

## LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR Y LAS NEGOCIACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA: ¿LA ÚLTIMA OPORTUNIDAD?

GERARDO CAETANO\*  
IGNACIO BARTESAGHI\*\*

### Resumen

*En los últimos años se ha dado un crecimiento exponencial de la firma de los acuerdos comerciales a nivel internacional; pasando de un multilateralismo y regionalismo, hacia un marcado bilateralismo que parece instaurar un nuevo paradigma en la integración comercial. El posicionamiento del MERCOSUR frente a este fenómeno, se ha transformado en uno de los puntos de mayor importancia de la agenda interna y es en la actualidad parte del debate entre sus Estados miembros, el que adelanta posibles tensiones. En este contexto, el resultado final de las negociaciones con la Unión Europea y su modalidad de negociación adquieren especial importancia en el desarrollo del bloque, ya no solo en términos de su agenda externa sino en su continuidad como esquema subregional de integración.*

**Palabras clave:** Procesos de integración, negociaciones comerciales, MERCOSUR, Unión Europea.

### MERCOSUR'S EXTERNAL AGENDA AND THE NEGOTIATIONS WITH THE EUROPEAN UNION. LAST CHANCE?

#### Abstract

*There has been an exponential growth of the signing of trade agreements at international level, lately; going from multilateralism and regionalism, towards a marked bilateralism that seems to have set a new paradigm in trade integration. The positioning of MERCOSUR concerning this phenomenon has become one of the most important points of the domestic agenda and is now part of the discussion among its member States and anticipates possible tensions. In this context, the final outcome of the negotiations with the European Union and the negotiation modality are particularly important in the development of the block, not only in terms of its external agenda but also in its continuity as a sub-regional integration scheme.*

**Keywords:** Integration process, trade negotiations, MERCOSUR, European Union.

### L'AGENDA EXTÉRIEUR DU MERCOSUR ET LES NÉGOCIATIONS AVEC L'UNION EUROPEENNE : LA DERNIÈRE CHANCE ?

#### Résumé

*Au cours des dernières années, la signature des accords commerciaux à l'échelle internationale a éprouvé une croissance exponentielle, en passant du multilatéralisme et du régionalisme vers un bilateralisme accentué qui paraît instaurer un nouveau paradigme dans l'intégration commerciale. La position du Mercosur face à ce phénomène est devenue l'un des points le plus important dans son agenda interne, et aujourd'hui elle fait partie du débat entre les États membres, ce qui anticipe de possibles tensions. Dans ce contexte, le résultat final des négociations avec l'Union européenne et la modalité de négociation deviennent très importants dans le développement du bloc, non seulement en termes de son agenda externe mais aussi de sa continuité en tant que schéma sous régional d'intégration.*

**Mots clés :** Procès d'intégration, négociations commerciales, MERCOSUR, Union européenne.

## 1. El nuevo paradigma de la integración económica

La integración económica ha sufrido importantes transformaciones en las últimas décadas, especialmente a partir de la primera del siglo XXI. Las relaciones comerciales entre los Estados difieren en la actualidad a la que dichos actores enfrentaron en décadas pasadas, donde los procesos de integración tenían otras características y se enmarcaban en las definiciones de las teorías clásicas de la integración económica, que diferenciaba al proceso de acuerdo a diferentes niveles (Balassa, 1964); los que se identificaban con distintos grados de profundidad de acuerdo a los instrumentos de política comercial definidos por los miembros, como zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes.

El proceso de integración más característico de la época señalada fue la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea (UE), esquema de integración que marcó todos los procesos latinoamericanos que siguieron el mismo modelo, más allá de las notorias diferencias en los resultados. Este es el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (hoy ALADI), el Mercado Común Centroamericano (hoy SICA), el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina), el Mercado Común del Caribe (CARICOM). Si bien se constituyó muchos años después, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) también es parte de este fenómeno, ya que como los otros procesos de integración mencionados se inspiró en más de un sentido -aunque a menudo se lo niegue- en la Comunidad Económica Europea.

Más recientemente, muchos de los mencionados procesos ingresaron en severas crisis, lo que llevó a quiebras que en algunos casos ponen en riesgo la continuidad efectiva de alguno de esas experiencias de integración, como está ocurriendo con la Comunidad Andina. Las razones que explican el desgaste son multicausales y no podrían abordarse cabalmente en este artículo, pero en parte, pueden explicarse por los efectos de un cambio en el paradigma global de integración, nuevo escenario al cual no todos los procesos supieron adaptarse.

Autores más contemporáneos ya no hacen hincapié en los modelos de integración en base a niveles, sino que simplifican dicho concepto a los efectos económicos inmediatos: países de una región que deciden reducir o quitar tarifas y barreras a la libre circulación de mercancías y servicios, así como también el tipo de articulación de los factores de producción (Baldwin y Venables, 1995). Por otra parte, Richard Baldwin (1994) ha planteado diferentes niveles de integración, mencionando que los acuerdos comerciales pueden ser considerados de integración profunda o superficial<sup>1</sup>.

En el caso de la integración profunda, se establece que sus integrantes no pueden impedir la movilidad de la mano de obra y capital, así como tampoco entorpecer

la instalación de firmas extranjeras de otros países. Asimismo, plantea que los países que se integran eliminan las restricciones normativas y fiscales para las empresas extranjeras, por lo que se está frente a un cambio muy profundo de las políticas nacionales<sup>2</sup>. En el caso de los acuerdos superficiales solo liberalizan los aranceles y las cuotas, además de las barreras no arancelarias entre los países miembros.

Otro aspecto central para una mayor comprensión de la integración como fenómeno económico y especialmente en cuanto al denominado cambio de paradigma, tiene que ver con las razones para integrarse. La teoría clásica del comercio entiende que el intercambio comercial entre los países eleva el bienestar mundial<sup>3</sup>. Por lo tanto, al menos en términos económicos, debe tenerse en cuenta el costo que enfrentan algunos países por no participar en un proceso de integración. De acuerdo a un número importante de autores, el impacto es claro tanto en la erosión de preferencias, como en los otros efectos económicos que deben asumir los no miembros (Schiff, 1996; Schiff y Chang, 2001)<sup>4</sup>.

En este marco, así como lo plantea Richard Baldwin (1994), se le otorga relevancia a las motivaciones derivadas por las acciones de política comercial seguida por otros actores de peso internacional<sup>5</sup>. En ese sentido, plantea que el cambio de estrategia seguido por Estados Unidos (EEUU) en lo que refiere a su inserción internacional a partir de la década del noventa, repercutió directamente en las motivaciones de otros Estados, incluido el mismo proceso de perfeccionamiento de la UE, las relaciones de este bloque con América Latina y la incursión de China en esta misma región.

