportaciones de la producción agropecuaria y agroindustrial, como ya se afirmó, son de suma importancia para las provincias productoras.

Indudablemente, la dinámica de las economías provinciales durante la primera mitad de los años noventa trajo aparejado una progresiva acción diplomático- comercial con la creación de instituciones provinciales (en algunos casos municipales) promotoras de las exportaciones, como Secretarías y Direcciones de Relaciones Internacionales, Agencias de Promoción Comercial, incluso fuera del territorio provincial y argentino (como por ejemplo la Fundación Pro-Mendoza, o el Córdoba Trade Center, entre otras) abriendo oficinas en Madrid, San Pablo, Santiago de Chile, Nueva York, tal como se referenció oportunamente.

Por otra parte, cabe recordar que el Congreso de la Nación sigue siendo una caja de resonancia de los intereses de las provincias argentinas, a través de los legisladores. Sin embargo, el poder legislativo ha reproducido las falencias en la burocracia del Ejecutivo en torno a la formulación de las líneas directrices de la política comercial externa argentina, la fragmentación y la falta de coordinación en la labor parlamentaria en lo atinente a la PEA en general, y a la Negociación UE- Mercosur en particular, reveló un patrón de trabajo que quitó uniformidad y continuidad en la participación del parlamento argentino en la formulación de las líneas directrices de la

PEA. No obstante, si bien es cierto que eventualmente actúan como grupo de presión, no es la competencia institucional trazar las líneas directrices en la orientación del relacionamiento externo argentino.

Sumado a lo anterior, otro factor que afectó la orientación de la PEA en términos generales ha sido el nuevo integracionismo sudamericano, surgido a instancias de Brasil, con quien Argentina históricamente ha mantenido una relación pendular en términos políticos. En cierto modo, la alternancia entre la rivalidad coyuntural intra-bloque manifestada por la PEA y el acompañamiento en nuevas opciones que Itamaraty postulaba para la integración mercosureña, ha provocado también la falta de consensos dentro del bloque respecto a una postura común para la negociación con la UE.

No obstante, el nuevo panorama político en América del Sur a partir de 2004 representó un cambio significativo en la perspectiva sobre la integración regional, anclándose en el diálogo político más que en el intercambio comercial. Esto llevó a que las opciones de inserción de Argentina tomaran en cuenta desde entonces, los escenarios políticos y estratégicos integrados que pueden favorecer o no la concreción de un acuerdo interregional con la UE.

Asimismo, el marco de expansión, apogeo y crisis de la economía mundial, ha afectado en diferente medida la orientación de la PEA durante 1994-2004. Como se observó en esta investigación, la marcha de las negociaciones UE- Mercosur, se vieron afectadas directamente por la situación económica mundial en general, y europea en particular. De manera tal que las oscilaciones entre el acercamiento y el alineamiento a postulados de carácter neoliberal y a la economía de mercado, como así también el aislamiento y las condiciones de paria financiero generaron el ámbito propicio para acelerar y frenar la marcha de las negociaciones de Mercosur con la UE.

En consecuencia y vinculado a esa situación, el comercio de bienes agrícolas no escapó a estos condicionamientos estructurales domésticos y regionales, teniendo una importancia muy distinta según las políticas económicas implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional: desde el aperturismo casi indiscriminado de los noventa a la priorización del mercado interno y una nueva sustitución de importaciones e

industrialización a partir de 2003. De ese modo, las exportaciones agropecuarias, si bien siempre tuvieron un lugar muy destacado en la canasta exportadora argentina, cobraron mayor relevancia con el aumento de los precios internacionales de commodities agrícolas durante los primeros años del s. XXI.

La política comercial externa de Argentina, la persistente primarización y el avance en el mismo lugar.

Tal como se analizó en el capítulo siete, a comienzos de la década del noventa la UE se relacionaba con Argentina y con los países que integran Mercosur dentro de un patrón del relacionamiento externo “interregionalista” como lo hacía con el resto de América Latina. Desde aquel entonces la agenda bilateral se diversificó, y se complementó con la agenda de negociaciones inter-regional y con el resto de América Latina, aunque con algunos cambios importantes. Por cierto, desde finales de los noventa, con la Diplomacia de Cumbres, volvió a cobrar importancia la agenda política, pues además de las cuestiones internas o bilaterales, la agenda bilateral e interregional incorporó como objetivo la concertación de las políticas exteriores en los foros internacionales.

Evidentemente, dentro de ese vínculo los lazos culturales de la UE con Argentina jugaron un rol importante en la construcción de ciertas identidades y valores comunes que hunden sus raíces en asuntos migratorios, político-filosófico como lo es la defensa de los derechos humanos, entre otros. Esto sirvió para configurar una especie de régimen de integración interregional aún embrionario entre Mercosur y UE.

No obstante, conviene valorar otras facetas del vínculo bilateral. Así por ejemplo, puede afirmarse que el eje político del vínculo inter-regional parece haber funcionado de manera dinámica, aunque dejando de lado el tratamiento bilateral de cuestiones tan álgidas como la soberanía de las Islas Malvinas. Tal como suele suceder en las negociaciones internacionales, los tópicos más sensibles se dejan transitoriamente de lado para abordarlos con posterioridad, dando lugar a aquellos temas sobre los que existe cierto consenso o se puede avanzar con mayor facilidad para, de esta manera, promover la relación bilateral sin que los tópicos sensibles anulen cualquier otro tipo de acuerdos.

En cuanto a la cooperación, se comprueba la participación de actores no gubernamentales en la configuración de la agenda bilateral, donde la articulación público-privada se entrelaza con el sistema político decisorio para configurar un régimen bilateral de cooperación. Con ésta, se ha podido alcanzar durante el primer quinquenio abordado aquí, buenos resultados con un impacto positivo en las instituciones argentinas receptoras de esa cooperación, según se observó al analizar los diferentes programas de Cooperación que recibió Argentina de la UE.

Mientras que, analizando el desempeño de la política comercial argentina hacia la UE, se observa cierta continuidad de un patrón de intercambios en el que un país en vías de desarrollo como Argentina pudo coyunturalmente experimentar déficits y superávits comerciales. Aún así, las dificultades para el acceso a mercados europeos para productos con incorporación de Alto Valor, prácticamente relega a este país a su condición de exportador de materias primas y al deterioro en los términos de intercambio.