El alineamiento en la estrategia de inserción internacional de EEUU y los países europeos se hizo más evidente en la década del noventa, una vez que se iniciaron los contactos comerciales entre dichos países y el MERCOSUR. Es más, luego del fracaso de dicha política plurilateral y también de la continental lanzada a través del ALCA, tanto EEUU como los países europeos mostraron posiciones comunes, primero en relación con los países de Centroamérica y luego con los países andinos, en especial con Colombia y Perú. Incluso los documentos de la Comisión Europea (2006) establecen expresamente que la política comercial de la UE “debe tener en cuenta las negociaciones de los posibles socios competidores de la UE”, lo que es una alusión directa a EEUU (Comisión Europea, 2006: 10).

Como lo establece la OMC (2011), entre las razones por la cuales los países se integran a través de Acuerdos de Comercio Preferencial (ACP), se ubican la necesidad de acceder a mercados más importantes, evitar la erosión de las preferencias, el aumento de la previsibilidad de las futuras políticas comerciales, el envío de señales de estabilidad a los inversores y el logro de compromisos de política denominados profundos.

En efecto, parece existir coincidencia en la importancia de los efectos de no integrarse y en las

motivaciones de los Estados por ingresar a dicho fenómeno para no perder posiciones en el comercio internacional. Este es quizás uno de los temas centrales en el debate actual de la agenda externa del MERCOSUR y en la importancia otorgada a las negociaciones de dicho bloque con la UE, más allá de las notorias implicaciones políticas de esa iniciativa en la actual coyuntura regional.

En términos de las etapas del fenómeno de la integración, como se señaló anteriormente, se trata de un concepto que ha evolucionado aceleradamente en los últimos años. Cabe recordar que los primeros antecedentes de los procesos de integración son anteriores a la constitución del GATT, caso del Zollverein (unión aduanera alemana), la misma Unión Aduanera de África del Sur (SACU) o el Benelux, conocidos en los tres casos como las uniones aduaneras más antiguas a nivel internacional. De cualquier forma, el fenómeno se hizo extensivo luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, momento a partir del cual se crearon los cimientos necesarios para garantizar la paz mundial, lo que entre otros factores pudo ser posible por el denominado fenómeno de institucionalidad a partir de la creación de los organismos internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial<sup>7</sup>, el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio<sup>8</sup>.

En efecto, fue a partir de la creación del GATT en el año 1947 cuando se inició la primera etapa en lo que refiere a la integración económica internacional, al menos de forma extendida. Al respecto de la evolución, Paul Krugman (1991) entiende que desde esa fecha y hasta la década del ochenta las negociaciones regionales así como las multilaterales, fueron vistas como complementarias y substitutas, hecho que cambió desde 1980 en adelante. Para el mismo autor, el acuerdo GATT fue el que impuso la lógica de los acuerdos comerciales, fenómeno que permitió que dicho instrumento de integración comercial tuviera cerca de 30 años de razonable éxito.

Más allá de la integración multilateral, el primer hito en cuanto a un proceso de integración profundo fue el de la constitución de la Comunidad Económica Europea, que como se mencionó anteriormente marcó el desarrollo de la integración en Latinoamérica a través de la implementación de los procesos de integración ya mencionados; fenómeno que también fue visible en el continente africano. Como es sabido, la que podría ser denominada como primera etapa de la integración pronto atravesó por profundas crisis, especialmente en el plano político, pero también en el económico, que impidieron cumplir con los objetivos originarios planteados. Este contexto llevó a lo que Bouzas (2011) denominó como respuesta hacia la crisis, ya que todos los procesos debieron ajustarse a la realidad nacional de los miembros (en Centroamérica incluso con conflictos bélicos), así como a la crisis económica de fines de la

década del setenta y principios de la década del ochenta. En definitiva se da un cambio en el enfoque del comercio sur – sur y en la sustitución de importaciones hacia una apertura impuesta por los fracasos de los modelos (De Melo, Panagariya y Rodrik, 1993).

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

El mencionado período estuvo marcado por cierta postergación del enfoque multilateral de integración. En ese sentido, algunos autores como Baldwin (1994) y Krugman (1991) coinciden en que es la falta de liderazgo, en especial de EEUU, una de las principales razones que explican la debilidad presentada por el sistema que regló el comercio mundial en los últimos 30 años. Esta falta de liderazgo constituye, por ejemplo, uno de los motivos por los que hasta la fecha continúan estancadas las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Asimismo, en la misma época tanto EEUU como la UE iniciaron contactos con otras regiones del mundo, especialmente con América Latina. EEUU lanzó por entonces la propuesta continental del ALCA, que tenía por objetivo crear una zona de libre comercio de segunda generación, desde Canadá hasta Argentina, con exclusión de Cuba. Por su parte, en forma más o menos contemporánea la UE inició conversaciones con el MERCOSUR, Centroamérica y los países andinos.

Con respecto a la segunda etapa de la integración económica, Krugman (1989) considera que a partir de la década del ochenta se pasa de una visión multilateral a una regional o bilateral. Esta última modalidad ha sido muy cuestionada por otros autores como Bhagwati (1991, 1993, 2008), en especial por los impactos distorsivos que genera en el comercio mundial, hecho que a su juicio no ocurre bajo una modalidad de integración multilateral. En ese sentido, otros autores como Baldwin han planteado que la proliferación de

acuerdos regionales o bilaterales configura una amenaza para una forma de sistema económico comercial como el que propone la OMC, sugiriendo que los acuerdos de integración económica logran un efecto dominó, presionando a los países que no forman parte del proceso para que se integren al mismo (Baldwin, 1997).

Otros autores que denominan a esta segunda etapa como “nuevo regionalismo”, entienden que en este contexto los países buscan beneficiarse de los efectos dinámicos de la integración para promover la transformación en la productividad y competitividad internacional de la economía. En esa perspectiva, esto implicaría que se está frente a un fenómeno que va más allá de las libertades económicas, a partir de un enfoque más integral de la integración que incluiría políticas de concertación y cooperación, así como la construcción de instituciones y políticas regionales (Sanahuja, 2007).

De todos formas, no es hasta bien entrada la década del noventa -y especialmente en los primeros años del siglo XXI- cuando, debido al crecimiento exponencial de los acuerdos comerciales, en especial de aquellos de menor profundidad (zonas de libre comercio) de acuerdo a la definición clásica, que se puede ubicar a una tercera etapa que termina de consolidar el nuevo paradigma negociador iniciado en la segunda etapa. Debe reconocerse que esta última no necesariamente logró superar –especialmente en el caso de los procesos latinoamericanos– las dificultades que provocaron la persistencia de las barreras arancelarias, pero especialmente las no arancelarias, la baja integración productiva, la falta de infraestructura y de desarrollo tecnológico, entre otras dificultades.

En cuanto al nuevo período (tercera fase), América Latina no estuvo ajena a dicha etapa, que al menos en sus orígenes estuvo impulsada por los principios del llamado “Consenso de Washington”. Fue en ese contexto, signado por la coincidencia de gobiernos liberales en la región, que se gestó el MERCOSUR, modelo de integración que en más de su sentido puede decirse que emergió “fuera de tiempo”, sobre todo si se tiene en cuenta el tipo de integración pretendido en relación a las nuevas tendencias internacionales ya comentadas.

Este nuevo escenario, como lo asevera Bhagwati (1993), se encuentra caracterizado por una progresión de acuerdos comerciales (el autor graficó el nuevo fenómeno como un “plato de espagueti”) suscritos por los Estados nacionales en la época, hecho que no puede ser analizado de espaldas al fenómeno de la globalización, dado que el mismo provocó importantes cambios en los formatos de negociación característicos de la década del cincuenta. En este tipo de acuerdos se negocian diferentes cronogramas de desgravación, distintos márgenes de preferencia, regímenes de orígenes distintos, así como otras disposiciones y disciplinas que no son necesariamente coincidentes entre sí, lo que dificulta la armonización internacional.

Como lo indica el cuadro presentado a continuación, la OMC cuenta actualmente con 379 notificaciones que, como puede observarse, son en su mayoría acuerdos de integración económica y acuerdos de libre comercio, no uniones aduaneras como la conformada por el MERCOSUR en la década del noventa. Una de las nuevas tendencias del comercio internacional tiene que ver con quiénes negocian dichos acuerdos, los que ya no involucran necesariamente a países vecinos o ubicados en una misma región. Por contrapartida, la integración ha adquirido la característica de relacionar a países muy distantes tanto en términos geográficos, políticos, culturales como económicos, lo que implica un nuevo desafío. En ese marco, el fenómeno de la explosión comercial está asociado al dinamismo asiático, siendo la zona más dinámica en la firma de acuerdos comerciales en la última década.

Además, dichos acuerdos son cada vez más complejos en las disciplinas negociadas, acompañando las transformaciones que se registran a nivel internacional a impulso del avance tecnológico. Un ejemplo tiene que ver con las negociaciones medioambientales (Huella de Carbono), la propiedad intelectual o las normas laborales, entre otras, las que pueden ser una amenaza cierta para consolidar asimetrías casi irreversibles entre los distintos actores del comercio internacional (Olmos, 2013). Para la OMC (2012), no debe confundirse apertura arancelaria con un real acceso a los mercados, ya que el arancel -si bien continúa siendo importante- es solo uno de los instrumentos de política comercial aplicados por los Estados (Baldwin, 2011). También deben tenerse muy en cuenta, por ejemplo, los cambios en la forma de producir. Al respecto, Baldwin (2011) ha planteado que una de las diferencias entre el siglo XX y el XXI tiene que ver con el nivel de interacción que se ha alcanzado por los avances tecnológicos (transportes y tecnología) lo que ha permitido la deslocalización de inversiones y el desarrollo de cadenas de valor (Cuadro N° 1).

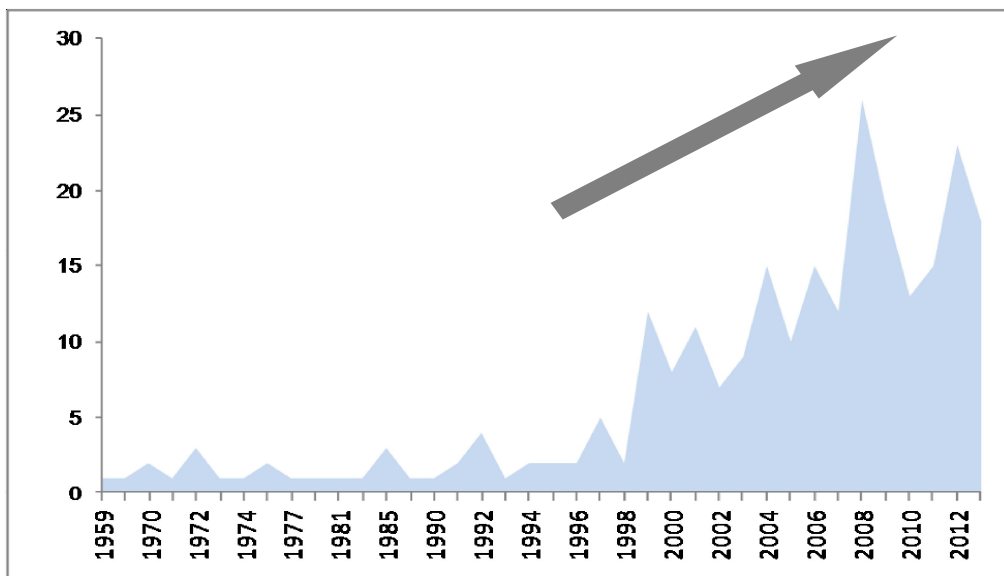
Los registros indican que desde la década del noventa se ha dado un crecimiento exponencial de los acuerdos bilaterales, justo en momentos en que el MERCOSUR suscribía una unión aduanera que era un modelo de integración instrumentado por algunos Estados en la década del cincuenta y sesenta. Este fenómeno es considerado por algunos autores como uno de los “acontecimientos más prominentes del mundo de la economía en los últimos quince años”, denominando a este período como “el nuevo regionalismo” (Baier, *et al.*, 2007: 9) (Gráfico N° 1).

De modo que a partir de la década del ochenta, cuando el sistema multilateral de comercio empezó a flaquear, comenzó una evolución signada en gran medida por el pasaje de los acuerdos regionales a los bilaterales. ¿Cuál fue la razón última de ese tránsito más o menos generalizado? De acuerdo a Paul Krugman (1991), hay claros indicios de que una de las claves de

**Cuadro 1.** Tipo de acuerdos notificados en la OMC<sup>9</sup> (Acuerdos en vigor, hasta el año 2012)

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

Fuente: OMC. 2011.