En realidad, esta situación ha persistido pero con la variante que ya se comentó que fue el pasaje de producir grandes volúmenes de bienes sin diferenciaciones, a producir bienes con alto valor o especificidad, aún en el rubro agrícola. Bajo ese nuevo esquema puede afirmarse que, pese al aumento de los precios y volúmenes en las exportaciones argentinas hacia la UE, lo que se evidencia es una primarización persistente de las mismas, aún cuando éstas sufran modificaciones en cuanto a la incorporación de nuevas técnicas de cultivo, incorporación de biotecnología o bien haya cambiado el paradigma productivo hacia la elaboración de productos para un público consumidor especificado. Con esta primarización se refuerza el esquema de relaciones económicas internacionales Norte-Sur, viéndose profundizado este proceso por la escasa participación de Argentina en la elaboración de estándares regulatorios internacionales en materia de comercio agrícola y el creciente grado de sofisticación de las barreras que interponen actores internacionales de la talla comercial de la UE.

A esto se le suma el hecho de que la reforma PAC se presenta como un proyecto lejano y resistido dentro de la misma UE. En efecto, el problema más importante pasa por una negociación por demás compleja, donde aquellos países con mayor cantidad de votos en el Consejo Europeo, en la mayoría de los casos son los que tienen una

producción agropecuaria que se halla bajo el paraguas protector de la PAC, y donde los intereses político-económicos del lobby agrícola europeo presentan resistencias a cualquier modificación a esta estructura protectora.

Pese a ello, Mercosur ha resultado una estrategia político- comercial que ha propulsado el dinamismo de la política comercial externa de Argentina. Sin duda, la decisión de integrar un bloque de integración junto con Brasil como principal actor político y comercial de la región, sumando a Uruguay y Paraguay en el proyecto de la década del noventa, ha generado para Argentina mejores oportunidades de inserción y vinculación con la Unión Europea en el periodo bajo estudio, y aún en los años subsiguientes.

Esto pudo notarse cuando el bloque suramericano desplazó paulatinamente a los países europeos y otros países desarrollados del primer puesto como mercado de destino de las exportaciones argentinas. Ciertamente, la menor participación de los países desarrollados (excepto entre 1991-1994 que fue el periodo de transición hasta la implementación del AEC del Mercosur) no se explica por una baja en sus compras sino por el notable crecimiento que registró el Mercosur como principal mercado de destino de las exportaciones argentinas. Con lo cual se refuerza el argumento sobre la asociación estratégica de Argentina con Brasil, en especial después de la crisis argentina, como una de las claves para entender esta trayectoria de las exportaciones argentinas.

Por otra parte, las percepciones acerca de cuál debía ser la orientación de la política comercial argentina también estuvo imbuida por la manera en que las economías regionales eran afectadas ante la apertura irrestricta de los años noventa. Como pudo observarse, las provincias argentinas sufrieron en distinto modo el grado de apertura económica de la política comercial externa: a menudo lo experimentaron como una oportunidad para reconvertir y hacer más competitivos aquellos sectores productivos más dinámicos y en los que contaban con ventajas comparativas; pero también experimentaron como un constreñimiento para sus estructuras productivas que por diversas razones no estaban en condiciones de adaptarse a un contexto regional e internacional cada vez más interconectado e interdependiente, con un creciente número de normativas y estándares internacionales que podían dejarlos fuera de

importantes mercados internacionales. De allí pues que haya sido pertinente considerar el accionar paradiplomático de las provincias argentinas y sus sectores económicos más comprometidos en una negociación inter-bloques como la que aquí se analizó. Claro está que esos constreñimientos a los que se han visto sujetas las economías provinciales argentinas cuya producción exportable ha sido preponderantemente agropecuaria, o bien agro-industrial, como lo son la vitivinicultura y el sector de lácteos, se vinculan a la marcha de las negociaciones multilaterales y a las expectativas sobre las reformas en la Política Agrícola Común europea. Uno de estos constreñimientos ha sido la virtual “multilateralización” (vía negociaciones europeas bilaterales con estados latinoamericanos y asiáticos) del registro europeo de Indicaciones Geográficas para productos como vinos y bebidas espirituosas y lácteos, entre otros. A ello se le agregan los crecientes requerimientos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias para las mercaderías agro-pecuarias que Argentina exporta a la UE.

Reflexiones Finales

Indudablemente las conclusiones a las que se hubiera arribado en esta tesis serían distintas si la culminación del proceso de investigación se hubiera llevado a cabo con el escenario internacional previo a la crisis financiera internacional de 2008 y la crisis europea actual. Además, las respuestas de las personas entrevistadas en el trabajo de campo realizadas en 2010, probablemente también hubieran sido diferentes sobre las percepciones que tenían acerca de la relación entre la Unión europea y Mercosur, y cómo juega Argentina dentro de esa negociación paralizada.

Aún cuando se realizó una delimitación temporal (1994-2004) del objeto de estudio, no puede soslayarse el hecho de que los actores internacionales que fueron las unidades de análisis de esta investigación, son dinámicos, están insertos en contexto internacional donde existen variables que escapan al control de los gobiernos y burocracias regionales de integración. Por eso es que se considera pertinente esbozar en estas últimas reflexiones los desafíos e interrogantes que plantea la coyuntura actual, flexibilizando el corsé temporal autoimpuesto para estudiar las relaciones Mercosur- Unión Europea.

Ante a la situación crítica por la que atraviesa Grecia y otros países de la UE, se abren muchos interrogantes acerca del futuro de la integración europea ante una eventual salida del país helénico de la Eurozona. Entre ellos, se plantea la pregunta sobre qué pasará con la idea de una Europa unida e integrada. Los posibles efectos económicos de esta crisis traen aparejados importantes consecuencias políticas que hieren severamente la integración regional como proyecto político y sus negociaciones comerciales internacionales.

Aparentemente, desde Maastricht hasta hoy, la integración de Europa avanzó junto con un replanteo del nexo entre el mercado y los gobiernos, y a partir de ahí se avanzó hacia una redefinición de la relación entre capitalismo y democracia. A tono con estos cambios, lo que subyace es la necesidad de la revalorización de la política *vis à vis* el discurso de la eficiencia de los mercados en la asignación de recursos.

De manera que frente a este escenario de crisis, una negociación inter-bloques como la que ha sido objeto de estudio en esta tesis, queda relegada a un compás de espera, ya no por los tópicos más difíciles que están bajo negociación, (como el capítulo del comercio de bienes agrícolas); sino porque la Unión Europea está ocupada atendiendo otras urgencias que tienen que ver tanto con la difícil coyuntura económica y financiera por la que atraviesan varios países de la eurozona, como con cuestiones políticas trascendentales para la existencia y la identidad de la Europa integrada.