**Gráfico 1.** Evolución de las notificaciones en la OMC (Por número de acuerdos en vigor, 2012)

Fuente: elaboración propia en base a OMC.

la respuesta se encuentra en la política internacional dominante, en particular a partir de las iniciativas desplegadas por los países más poderosos. Otros autores, ante la pregunta de por qué se cierran más zonas de libre comercio que uniones aduaneras en los últimos años (Facchini *et al.*, 2008), tienden a concluir que las primeras en los actuales contextos son políticamente más viables que las segundas, más allá de los debates ideológicos vinculados a los modelos de desarrollo que sustentan una u otra opción.

## 2. El estado actual del MERCOSUR y algunos de sus principales desafíos

### 2.1 Estado actual

Luego del ingreso al GATT, la conformación del MERCOSUR ha sido la decisión de política exterior de mayor importancia para todos los países del Cono Sur en las últimas décadas. Si bien con obvias diferencias con el modelo europeo, el acercamiento entre las dos grandes potencias del sur del continente (Brasil y Argentina) resultó un factor clave para asegurar la



estabilidad de la región.

Debe recordarse que el MERCOSUR fue formalmente constituido el 26 de marzo de 1991 por el llamado "Tratado de Asunción". El bloque está hoy integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y más recientemente por Venezuela, en una decisión adoptada por los gobiernos de Brasil, Argentina y Uruguay en forma coincidente con la suspensión de Paraguay como Estado miembro (a raíz del controvertido proceso que culminó con la destitución del entonces presidente paraguayo Fernando Lugo)<sup>10</sup>. Inicialmente se insistió con la posibilidad de que Chile pudiera formar parte del bloque, pero debido a la política comercial seguida por este país (especialmente desde el alejamiento de la CAN), se descartó finalmente esa posibilidad. Actualmente Bolivia se encuentra en proceso de adhesión al bloque y es probable que Ecuador siga el mismo camino, en lo que sería un paso más hacia el desmantelamiento de la CAN.

De acuerdo al artículo primero del Tratado de Asunción, los países firmantes decidieron conformar un mercado común, con la previa creación de una unión aduanera (si bien el tratado no utiliza ese término). A su vez, dicho tratado fue inscripto ante la ALADI como un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (N° 18). Esta situación tiene que ver con aspectos jurídicos, en particular con el objetivo de evitar la aplicación de la Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) a través de las excepciones previstas por el Tratado de Montevideo de 1980, acuerdo al que adherían todos los países miembros del bloque previo a incorporarse al MERCOSUR.

En cuanto a su institucionalidad, la misma puede calificarse como nitidamente intergubernamental y reacia a toda evolución hacia enfoques de supranacionalidad, similares al modelo europeo<sup>11</sup>. En ese marco general y con un rol determinante de los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros en los organismos decisorios, el bloque cuenta con una Secretaría que tiene su sede en Montevideo y con un Tribunal Permanente de Revisión (referido a la Solución de Controversias) que está ubicado en Asunción, Paraguay. Los Estados asociados del MERCOSUR son Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Colombia.

Respecto a los logros obtenidos luego de más de 20 años, el proceso de integración se encuentra muy lejos de la perspectiva de concreción de un mercado común, lo que implica la libre movilidad de bienes, servicios y la articulación y complementación de los factores de producción. El bloque avanzó en el libre comercio a través de la eliminación de aranceles entre sus miembros<sup>12</sup>, con cierta armonización de la normativa aduanera y con la confección de un arancel externo común, que sin embargo se encuentra "perforado" por importantes excepciones. La realidad del estado actual del proceso de integración, indica que la zona de libre comercio conformada entre los miembros enfrenta

dificultades y se acota solo a bienes. Los problemas sobre este particular se visualizan especialmente por el importante número de medidas no arancelarias que impiden la libre movilidad de bienes y en la amplitud de la cobertura concretada, ya que en el acuerdo se excluyó al sector de mayor importancia en el comercio intrarregional como lo es el automotriz (si bien también se excluyó el azúcar, el mismo no es un producto de importancia en el comercio intrarregional).

En cuanto al objetivo de la unión aduanera (tomando como referencia la definición del artículo XXIV del GATT), tampoco el MERCOSUR ha logrado conformarla de forma plena y sigue en proceso de perfeccionamiento. En los hechos, el arancel externo conformado entre los miembros se encuentra sometido a un considerable número de excepciones, si bien hace años que debería haber culminado el proceso de convergencia. Asimismo, hasta la fecha los socios no han logrado la aprobación efectiva de un Código Aduanero del MERCOSUR (si bien fue negociado, aún no ha sido incorporado por todos los Estados miembros), al tiempo que tampoco se ha alcanzado la libre circulación para todo el universo de bienes, lo que implica en los hechos que aún exista un régimen de origen y la doble tributación<sup>13</sup>. Como resultado de esto, las mercaderías que se exportan a cualquier país miembro del bloque con arancel preferencial (para ello se debe dar cumplimiento al Régimen de Origen del MERCOSUR que no es un régimen asociado a esta instancia de integración, sino que es utilizado en las zonas de libre comercio), se benefician de la exoneración del arancel por una sola vez, impidiendo la libre circulación con los otros socios del bloque una vez que el producto ingresó con arancel preferencial a uno de los países firmantes del acuerdo. De hacerlo, deberá abonar el arancel externo común definido para dicho producto, en lo que se conoce como el doble cobro de la tarifa externa común (Bartesaghi, 2012).

A partir de la Decisión N° 54/04 y sus normas posteriores, el bloque intentó cumplir con los objetivos necesarios para conformar una unión aduanera, lo que impondría eliminar la doble tributación, lograr una convergencia del arancel externo, aprobar y aplicar un código aduanero común e implementar un mecanismo para la distribución de la renta aduanera<sup>14</sup>. Cabe precisar que dichos hitos sí fueron alcanzados por la UE, acuerdo en el cual se inspiró el MERCOSUR.

Las dificultades enfrentadas por el bloque han sido reconocidas por muchos autores. Por ejemplo, Bouzas (2006), en un balance realizado 15 años después de firmado el Tratado de Asunción, ya planteaba que el MERCOSUR no había logrado identificar intereses comunes o una matriz de intereses distintos pero no contradictorios. Por su parte, Helio Jaguaribe (Bouzas, Jaguaribe, Lavagna, Castaing, Peña, Raimundi, C. *et al.*, 2006) ha señalado por su parte que la dificultad del bloque está en la disparidad manifiesta entre los

dos socios mayores y los dos chicos, con el agregado que los dos socios más grandes no han demostrado a su juicio suficiente voluntad política para liderar el proceso. Para Alberto Sepúlveda (Bouzas, Jaguaribe, Lavagna, Castaing, Peña, Raimundi, C. *et al.*, 2006), el problema está en que existen varios MERCOSUR no necesariamente convergentes, citando a ese respecto al político, al cultural, el de seguridad y el económico. Uno de los temas centrales identificados por el mencionado autor y ratificados por Félix Peña en otros estudios, tiene que ver con los déficits institucionales, lo que impide avanzar en un marco de asimetrías de poder y permanencia de perspectivas propias de nacionalismos económicos (Bouzas, *et al.*, 2006).

Por otra parte, Caetano (2007) advertía también luego de cumplidos quince años de constituido el bloque, que una posibilidad de “relanzamiento” efectivo del proceso podía ser la de pensar “otro MERCOSUR, distinto, más compacto y eficaz que el actual”, pero entendiendo que este camino imponía una nueva institucionalidad con la definición de una nueva agenda. El autor enumera “la coordinación económica, en particular las políticas cambiarias; la complementación productiva, a través de los Foros de Competitividad y del surgimiento de cadenas productivas mercosureñas; complementación de políticas (energéticas, educativas, culturales, de derechos humanos); complementación de infraestructuras; consolidación y aplicación efectiva de la Carta Socio Laboral; tratamiento serio de la propuesta ya acordada de libre circulación de personas; reconocimiento de asimetrías y flexibilidades, en especial en relación a Paraguay y Uruguay; implementación plena e incremental de los FOCEM; negociación internacional como bloque económico – comercial y también político ante terceros y en foros internacionales; estrategia comercial conjunta; estrategias de financiamiento intrazona; incorporación de nuevos socios; nueva institucionalidad” (Caetano, 2007: 150).

## 2.2 Desafíos del MERCOSUR

El MERCOSUR, como ocurre con otros procesos de integración de la región, especialmente con la CAN, atraviesa entonces por dificultades considerables. Como se comentó anteriormente, los primeros pasos dados hacia la concreción de una apertura comercial en el país se dieron con los países de la región, tanto a través de los acuerdos bilaterales firmados con Argentina y Brasil, como luego por la profundización alcanzada de manera conjunta dentro del MERCOSUR. Dichas acciones redundaron en una baja progresiva de los aranceles y en un aumento de los flujos de comercio intrarregional, con beneficios indiscutidos para la región y valorados muy positivamente en los primeros años de la década del noventa. En forma paralela al cumplimiento de dichas

metas económicas, favorecidas por la paridad cambiaria y por las políticas económicas de corte similar seguidas por los socios, el MERCOSUR fue dando cumplimiento a algunos de los objetivos propuestos, especialmente los asociados a la institucionalidad pactada (de perfiles deliberadamente débiles, como vimos) y a la conformación de la zona de libre comercio.

En contrapartida, comenzó a mostrar algunas dificultades para concretar los requerimientos de una unión aduanera, hecho que se evidenció con el grado de flexibilidades que debió aprobarse entre los miembros para finalmente acordar la tarifa externa común (Costa, 2010). Ello significaba el primer eslabón de la unión aduanera, pero como ya fue señalado, no el único. En efecto, ya en esa instancia las diferencias se hicieron evidentes por la necesidad de algunos de los miembros del bloque en seguir aplicando políticas proteccionistas y en evitar una apertura mayor a la registrada por la incorporación al MERCOSUR. A partir del año 1997 (coincidente con la crisis asiática), tanto Brasil como Argentina comenzaron a aplicar políticas que marcaban una nueva etapa en el proceso de integración y quizás el punto de quiebre en la posibilidad de profundizar la unión aduanera del bloque. Las nuevas políticas planteadas por los dos socios mayores marcó distancias respecto a Uruguay y Paraguay, que habían ingresado al bloque con la lógica cepalina de la década del noventa resumida en el concepto de “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994). Como es sabido, no fue esa tónica la que imperó en el bloque. De acuerdo a Félix Peña, el MERCOSUR está asumiendo el fin de una etapa y está en tránsito hacia una nueva pero “que aún no está definida con precisión”, en la cual cada país debe debatir sobre tres condiciones: “la estrategia de desarrollo e inserción internacional de cada país participante, la calidad institucional y de las reglas de juego, y la articulación productiva de alcance transnacional” (Peña, 2012: 3).

Si se hace el ejercicio de enumerar algunos de los aspectos positivos del MERCOSUR desde su constitución, pueden destacarse las siguientes: la conformación de una zona de libre comercio y de una unión aduanera si bien imperfecta y parcial, el aumento del comercio intrarregional, el nivel de comercio bilateral alcanzado en especial entre Brasil y Argentina, la implementación de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) para la consideración compensatoria de las asimetrías, los esfuerzos por seguir profundizando la unión aduanera (Cumbre de San Juan) y el relanzamiento de las negociaciones con la UE.

Por el contrario, entre los aspectos negativos pueden destacarse: las medidas proteccionistas aplicadas entre los miembros, especialmente las impuestas por Argentina y Brasil, lo que ha afectado el cumplimiento

de las disposiciones definidas en el Tratado de Asunción; el no haber logrado perfeccionar la unión aduanera y el que la tarifa externa común presente importantes excepciones; tampoco se ha avanzado en la conformación de un mercado común o en la integración productiva; la agenda interna no logró avanzar en otros capítulos más allá de los bienes, como es el caso de servicios, compras gubernamentales, inversiones, política de la competencia, propiedad intelectual, normas medioambientales o laborales; los incumplimientos de los laudos del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR; el no haber podido suscribir acuerdos comerciales de profundidad con economías desarrolladas, contando con una agenda externa en verdad significativa en términos económicos; la confirmación de una institucionalidad poco eficiente para el cumplimiento de los objetivos del proceso de integración; la priorización excesiva de las agendas bilaterales por sobre la regional.

Tomando como referencia los aspectos positivos y negativos recién mencionados, a modo de balance, uno de los principales desafíos que enfrenta el MERCOSUR tiene que ver con la necesidad de avanzar en la agenda externa común del bloque. Esta definición tiene implicancias en la profundización del proceso, especialmente en cuanto a la conformación plena de la unión aduanera, cuyo bloqueo está actuando como un escollo para que el proceso pueda mostrar un mayor dinamismo en las negociaciones internacionales.