En el trascurso de esta tesis una y otra vez se ha apelado, entre otros, al aporte de la corriente Constructivista de las Relaciones Internacionales para tratar de explicar la construcción de una identidad regional y a partir de ella la definición de intereses en las negociaciones interregionales. Aparentemente el escenario actual nos muestra que esta crisis puede significar una oportunidad para la redefinición de los rasgos identitarios y los intereses regionales de un lado y otro del Atlántico. Si bien es cierto que la crisis que afecta severamente a la UE no parece tener los mismos efectos en el Mercosur, sí lo sitúa a este último bloque ante la rémora de las negociaciones inter-bloques en una posición muy distinta a la que tenía cuando comenzaron los primeros contactos con aquella Europa de los 15, durante los años noventa. En aquellos años, y hasta el comienzo de esta crisis, la Unión Europea era el modelo de la integración regional a imitar. De allí pues que se otorgase tanta importancia a la transferencia que

la UE realizaba hacia Mercosur de su *savoir faire* sobre integración regional, mediante acuerdos de cooperación y asistencia técnica a funcionarios y órganos mercosureños.

En el momento en que se culmina esta tesis, aquellos modelos indiscutibles presentan fisuras y fracturas que ponen en duda aquellas teorías que durante años fueron tomadas como explicaciones acabadas sobre cómo debe ser la integración regional.

Frente a este panorama, Mercosur ha madurado como bloque de integración, no sin dificultades ni estancamientos, presentando nuevos desafíos y ampliaciones. Parece haber dado un salto cualitativo en cuanto al molde de regionalismo abierto del que nació, avanzando hacia un esquema regional dentro del contexto Suramericano con características propias, donde se ponen de relieve cuestiones políticas y estratégicas por encima de cuestiones comerciales.

Dentro de este nuevo estilo de integración que presenta el contexto de América del Sur, la política comercial argentina también se encuentra ante una nueva oportunidad para redefinir sus prioridades de agenda en las negociaciones comerciales internacionales de cara al futuro.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS y CAPÍTULOS DE LIBROS

- AHUMADA, H. y SANGUINETTI, P. (1994), *“Apertura económica, aumento de las exportaciones y crecimiento económico en el contexto argentino*, Buenos Aires, GEL, P.69.
- ALDECOA, F.,y KINCAID, M., (1999), *“ Paradplomacy in Action:The Foreign Relations of Subnational Governments”*, Londres, Frank Cass.
- ALLISON, G. T. (1988), *“La escencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba.”*, GEL, Buenos Aires.
- ALONSO, J. (Dir.), (2007), *“Cooperación con Países de Renta Media”*,ICEI/UCM, Madrid.
- ANDER EGG, E., (2003), *“Métodos y técnicas de Investigación Social IV”*, Buenos Aires, Ed. Lumen.
- ATKINS, P. (1991)*“América Latina en el sistema político internacional”*, Buenos Aires, Grupo Editor de América Latina, pp.26-28.
- AXELROD, R., (2004), *“ La complejidad de la cooperación”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2004.
- BALASSA, B. (1976), *“Teoría de la integración Económica”*, Ed. UTEHA, México.
- BALDWIN, R. (2008), *“The development and testing of Heckscher-Ohlin trade models: a review”*, MIT Press, Massachussets.
- BARSKY, O. y GELMAN, P., (2009), *“Historia del Agro Argentino”*, 3ª Edición, Ed.sudamericana, Bs. As., Caps. 11 y 12.
- BERCOVITCH, J. y LUTMAR, C. (2010), *“Beyond negotiation deadlocks: the importance of mediation and leadership change”*, en NARLIKAR, A., (2010), *“Deadlocks in multilateral negotiations. Causes and solutions”*, cap. 10.
- BERLINSKY, J. (2004), *“Los impactos de la política comercial Argentina-Brasil 1988-1997”*, Ed. Siglo XXI, Bs. Aires.
- BERLINSKY, J. et al(2006), *“ Hacia una política comercial común del Mercosur”*, Buenos Aires, Siglo XXI Ed.
- BITENCOURT, G. (2001), *“El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur en los años 1990: características, determinantes e impactos”*, Valencia , Ed, Tirant lo Blanch.
- CORNAGO PRIETO, N., (2010)*“, La descentralización como innovación diplomática: aproximación a causas estructurales y lógicas de acción”*, en MAIRA, L. *“La política Internacional subnacional en América Latina”*, Libros del Zorzal, Bs. As.

- BLASSETTI, R. y PIÑEIRO, M. (2004), *"Sanitary and phytosanitary measures and other obstacles to trade"*, en PAGE, S. y VALLADAO, A., (2004), op. Cit. cap.4
- BLASSETTI, R. (2010), *"Las indicaciones geográficas y otras cuestiones vinculadas a la negociación agrícola: el medio ambiente y la patentabilidad de la materia viva"*, en CORREA, C. (coord.), *"Comercio Internacional: del GATT a la OMC"*, Buenos Aires, Eudeba, cap.13.
- BOLOGNA, A. (2010), *"La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner"*, en CERIR (2010) *"Lapolítica Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato"*, Rosario, Tomo V de la Serie de Política Exterior Argentina, UNR Editora.
- BONELLI, R., (2001) *"Fusiones y adquisiciones en el Mercosur"*, en Baumann, R. (coord.) *Mercosur: avances u desafíos de la integración*, Ed. IPEA- CEPAL, p. 53
- MADRID, E. (2005): *"Argentina Brasil. La suma del Sur"*, Mendoza (Arg.), Universidad de Congreso- Editora Sur, p.287
- BOTTO, M. (2008), *"Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales"*, Buenos Aires, ED. Prometeo, cap.3
- BOUZAS, R. y ROSS, J. (1994) *"The North-South Variety of Economic Integration: Issues and prospects for Latin America"*, en BOUZAS, R. y ROS, J. *"Economic Integration in Western Hemisphere"* Notre Dame University Press, Notre Dame.
- BOUZAS, R., (1999), *"Las negociaciones comerciales externas del Mercosur: administrando una agenda cuestionada"*, en ROETT, R. (comp.) *Mercosur: integración regional y mercados mundiales*, Buenos Aires, Ed. Nuevohacer, p.130 .
- BOUZAS, R. y CABELLO, S., (2007), *"La formulación de la política comercial en Argentina: fundamentos estructurales e institucionales de la volatilidad"*, en JANK, M, y SILBER, S., (Eds.), *"Políticas comerciales comparadas. Desempenho e modelos organizacionais"*, San Pablo, Ed. Singular.
- BUREAU, C (2002), *"The agricultural issue in the EU-Mercosur integration: beyond the gridlock"*, en GIORDANO, P. (ed.), *"An integrated approach to the European Union-Mercosur association"*, Paris, Chaire Mercosur Sciences Po.
- CHERESKY, I. et al (2003), *"Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado"*, Ed. Norma, Bs. As.
- CHUDNOVSKY, D. y LÓPEZ, A., (2002), *"Los transgénicos en la agricultura argentina"*, Ed. Del Zorzal, Buenos Aires

- CIMADAMORE, A. (2001), *"Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI"*, De Sierra. G. (comp.), *"Los rostros del Mercosur"*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, p.237
- CORNAGO PRIETO, N., (2010)", *La descentralización como innovación diplomática: aproximación a causas estructurales y lógicas de acción"*, en MAIRA, L. "La política Internacional subnacional en América Latina", Libros del Zorzal, Bs. As.
- COWLES, M. et al (2001), *"Transforming Europe: europeanization and domestic change"*, New York, Cornell University Press
- DE LA CÁMARA, M.L. (2009)"*Las raíces ilustradas de la gobernanza europea"* en NÚÑEZ, P. Y ESPINOSA, J. (coords.) *"Filosofía y política en el siglo XXI. Europa y el nuevo orden cosmopolita"*, Madrid, Akal editores
- DEUSTCH, K., (1989), *"Los nervios del gobierno"*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1ª parte, cap. 4.
- DEUSTCH, K., (1974), *"El análisis de las relaciones internacionales"*, Buenos Aires, Paidós, p.159
- DUCHACEK, I. (1990), *"Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in International Relations"*, en MICHELMANN, H. y SOLDATOS, P. (eds.), *"Federalism and International Relations. The Role of subnational units"*, Oxford Clarendon Press.
- DI TELLA, T. (2003) *"El modelo político paraguayo"*, Documento de trabajo nº7 Actores y coaliciones, Ed. La Crujía, Bs. AS.
- DROMI, R. y MOLINA DEL POZO, C. (1996), *"Acuerdo Mercosur- Unión Europea"*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- EASTON, D. (1969), *"Enfoques en Ciencia Política"*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu,p.221
- EDWARDS, M.: *"Un futuro en positivo la cooperación internacional en el siglo XXI"*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2002, p.41.
- ESCUDE, C., (1992) *"El realismo de los estados débiles"*, Ed.Sudamericana, Bs. As.
- ERCOLANO, F, (1995) " *La eliminación de barreras arancelarias: ¿una utopía o realidad futura?*, OMC , p.257
- FAZIO VENGOA, H., (1998)" *La política internacional de la integración europea"*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, p.42.
- FRANKEL, J.A. 1997"*Regional Trading Blocs in the World Economic System"*, Institute for International Economics,Washington,.p.4
- GARCÍA PINTOS, P.: (2006), *"Faltan 60 meses. Peripecias del gobierno blanco (1990-95)"*, Montevideo,Ed. Cruz del Sur,

- GERCHUNOFF, P. y LLACH, L., *“El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas”*, Ed. Ariel, Bs, As.
- GOMÉZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J.A. (1999): *“El sistema internacional de cooperación al desarrollo”*, Madrid, CIDEAL, pág. 17.
- GONZALEZ, L., (2008), *“Situación actual y perspectivas de América Latina según las elites influyentes de la región”*, en CALDERÓN, F., (Coord.), *“Escenarios Políticos en América Latina”*, Observatorio Regional PAPEP, PNUD, Siglo XXI Editores, Bs.As.
- GROS ESPIELL, (1991)*“El tratado de Asunción : una aproximación a su problemática jurídica”*, Revista de la Facultad de Derecho, Montevideo, , p.26, citado en LAVIÑA, Félix " Organización del Comercio Internacional", Ed. Depalma, Bs. As., 1994, p.95
- GRABENDORFF, W., (2008), *La relación América Latina- Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones”*, en LAGOS, R. (comp.), *“América Latina: ¿integración o fragmentación?”*, Buenos Aires, Ed. Edhasa, pp.243-249
- GRATIUS, S., (2004), *“The civil society knot. How to enhance the societal legitimacy of the EU- Mercosur Agreement”*, en VALLADAO, A., y DA MOTTA VEIGA, P. (2004)*“Political Issues in the EU- Mercosur negotiations”*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, cap. 4.
- HAAS, E. (1958), *“The uniting of Europe. Political, social and Economic forces. 1950-1957”*, Standford University Press, Standford. Capítulos 1 y 2.
- HAGAN, J. (1995), *“ Domestic Politic explanations in the analysis of Foreign Policy”*, en Neack, Laura et al, *“Foreign Policy analysis. Continuity and change in its second generation”*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 117-143.
- HALPERÍN, M., (2004) *“Principios jurídicos del multilateralismo: Situación de los países en desarrollo”*, Bs.As, Colección Aroha, Cap.1.
- HALLIDAY, F., (1994)*“Rethinking international Relations”*, Mc Millan, Londres, p154.
- HARDIN R.,(1982), *“ Collective Action”*, Baltimore, The John Hopkins University Press,
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, I., (2001) *“Paraguay”*, en ALCÁNTARA SÁEZ, M. y FREIDENBERG, *“Partidos políticos de América Latina. Cono Sur”*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, pp.360-36.
- HELPMAN, E. y KRUGMAN, P. (1985): *Market Structure and Foreign Trade*, Mass., MIT Press,
- HERNANDEZ SAMPIERI, R. et al, (2006), *“Metodología de la Investigación”*, México, Mc Graw- Hill.
- HITIRIS, T. y VALLÉS (1999),: *“ Economía de la UE”*, Madrid Ed. Prentice Hall, pags,17-23

- HIRST, M. y RUSSELL, R. : (2001) *“El Mercosur y los cambios en el sistema internacional”*, Fundación OSDE, Buenos Aires, p120.
- HIX, R. (2005), *“ The political system of the European Union”*,New York, Palgrave- Mac Millan.
- JAGUARIBE, H. y FERRER, A. (2001), *“Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?”*, Fondo de Cultura Económica, Bs. Aires, p.67
- KEATING, Michael,(2009)*La dimensión externa de la autonomía. Pequeñas naciones y regiones en un mundo interdependiente / Autonomiaren kanpo-dimentsioa. Nazio eta eskualde txikiak denok elkarren mende gauden mundu batean*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco / Eusko Jaurlaritza, cap.4.
- KEOHANE, R. (1988),*“Después de la Hegemonía.,Cooperación y discordia en la Política Económica Mundial”*, GEL, Bs. As.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (1988), *“Poder e interdependencia. La política mundial en transición”*, Buenos Aires, GEL.
- KEOHANE, R. O. E HOFFMANN, S. (eds.), (1991)*“The New European Community. Decision making and Institutional Change”*, Boulder, Westview Press.
- KOHLEK-KOCH, B., (2010) *“The evolution of organized interests in the EC: driving forces, co-evolution or new type of governance?”*, en WALLACE, H. y YOUNG, A. (2010), op. Cit.
- KRASNER, S., *“ International Regimes”*,Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- KUMAR, R., (1993), *“Developing country coalitions in international Trade Negotiations”*, en GLOVER, D. y TUSSIE, D. *“The developing countries in World Trade: Policies and bargaining strategies”*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- LAVIÑA, F., (1994): *“Organización del Comercio Internacional”*, Ed. Depalma, Bs. As., PP.45-69.
- LEVY YEYATI, E. y VALENZUELA, D., (2007) *“ La resurrección. Historia de la poscrisis argentina”*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- MAKUC, A. y ABLIN, E., (1994), *“Comercio exterior Argentino. Mercosur y apertura”*, Buenos Aires, Errepar, p.22
- MANSFIELD, E.D. y REINHARDT, E. (2006), *“International institutions and the volatility of international trade”*, La Haya, TMC Asser Press.
- MARGHERITIS, A., (2005), *“Ajuste y reforma en Argentina. 1989-1995. La economía política de las privatizaciones”*, Ed. Nuevo Hacer, Bs. As.,