Para enfrentar adecuadamente el desafío respecto al estado actual del bloque en términos de su inserción externa es necesario, en primer lugar, un efectivo "sinceramiento" entre los socios (Bartesaghi, 2011: 279). El mismo debe incorporar al debate la incompatibilidad que actualmente existe entre las políticas nacionales de corte proteccionista seguidas por los socios mayores, enfrentadas en más de un sentido con las pretendidas por Uruguay y Paraguay. Además, el bloque se encuentra a medio camino entre una zona de libre comercio -que no se respeta de forma plena- y una unión aduanera, que si bien es imperfecta, sí impone restricciones a los socios menores para recuperar la autonomía en su política comercial externa, especialmente la posibilidad de firmar acuerdos con países de extrazona, postura cuyo reclamo ha crecido en el período más reciente (Vaillant, 2011; Bartesaghi, 2012).

Por tanto y sin desconocer la legitimidad de las políticas aplicadas por cada uno de los socios, los países miembros del MERCOSUR deben finalmente reconocer las dificultades para alcanzar una verdadera unión aduanera (hoy se cuenta solo con una tarifa externa común que de acuerdo al artículo primero del Tratado de Asunción implica a su vez seguir una política comercial común<sup>15</sup>). La asunción plena de la inviabilidad del *statu-quo* actual del MERCOSUR ha llevado a muchos jefes de los gobiernos de la región a reclamar en forma más o menos directa la postergación

o la reformulación de dicho objetivo, al menos hasta no perfeccionar la zona de libre comercio actualmente en franco retroceso.

### 3. Estado actual de las negociaciones entre MERCOSUR y la UE. Las motivaciones de las partes

A partir del año 2010, se inició una nueva etapa en las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE. Este relanzamiento de las negociaciones se expresó a través de la declaración conjunta entre la UE y Brasil de febrero de ese año<sup>16</sup> y luego por la decisión expresa de la UE de reiniciar las negociaciones con el MERCOSUR en mayo del mismo año, formalizando el reinicio de las negociaciones<sup>17</sup>. La declaración entre Brasil y la UE fue una primera señal de la importancia que el bloque europeo le daba a la potencia sudamericana en este acuerdo. Al respecto declaró por entonces Catherine Ashton: "la Asociación Estratégica UE - Brasil constituye una de las relaciones más importantes y dinámicas que mantiene la UE"<sup>18</sup>.

Si bien en esta nueva etapa se sigue la misma dinámica en el formato negociador respecto a los intentos anteriores, se decidió implementar las denominadas rondas, que en algunos casos coinciden con las reuniones del Comité de Negociaciones Birregionales ya comentadas. Una vez que la Comisión Europea decidió reanudar las negociaciones comerciales con el MERCOSUR, se concretó la primera ronda de negociaciones (2010), que coincidió con la XVII Ronda del Comité Birregional de Negociaciones. En el marco de dicha reunión se definieron los grupos de trabajo en el pilar de comercio, destacándose los siguientes listados de temas: acceso a los mercados en bienes, reglas de origen, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, indicaciones geográficas y vinos, defensa de la competencia, aduanas, compras públicas, servicios, política de la competencia y solución de diferencias. Esta definición indica que en el relanzamiento de las negociaciones se sigue con un alto nivel de ambición en cuanto a la profundidad del acuerdo, aspecto que ha sido debatido en forma recurrente desde América Latina, debido a las diferentes posiciones sobre si es posible o no suscribir un acuerdo light entre las partes.

Respecto a la oferta de acceso, sin dudas uno de los temas de mayor sensibilidad, se definió avanzar sobre la única oferta intercambiada por el bloque formalmente desde que se iniciaron las negociaciones (2004). Más allá del acuerdo alcanzado por el MERCOSUR en la última Cumbre del bloque, formalizando una oferta única que contó incluso con la adhesión de Argentina, hasta la fecha se sigue sin concretar un nuevo intercambio de ofertas.

Por tanto, desde el relanzamiento de las negociaciones, las partes no han podido avanzar



en el Pilar de Acceso al Mercado, en particular en la concreción de un nuevo intercambio respecto a la oferta de comercio de bienes, que es donde se centra el principal escollo en las negociaciones. Para progresar en este campo, era necesario que las dos partes lograran acuerdos exigentes entre sus miembros, los que parecen haberse alcanzado en el MERCOSUR pero no en la UE. Además, debe reconocerse que debido al estado actual del proceso de integración sudamericano, las dificultades para avanzar en el acuerdo aún están presentes y pueden afectar los otros pilares de la negociación, donde tanto Argentina como Brasil han mostrado ciertas reticencias importantes. De cualquier forma y más allá de acuerdo del MERCOSUR alcanzado en la última Cumbre de Venezuela, la fecha para proceder al nuevo intercambio sigue sin definirse, entre otros aspectos por los cambios de autoridades en la Comisión, debido a la conformación del nuevo Parlamento Europeo.

Como consecuencia, las declaraciones y documentos publicados luego de las sucesivas rondas de negociación desde el relanzamiento de las negociaciones tienen poco interés desde el punto de vista negociador, limitándose a resaltar la importancia de las reuniones y mostrando un persistente interés político en seguir avanzando, pero con el reconocimiento de escollos técnicos que no han podido ser superados. En definitiva, si bien se ha optado por seguir con las reuniones para no volver a reconocer un nuevo fracaso, especialmente luego del relanzamiento del año 2010, los escasos logros alcanzados desde esa fecha ameritarían para muchos una nueva pausa y el reconocimiento de que nuevamente no están dadas las condiciones para avanzar.

Las presiones por alcanzar un acuerdo son cada vez más notorias en el empresariado brasileño, pero existe la duda del real convencimiento del gobierno brasileño, dado el esfuerzo que dicho país debe realizar en algunos capítulos especialmente sensibles para Brasil como la propiedad intelectual, las compras públicas o las inversiones, entre otros. Los negociadores continúan anunciando una entrega de ofertas, que sería el hito que rompería con el estancamiento que en ese sentido existe desde el último intercambio concretado en el año 2004. Este compromiso que como se mencionó estipuló como fecha límite el año 2013, se volvió a incumplir y fue nuevamente postergado, incluso con los avances alcanzados como bloque por el MERCOSUR. Caben ciertas dudas sobre la profundidad de estos avances y los atractivos reales de esta oferta para la UE. Desde el momento en que no se conoce la oferta, la misma podría estar por debajo de las aspiraciones europeas en temas como cobertura o plazos de desgravación en los bienes sensibles.