- MARTIN, H.P. Y SCHUMANN, H., (1996) *“La trampa de la globalización”*, Ed. Taurus, Madrid, pag.35.
- MARTINS RODRIGUES, L., (2003) *“La clase política brasileña: un estudio de las bancadas partidarias en la cámara de diputados”*, Documento de trabajo nº2, PNUD- Instituto Di Tella, Ed. La Crujía, Bs. As.,p.91
- MALAMUD, A. (2011), *“Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?”*, en GARDINI, Gian Luca y LAMBERT Peter, eds: *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*, New York, Palgrave Macmillan, pp.87-102.
- MERLE, M. (1978); *“Sociología de las Relaciones Internacionales”*, Ed. Alianza, Madrid, p.341.
- MENDOZA, O. A. (1993) *“El Mercosur y América Latina en el orden mundial emergente en la post-guerra fría”* en *“El nuevo orden mundial y nosotros: América Latina en el umbral del siglo XXI”*, ED. Fac. CC. Sociales UNSJ, San Juan,p.165 -171.
- MENDOZA, O. (1999): *“Propuestas Teóricas para el Estudio de la Política Exterior”*, Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEILA), Universidad Nacional de San Juan, San Juan
- MENDOZA, O. A., (2006) *“Los primeros intentos de visualización del nuevo Orden”*, en *Democracia, Mercado, Terrorismo y Guerra Preventiva”*, pp.36-38.
- MESSERLIN, P. (2001), *“Niveau et coûts du protectionisme européen”*, en GIORDANO, P. et al, (2001), *“Vers un accord entre l’Europe et le Mercosur”*, Presses de Scidences Po, Paris
- MILLER, C., (2002) *“Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales”*, Ed. Nuevo Hacer , Buenos Aires, Cap. 3 p.153.
- MILWARD, A., (1984), *“The reconstruction of Western Europe 1941-1951”*, London, Methuen
- MILWARD, A. S. et al (2000), *“The European rescue of the nation-state”* ,Routledge, Londres
- MONIZ BANDEIRA, L. A., (2004) *“Argentina, Brasil, Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur”* Buenos Aires, Ed. Norma, p.512
- MORAVCSISK, A., (1998), *“The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht”*, UCL Press, Londres. Capítulos 1 y 7
- NARLIKAR, A., (2010), *“Deadlocks in Multilateral in Negotiations”*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NORTH, D. C. (1990), *“Institutions, Institutional Change and Economic Performance”*, CambridgeUniversity Press.
- NUGENT, N. (2006), *“ The government and politics of the European Union”*, Palgrave-MacMillan.

- ODELL, J.S. (2006) *“Negotiating Trade. Developing countries at the WTO and NAFTA”*, Cambridge University Press, New York, pp-1-38
- OMC, (2003) *“Los textos jurídicos. Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones comerciales multilaterales”*, Ginebra, Publicaciones de la OMC, p.7 Véase acuerdo de Marrakesch.
- PAGE, S., y VALLADAO, A., (2004), *“Agriculture and Agribusiness in the EU- Mercosur Negotiations”*, Working Group on the EU- Mercosur Negotiations, Chaire Mercosur Sciences Po, París, Cap. 1, p.22.
- PEÑA, F. (2003), *“Civil Society. Transparency and legitimacy in integration processes and trade negotiations: Mercosur’s experience and lessons for the negotiations with the European Union”*, Discussion Paper (September) Paris, Chair Mercosur.
- POLLACK, M., (2010), *“Theorizing Eu policy Making”*, en WALLACE, H., (2010), *“Policy making in the European Union”*, Oxford, Oxford University Press.
- PUCCIARELLI, A. (2004) *“Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura”*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- RAPOPORT, M y SPIGUEL, C., (2003) *“Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina”*, en SOMBRA SARAIVA, F., *“Foreign Policy and Political Regime”*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasilia, p.169-175.
- ROEDERER RYLLING, C. (2010), *“The Common Agricultural Policy. The fortress challenged”*, en WALLACE, H. et al (2010), op. cit.
- ROSENAU, J. (1967), *“Introduction”*, en James Rosenau (comp.), *“Domestic Sources of Foreign Policy”*, The Free Press, pp. 1–10
- ROSENCRANCE, R. (1987) *“La expansión del estado comercial”*, Ed. Alianza, Madrid.
- ROTHSTEIN, R., (1968), *“Alliances and small powers”*, Columbia University Press, Nueva York.
- RUBIO, J. (2000), *“Educación moral , posmodernidad y democracia: más allá del liberalismo y el comunitarismo”* Madrid, Trotta, p.250.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, G., (2003) *“El lugar de Brasil en la política exterior Argentina”*, FCE, Buenos Aires, p.123.
- RUSSELL, R. (2010) *“El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales :una relación complementaria”*, en MAIRA, L. , ed. *“La política Internacional subnacional en América Latina”*, Libros del Zorzal, Bs. As.
- SCHUMACHER, E., (1995), *“Spain and Latin America: The Resurgence of a Special Relationship”* en KAUFMAN PURCELL, S. y FRANÇOISE S., *“Europe and Latin America in the World Economy”*, Lynne Rienner Publishers, Londres, p. 113.

- SCHVARZER, J., (1998) *"Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000"*, AZ Editores, Buenos Aires.
- SEVARES, J. (2009) *"El Estallido de la superbubuja"*, Buenos Aires, Capital intelectual, cap. 2.
- SOLDATOS, P. y MICHELMANN, H., (1990), *"Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units"*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- SOTELSEK, D.(2003): *"Argentina. La Primera Crisis Económica Del Siglo XXI. Lecciones Para Una Economía Global"*, en Casilda (2003): *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina. 1990-2000*, Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de Henares.
- SOUZA MINAYO, C. (2009), *"La artesanía de la investigación cualitativa"*, Buenos Aires, Ed. Lugar.
- STUART, A., (2002) *"Una nueva institucionalidad para el Mercosur"*, en MESSNER, D. y MAGGI, C., eds. *"Gobernanza global: una mirada desde América Latina"*, Nueva Sociedad, Caracas.
- TAMAMES, R. (2000), *"¿Qué son los transgénicos?"*, Madrid, Ed. Ariel.
- TORRE, J.C. (1998), *"El proceso político de las reformas económicas en América Latina"*, Ed. Paidós, Bs. As. Pp.45-49.
- TOTORICAGÜENA, G. *"The Political Agency of Ethnic Diasporas: Paradiplomacy and the Construction of Political Communities in the World System"*, en: TOTORICAGÜENA, Gloria (ed.), *Opportunity Structures in Diaspora Relations. Comparisons in Contemporary Multilevel Politics of Diaspora and Transnational Identity*, Reno, Center for Basque Studies, University of Nevada, 2007, pp. 235-262.
- TRESCA, G., *"El colapso de la convertibilidad y el nuevo modelo de desarrollo"*, Buenos Aires, Ed. Realidad Argentina, 2003, p.66
- TSOUKALIS, L.,(2004) *"¿Qué Europa queremos?"*, Barcelona, Ed. Paidós., Cap. 5
- TUGORES QUES, J. (1998) *"Economía Internacional e integración económica"*, Ed. Prentice Hall, Madrid.
- VASILACHIS DE GAILDINO, I et al, (1993), *"Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación"*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina
- VENTURA, D., (2008), *"El rol de la academia en la gobernanza regional"*, en BOTTO, M, (coord.) *"Saber y política en América latina"*, Ed. Prometeo, Bs.AS., pp.73-77.
- WALLACE, H., et al (2010), *"Policy making in the European Union"*, Oxford, Oxford University Press, pp.90-103.

- WALLACE, H., (2010), *“An Institutional Anatomy and five policy modes”*, en -WALLACE, H. y otros, (2010), op.cit., p.70-103
- WATSON, R. y SHACKLETON, M. (2003), *“Organized interests and lobbying”*, en BOMBERG, E., et al (2008), *“The European Union: How does it work?”*, Hampshire, Oxford University Press, p.94
- WOOLCOCK, S., (2010), *“Trade Policy. A further Shift towards Brussels”*, en WALLACE, H. et al , op. Cit. cap.16
- YOUNG, A., (2010), *“Transatlantic intransigence in the Doha Round: domestic politics and the difficulty of compromise”*, en NARLIKAR, A. (ed.), *“Deadlocks in multilateral negotiations. Causes and solutions”*, New York, Cambridge University Press.

ARTÍCULOS DE PUBLICACIONES PERIÓDICAS, REVISTAS ESPECIALIZADAS

- ABLIN, E. y LUCÁNGELI, J. (2000), *“La política comercial argentina: evolución reciente y limitaciones de los instrumentos futuros”*, en Boletín informativo Techint nº304, p.69.
- ADLER, Emanuel y HAAS, Peter. (1992) *“Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective Research Program”*, en International Organization, vol.46, No.1, winter, pp.367-390.
- ALDECOA, F., (2002) *“Las relaciones exteriores de las regiones”* , en: PAU I VALL, Francesc (coord.), *“Parlamentos y regiones en la construcción de Europa”* (IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Las Palmas de Gran Canaria, 2002), Madrid, Tecnos, 2003, pp. 255-276.
- AGGARWAL y FOGARTY, (2005), *“The Limits of Inter-regionalism: The EU and North America”*, en European Integration, 27/3, pp.327-346.
- ALTMAN, Roger C.(2009)*“The Great Crash,2008”*, en Foreign Affairs Enero-Febrero 2009, Nueva York, p.4.
- ASBJORN Sonne Norgaard, (1994)*“Institutions and post-modernity in International Relations. The new European community”*, en Cooperation and Conflict. Nordic International Journal, vol. 29 nº3, p.261.
- ARTAL TUR, A. et al, (2004), *“Opciones estratégicas diferenciadas de la IED europea y estadounidense en Argentina durante los años noventa”*, en Revista Información Comercial Española, Economía Internacional, nº 814, marzo-abril.
- AYERBE, L. F. (2007) *“A Evolução política sul-americana na perspectiva estadunidense: a interlocução entre think tanks e o Departamento de Estado”*, en Observatorio Político Sul Americano, Rio de Janeiro, nº9 septiembre.

- BARSHEFSKY, Charlene.: (2005), *"With or without Doha,"* Foreign Affairs, Edición Especial OMC, Nueva York, Diciembre
- BERGSTEN, F. (2005), *"Rescuing the Doha Round"* en Foreign Affairs, especial OMC, diciembre.
- BLASETTI, R.: (2004) *"La equivalencia de las medidas Sanitarias: un reclamo del mundo en Desarrollo"*, en Revista Temas de Derecho Industrial y de la Competencia, N° 6, p. 21.
- BLYTH, M. (2003) *"Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science"*, *Perspectives on Politics* vol.1 n.4.
- BOUËT, A., (2000), *"Comment mesurer la protection commerciale?"* en La lettre du CPII, N° 195, París, noviembre.
- BOUZAS, R. y DA MOTA VEIGA, P. (2002) *"La crisis argentina y la coordinación económica en el Mercosur"*, en Serie Mercosur N° 11, mayo de 2002
- BRICEÑO RUIZ, J. y GOMES SARAIVA, M. (2009) *"Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul"*, en *Rev. Bras. Polít. Int.* 52 (1): 149-166, p.150.
- CAMARERO, M. y TAMARIT, C. (2002) *"La Unión Europea y las Américas: consecuencias del establecimiento de un acuerdo de asociación birregional entre la UE y el Mercosur"*, en Papeles de Economía Española n° 91, Madrid.
- CAPORASO, J. (1996) *"The European Union and Forms of State"*, *Journal of Common Market Studies*, 1, pp. 29-51.
- COLACRAI, M., y ZUBELZÚ, G. (1994), *"Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalismo de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?"*, Serie Documentos de Trabajo N° 8. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales Rosario (CERIR).
- DEHOUSSE, Renaud, *"Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral"* en *Études Internationales*, vol. 20, núm. 2, 1989, pp. 283-309.
- GOULART DA SILVA, M., (2008) *"Transição, estabilidade e alternância: Lugo y la posibilidad de inserção tardia do Paraguai no processo latinoamericano de consolidação da democracia"*, Observador On-line, IUPERJ, v.3n3, pp25-27.
- GOMÉZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J.A. (1999): *"El sistema internacional de cooperación al desarrollo"*, Madrid, CIDEAL, pág. 17.
- GRABENDORFF, W. (2004), *"La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar"*, en Revista Nueva Sociedad n°189, pp. 97-106.