Un repaso de los últimos documentos sobre las sucesivas reuniones entre las delegaciones del MERCOSUR y la UE en el período de estudio evidencian escasos avances en las negociaciones. A este respecto, Félix Peña ha llegado incluso a plantear

la interrogante sobre qué negociación fue lanzada en la Cumbre de Madrid, en términos de si cuando se dio el relanzamiento de las negociaciones se contaba con el suficiente “oxígeno proveniente del más alto nivel político”. Para el mencionado experto, del lado europeo las negociaciones han quedado en manos de funcionarios “con aparente voluntad pero sin el suficiente peso político” (Peña, 2011: 3 – 4).

El contexto impone un análisis desde los incentivos de las partes para avanzar en el acuerdo, lo que debe aclararse de manera clara dentro de un escenario internacional que cambia a gran velocidad.

### 3.1. Las motivaciones de la UE

En términos de negociaciones internacionales, las dificultades evidenciadas por el MERCOSUR para avanzar en acuerdos con terceros en el marco de una agenda externa común proactiva, la determinación de que los subsidios internos se negocian exclusivamente en el ámbito multilateral y el estancamiento de la Ronda Doha (más allá de los dudosos avances de Bali), ha restado interés en un acuerdo entre la UE y el MERCOSUR. De todos modos, las posibilidades de un acuerdo transatlántico con EEUU podría modificar el interés de la UE en las negociaciones comerciales multilaterales y con regiones como el MERCOSUR. El escenario internacional se ha visto afectado por la crisis desatada desde 2008, la que impactó especialmente a los países desarrollados, desviando la atención de las potencias hacia asuntos de la agenda interna y relegando a un segundo plano la agenda externa. La mencionada crisis continúa hasta el presente, tanto en Europa como en EEUU, coadyuvando de manera indirecta para la desaceleración de China, lo que a su vez termina perjudicando el desempeño económico de América Latina, fenómeno que impactó a México inicialmente, pero que hoy también lo hace con Brasil.

Podría indicarse que la UE cuenta con escasos apoyos internos para avanzar en un cierre favorable de las negociaciones con el MERCOSUR, mostrando cierto desgaste para enfrentar una negociación exigente, cargada de dificultades. Es por eso que adquieren cada vez más relevancia las posiciones que tanto desde Brasil como desde la UE, se tiene sobre la posibilidad de avanzar de modo efectivo en un acuerdo entre la UE y la potencia sudamericana. Parece claro que el interés de la UE en el MERCOSUR está vinculado fundamentalmente con el factor Brasil<sup>19</sup>, lo que dificulta la posibilidad de que se migre hacia una negociación en clave plurilateral sin la incorporación de este último país<sup>20</sup>. Cabe recordar que Brasil es el único país del MERCOSUR que ha firmado un acuerdo de Asociación Estratégica con la UE<sup>21</sup>, firmado en 2007 justo en momentos en que las negociaciones se encontraban estancadas. Al respecto de Brasil, el Comisario Europeo de Comercio, De Gucht, señaló en abril de este año “que el acuerdo entre la UE

y el MERCOSUR creará miles de puestos de trabajo con beneficios concretos para las dos partes. Entiendo que las empresas brasileñas tienen un rol especial que cumplir, siendo la UE una contraparte perfecta debido a la complementariedad de las economías, (siempre y cuando se comprenda) que no es Europa una amenaza para las manufacturas brasileñas como otras economías asiáticas. La UE puede ser un socio en avanzar en las cadenas de valor basado en la innovación y los avances tecnológicos<sup>22</sup>.

En los últimos meses se han escuchado voces desde las dos partes sobre la posibilidad de negociar de forma diferenciada, planteamiento que ha sido reclamado por el sector privado brasileño pero que para su concreción exige un mayor avance de las negociaciones. Debido a la posición renuente de Argentina respecto al acuerdo, la perspectiva de avanzar de forma diferenciada se verificaría en los hechos a través de la exclusión en solitario de este país, lo que también presentaría diferencias respecto a lo sucedido en el caso andino. Como se ha demostrado a través de los diferentes documentos de la Comisión Europea analizados, así como del registro del accionar en la estrategia comercial seguida por la UE con la Comunidad Andina (CAN), la Comisión Europea estaría dispuesta a seguir dicho formato más allá de que sigue presente el mandato original de negociar en conjunto (definido en 1995 y ratificado en reuniones preparatorias de la negociación). En ese marco, cuando se le consulta a los funcionarios europeos sobre dicha posibilidad, así como ocurrió antes en el caso de la CAN, se responde que es el MERCOSUR el que debe tomar dicha definición y no la UE.

### 3.2. Las motivaciones del MERCOSUR

En el caso del MERCOSUR, también han cambiado las motivaciones respecto a años anteriores, debido entre otros aspectos a la importancia adquirida por el comercio Sur – Sur y el buen desempeño de los precios internacionales de los productos agrícolas, más allá del enlentecimiento de los últimos años por la desaceleración en el crecimiento chino. De cualquier manera, las proyecciones internacionales sobre la evolución de los precios internacionales (OCDE y FAO, 2011) permiten adelantar que la buena performance de los mismos (si bien con fluctuaciones) seguirá presente en los próximos años, en especial en los productos que mayormente se verían beneficiados por la suscripción de un acuerdo comercial con la UE (productos primarios y agroindustriales).

Este contexto hace que las motivaciones para mejorar las condiciones de acceso en el continente europeo sean menores que en el pasado, ya que los países del MERCOSUR han diversificado sus corrientes de exportación de los productos agrícolas hacia otros mercados. Cabe precisar que las posiciones ofensivas

del MERCOSUR se centran casi exclusivamente en un aumento de las cuotas para algunos productos agrícolas y en las mejoras de acceso, si bien en el caso de Brasil existen algunas oportunidades en el sector industrial y en el capítulo de inversiones<sup>23</sup>, aspectos en los que también están concentradas gran parte de las amenazas de la potencia sudamericana.

Otro de los cambios que han afectado las motivaciones del MERCOSUR respecto al acuerdo tiene que ver con la agenda interna del mismo, ya que el bloque no es el mismo que cuando se iniciaron las negociaciones. Como se mencionó en el apartado anterior, el bloque enfrenta desafíos que están marcados por profundas diferencias entre sus miembros y por los escasos logros obtenidos en especial en la agenda externa. En particular las conductas comerciales adoptadas por Argentina, han puesto en la agenda la posible negociación diferencial, perspectiva que como se verá más adelante se ha proyectado en los debates políticos internos de los países de la región, en un contexto de elecciones en varios de ellos.