- HAAS, E. (1958) "*The challenge of regionalism*", en International Organization 12 (4), pp.440-458.
- HAAS, P.,(1992) "*Introduction: epistemic communities and international policy coordination*", en International Organization, Vol. 41. No. 1 (diciembre), pp. 1-35.
- HICKS, Frederick (1971) "*Interpersonal Relationship and Caudillismo in Paraguay*". En:Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 13, No. 1 (enero 1971). pp.89-111.
- HIGGOT, R. , (1990), "*Middle Power leadership and coalition building: Australia, The Cairns Group and The Uruguay Round of trade Negotiations*", en International Organization nº 44, otoño, ppags 589-632.
- KASAHARA, Y. y SANTANA, C., (2007), "*Algo novo no front? O retorno do Estado e seus impactos sobre a integraçao Sul-Americana*", en Observador Online, IURPERJ, v.2n.4, abril
- KEOHANE, R. (2002), "*Ironies of Sovereignty: The European Union and the World order*" Journal of Common Market Sstudies", vol. 40, nº4.
- KRASNER, S. D. (1982), "*Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*" en International Organization, vol.36:2, pp.185-205.
- KRAUTHAMMER, Ch., (1991) "*The unipolar moment*", en Foreign Affairs Vol. 79, No. 1,
- LAMAS, B. y KFURI, R. (2007) "*Entre Mercosul e os Estados Unidos: as relações externas do Paraguai*", Observador on-line, IUPERJ, Rio Janeiro, septiembre, p. 15.
- LASAGNA, M.: (1993) "*Las determinantes internas de la política exterior. Un tema descuidado en la teoría de la política exterior*", en Estudios Internacionales Nº 111, Universidad de Chile, Santiago de Chile, julio-septiembre 1995.
- LASAGNA, M. (1996): "*Cambio institucional y política exterior. Un modelo explicativo*", Fundació Cidob, Barcelona.
- LASCHI, G., (2011), "*Agricultores y sus intereses en el proceso de integración ¿qué política para qué tipo de agricultura?*", en Revista Puente @Europa, año IX, nº 1, Bs. As.
- MACIEL, N. (2009), "*Igual mas diferente: a política externa brasileira em perspectiva histórica e seus desafios no novo contexto global*", Revista Intellector, vol5, nº10, Enero-Julio, pp.18-20.
- MAGGI, G (1999), "*The role of Multilateral institutions in International Trade Cooperation*", American Economic Review, núm.89 vol1, pp.190-214.

- MARCEAU, G. y PEDERSEN, P. (1999), *"Is the WTO open and transparent?"*, Journal of World Trade, VI.33 nº1, pp. 1-49.
- MALAMUD, A. (2003), *"Presidential democracies and regional integration"*n. An institutional approach to Mercosur (1985-2000)", Doctoral dissertation, European University Institute, Florence, 2003, y "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination", Latin American Research Review, vol. 40, nº 1, ps. 138-164
- MALAMUD, A. (2005) *"Presidential diplomacy and the Institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination"* en Latin American Research Review - Volume 40, Number 1, pp. 138-164
- MARTINEZ, M.C (2010) *"Mercosur y UE: Cooperación y Ayuda al Desarrollo como compromiso en la Relación birregional"*, en Serie Documentos de Trabajo del Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, Univ. Nac. De La Plata.
- MIRANDA, R. (2009); *"Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional"*, en Relaciones Internacionales nº37, IRI- UNLP, pp.169-186.
- MOLLE, G., (2008), *"Negociación Mercosur- Unión Europea"*, en Revista del CEI nº 11, mayo, Buenos Aires.
- MORAVCSIK, A., (1994), *"Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach"*, en «Journal of Common Market Studies», nº31, pp. 473-524.
- NEGRO, S. (2004), *"De Marrakesch a Cancún: La OMC y las Conferencias Ministeriales"*, en Revista de Derecho Industrial y de la Competencia Nº 6, Bs. As. , pp.343-380.
- PANAGARIYA, A., (2002), *"European Union preferential trade agreements and developing countries"*, The World Economy, Vol. 25, Nº10, pp.1415-1432, noviembre.
- PANAGARIYA, A. (2005), *"Liberalizing agriculture"*, en Foreign Affairs, nº especial sobre la OMC.Vol 87, nº7.
- PEÑA, F., (2005) *"La compleja red de cumbres presidenciales"*. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur, en América Latina Hoy: revista de Ciencias Sociales, Salamanca, nº40, pp29-31.
- POLLIO, E., (2010), *"What kind of interregionalism? The EU- Mercosur relationship within the emerging transatlantic triangle"*, Brugges Regional Integration &Global Governance Papers.

- PUTNAM, R. (1996) "*Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*", en Zona Abierta nº74.
- REVISTA DE LA COPPAL (2006), "*Hacia la integración de América Latina y el Caribe*", primavera, pp.13-18
- RUGGIE, J,: (1982)"*International regimes, transactions and change: embedded Liberalism in the post- war economic order*", en International Organization nº 36, Londres.
- RUGGIE, J. G.,(1993)"*Territoriality and beyond: problematizing modernity in International Relations*", en International Organization Vol.47, nº1.
- RUSSELL, R., (1989), "*Cambio de régimen y política exterior. El caso de Argentina (1976–1989)*", Flacso, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Programa Buenos Aires, diciembre.
- RUSSELL, R. (1999), "*Las relaciones Argentina-UE en los años noventa: Adelantos y perspectivas*", Documento de Trabajo, N ° 42, IRELA, Madrid
- SEIXAS CORREA, L. F., (2000); "*Política externa e identidade internacional brasileira*", em Política Externa, vol.9 nº 1, p.29
- SIMONOFF, A. (2009), "*Retenciones y Política Exterior*" en Revista Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nac. De La Plata nº37, pp.187-210.
- SOARES DE LIMA, R., (2007): "*Autonomía, nao indiferencia e pragmatismo: vetores concetuais da política exterior*", Latin American Trade Network.
- STUHLREHER, A.(2003) "*Interregionalismo y gobernanza global*, Revista CIDOB d'Afers internacionals, nº60, p.124.
- TOKATLIÁN , G. y RUSSELL, R.(2008), "*Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos*", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 85-86, p. 211-249.
- TUSSIE, D., (2003), "*La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino*", Revista Integración y Comercio, 69-84.
- VAN KLAVEREN, A., (1992), "*Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar*" en Estudios internacionales / Universidad de Chile. (Santiago, Chile). Año XXV, no.98 (abr./jun.1992), p.169-216,
- VAN KLAVEREN, A. (2004), "*Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina*" en Revista Nueva Sociedad nº189, pp.54-68.
- VARELA PARACHE, F. y DÍAZ MIER, M.A. (1998): "*Historia del GATT: desde sus orígenes a la situación actual*", en Información Comercial Española nº 770, abril-mayo.

-WALLACE, W., (1999), *"The sharing of sovereignty: the European paradox"* en Political Studies, n.XLVII, p.503-521.

-WINAND, P. (2011), *"Continuidad y cambio en los grupos de interés de la Unión Europea"* en Revista Puente @Europa, Buenos Aires, p.27

ZIELONKA, J. (2001) *"How new enlarged borders will reshape the European Union"*, en Journal of Common Market Studies, Vol. 39, Nº 3, p. 507-536

ARCHIVOS ELECTRÓNICOS

¹ MARTÍNEZ, M.C. (2011), "La opción sudamericana de Itamaraty. ¿hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña?" Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa de Integración regional. Disponible en www.caei.com.ar/integracion.pdf

MARTINEZ, M C, (2011), "La opción sudamericana de Itamaraty ¿hacia una redefinición de la identidad brasileña?", Working Paper nº48, en <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/48.pdf>

¹ FRIDE, (2007), "Brasil, ¿un socio privilegiado de la UE?", julio, pp.1-6. Disponible en

<http://www.fride.org/publicacion/208/brasil:-un-socio-privilegiado-de-la-ue>

¹ EUROSTAT, (2009), "Mercosur. EU Bilateral Trade with the world", 22 de septiembre,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-28-00-002-3L/EN/KS-28-00-002-3L-EN.PDF

¹<http://www.fyo.com/contenidos/agrobayer/actualidad/ampliar.asp?IdNoticia=88506&idtipoinformacion=3>

¹ COMISIÓN EUROPEA, (1998) "Commission staff working paper concerning the establishment of an interregional association between European Union and Mercosur" disponible en

www.europa.eu.int/comm/external_reltion

¹ BOUËT, A. (2010), *The costs and benefits of duty-free, quota-free market access for poor countries : Who and what matters?*, IFPRI Discussion Paper 990. Washington, D.C. International Food Policy Research Institute (IFPRI), disponible el 06/01/2011

<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00990.pdf>

¹ PEREZ ANTÓN. R., "Actores de la sociedad civil, globalización, Mercosur y Unión Europea" documento electrónico disponible en www.ieei.pt/files/UE_Mercosul_Novo.Anton.Actores_sociedad_civil.pdf. Consultado 28 de Abril del 2010.

¹ ROBLES, Alberto José (2004), "Union renewal trends related with union activity at Mercosur" International Colloquium Union Renewal, HEC Montreal, Centre de Recherche Interuniversitaire sur la Mondialisation et le Travail (CRIMT), disponible en

<http://www.crimt.org/Colloquerenewal/programfrprint.html>

¹ MARTÍNEZ, M.C, (2003), "Una nueva Política Exterior Argentina y el marco subregional como nuevo puente hacia Europa", VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Rosario ver en

<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/vi/areas/03/martinez.pdf>

¹ PEÑA, F., (2003), "Momentos y perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina", Universidad de Tres de Febrero, Cap. 23 Ver <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=libro>

SCHMIDT, G. (2004) "La importancia del regionalismo en la política comercial argentina frente a la globalización. *Estud. Econ.* [online]. jul. 2004, vol.21, no.43 [citado 17 abril de 2010], p.25-66. Disponible en la World Wide Web:

http://www.biblioteca digital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0425-368X2004000200002&lng=es&nrm=iso. ISSN 0425-368X.

Delegación de la UE en Argentina: 6ª Reunión de la Comisión Mixta UE- Argentina del 13 de diciembre de 2004, disponible el 10/06/2009 en

http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/documents/eu_argentina/com_mixta_2004_en.pdf

¹ LA CAPITAL, 18/12/2007 "Mercosur rechaza la pretensión de la UE sobre Malvinas", Rosario, disponible en <http://www.lacapital.com.ar/politica/-20071218-0083.html>

¹ DELEGACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN ARGENTINA, (2009) "Una relación comercial pujante", disponible el 23/5/2009 en

http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/documents/eu_argentina/brochure2_es.pdf

- ¹ INFORME DEL GRUPO MUNDIAL DEL COMERCIO DEL VINO, (2010), disponible en <http://www.inv.gov.ar/mediaplayer/gmcv-inicio.html> y <http://www.inv.gov.ar/mediaplayer/gmcv-conclusiones.html>.
- ¹ FILADORO ALIKHANOFF, M.: “Negociaciones Económicas Internacionales UE- Mercosur”, Biblioteca Digital Andina, p.2 disponible en: <http://www.comunidadandina.org/bdaold/docs/CAN-INT-0030.pdf> (28-11-2009)
- MARZINOTTO, B (2011) “EU Policy Coordination and the responses to the crisis”, en http://www.nccmp.org/conference/pdfs/06_Benedicta_Marzinotto%5B1%5D.pdf consultado el 16 de octubre 2011.
- ¹ KAISER MOREIRAS, J. L (2008) “La política regional europea 2007-2013: Principales novedades con respecto a 2000-2006”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, en http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/DGFC/es-ES/Documents/52_Kaiser.pdf consultado en agosto 2011
- constitución” en http://www.unizar.es/union_europea/files/document/conferencia%2010.2006/gracia_vara%20catellano.pdf cosultado el 20/05/2010.
- ¹ MARTIN, Irvine, (2003)“Postmodernity vs. the Postmodern vs. Postmodernism” en <http://www9.georgetown.edu/faculty/irvinem/theory/pomo.html>, consultado el 18/05/2011.
- ¹PODADERA, P. (1998)“Política regional comunitaria. Los fondos estructurales”, Málaga, en <http://externos.uma.es/cuadernos/pdfs/papeles36.pdf> cosultado en septiembre 2011
- MADRIGAL, N. (2002), “La agricultura en el sistema multilateral de comercio”, en “la organización mundial de comercio y los países desarrollados”, CEEI, Universidad de La Habana, Colectivo de autores, disponible en www.uh.cu/centros/ciei/biblioteca/biblioteca.../libro%20omc.pdf (6 de junio de 2010)
- ¹OMC, (2000) “Mesures Sanitaires et phytosanitaires”, disponible en http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries4_sps_f.pdf
- SAROTTE, M. (2011)“Eurozone crisis as a historical legacy” en Foreign Affairs ver en <http://www.foreignaffairs.com/artides/66754/mary-elise-sarotte/eurozone-crisis-as-historical-legacy>
- ¹FALCOFF, M. (2002) “Two Latin Americas?LatinAmerica Outlook, American Enterprise Institute, 1 de noviembre en http://www.aei.org/publications/filter.foreign.pubID.14404/pub_detail.asp
- ¹ SANTANDER, S., (2004), “La politique extérieure argentine face au phénomène de bipartisanship’ , en *PanoramicaLatinoamerica*”, setiembre, vol.22. disponible en <http://hdl.handle.net/2268/33482>
- ¹NOCHTEFF, H. (2001), “ La experiencia argentina en los '90desde el enfoque de la competitividad sistémica”, disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_8_NOCHTEFF_Experiencia_Argentina.pdf
- Véase www.cei.gov.ar/estadísticas