Sobre la posibilidad de un quiebre en la política de inserción externa del MERCOSUR, en particular con la UE, Félix Peña ha planteado que debe tenerse en cuenta el impacto asumido por la CAN tras las negociaciones de dos sus miembros con la UE de forma diferenciada (Perú y Colombia), llevando al proceso de integración a una “fase de significativa irrelevancia”. Para el mencionado autor, esta realidad debe servir como ejemplo para el MERCOSUR, “ya que el alcance bilateral que se le pueda dar a las negociaciones en curso con la UE, aunque no incluyan preferencias arancelarias, puede terminar afectando la razón de ser profunda de los acuerdos logrados por Argentina y Brasil, primero en 1985 – 86 y luego en 1990 – 91, (lo) que penetra hondo en cuestiones estratégicas y sensibles (como), entre otras, la nuclear” (Peña, 2013: 6). El mismo autor entiende que una de las consecuencias de un proceso de ese tipo sería la perforación del AEC, “instrumento que no tiene solo un fin económico, sino también político en lo que refiere a la garantía mutua de la lealtad, la que más allá de haber disipado los niveles de desconfianza regional del pasado, no es conveniente ignorar los posibles riesgos de arrinconar a la Argentina lo que podría afectar la gobernabilidad regional por la conformación de un nuevo escenario de fragmentación y conflicto” (Peña, 2013: 2). En la misma línea, otros autores han advertido sobre el riesgo que existe de “tentar” la fragmentación del espacio sudamericano, ya que el componente político es de suma importancia no solo para los socios regionales, sino también para las relaciones de Europa con América Latina (Bonilla y Ortiz, 2012: 7).

Respecto entonces a las perspectivas efectivas de suscribir un acuerdo, con la información disponible es difícil proyectar en el corto plazo un cierre exitoso de las negociaciones, siendo todavía más incierto adelantar

qué tipo de acuerdo podría suscribirse en términos de cobertura, plazos, capítulos negociados e incluso miembros intervinientes. Quizás también sea la falta de liderazgo una de las principales restricciones para avanzar en la suscripción del acuerdo.

#### 4. ¿La última oportunidad?

El tema de las negociaciones en torno a un acuerdo comercial con la UE o con cualquier potencia extra zona sigue generando polémicas dentro del bloque. A las públicas renuencias del gobierno argentino se le han sumado opiniones divergentes y hasta opuestas de parte de muchos expertos, académicos, diplomáticos y dirigentes políticos de relevancia. No debe subestimarse ni menos caricaturizar esta discusión. Existen asuntos y factores que hacen legítimamente debatible el tema. No hay que banalizar la entidad de las controversias involucradas en la discusión de un acuerdo comercial (con los formatos más o menos típicos de los TLCs más clásicos) entre un bloque como MERCOSUR y un proceso integracionista como el de la UE, que más allá de sus dificultades actuales mantiene su porte como zona de países de alto desarrollo en su mayoría. No solo es el tema del intercambio de ofertas comerciales entre productos agrícolas e industriales sino también los tópicos centrales de la llamada agenda “OMC plus”, que incluye asuntos tan cruciales como controversiales como propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios, inversiones, normas de competitividad, formas de resolución de controversias. De todos modos, aunque se mantiene la discusión, el statu-quo y la inercia del MERCOSUR, en particular en lo que refiere a su agenda externa común, así como las transformaciones más recientes en el comercio mundial, parecen redefinir los marcos del debate.

En este marco, el constante crecimiento de “emergentes” nuevos actores del orden global completa un panorama de crecientes cambios en el escenario internacional. La región asiática encabezada por China ha liderado el crecimiento económico en los últimos años. Según datos del FMI, las economías del G-7<sup>24</sup> que aportaban el 65% del producto global en 1990 han reducido su participación al 47% actual, mientras que la región más pujante de Asia pasó de una participación del 4,8% del producto mundial en 1990 al 18% en la actualidad (del cual China representa un 70%)<sup>25</sup>. En materia de exportaciones, la participación de los productos chinos en el total exportado en el mundo creció un 10% en los últimos treinta años para colocarse en el 11,4% actual frente al 8,6% de las exportaciones estadounidenses (que cayeron más de dos puntos porcentuales en el mismo periodo)<sup>26</sup>. Para la OCDE, China superará a EEUU como primera economía mundial en el 2016<sup>27</sup>.

Por su parte, los BRICS, verdaderos “ladrillos” del crecimiento económico mundial en los últimos años,

concentran más de un 40% de la población y son los principales tenedores de reservas a nivel global. Además de impactar en la ecuación económica internacional, este escenario que se perfila con el cambio de siglo y explota luego de la crisis financiera internacional, incide sobre la configuración de los esquemas multilaterales de negociación donde los emergentes reclaman más espacio. La participación de Brasil en ese grupo es una oportunidad no del todo capitalizada por América del Sur.

Hacia finales de 2013 el acuerdo alcanzado en la IX Conferencia Ministerial de la OMC sorprendió al mundo con un aparente revivir de las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha. No obstante, las condiciones acordadas en el “Paquete de Bali”, con algunos acuerdos concretos (y de dudoso cumplimiento efectivo, por lo menos en el corto plazo) en materia de facilitación del comercio y dilaciones de los compromisos en la agenda de la agricultura, abren un escenario de dudas sobre las posibilidades reales de conclusión efectiva de la “Ronda del Desarrollo”.

Por otro lado, como vimos, se han producido cambios muy relevantes en el esquema de negociación de acuerdos comerciales regionales. Al claro incremento de los acuerdos bilaterales ya observado durante las últimas décadas, a partir de 2010 han aparecido en escena un nuevo tipo de acuerdos denominados “megarregionales”, a propósito de la gran amplitud geográfica que se proponen cubrir. Se destacan el *Trans Pacific Partnership*<sup>28</sup> (TPP), el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)<sup>29</sup> y la *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP)<sup>30</sup>. Con el objetivo de mejorar las condiciones de explotación de las cadenas globales de valor, estos acuerdos se proponen homogeneizar las reglas para la producción, el comercio y la inversión, así como profundizar la apertura de los esquemas nacionales, promoviendo disciplinas más ambiciosas que las negociadas en el espacio multilateral.

La renovación radical de los desafíos globales impone una reinserción internacional potente de la región y de sus países. El impacto en los flujos de comercio que tendrán estos acuerdos en razón de su amplitud geográfica y su magnitud económica incide en las condiciones de inserción internacional de América Latina, en particular en relación al MERCOSUR, que mantiene entre sus objetivos (al menos teóricamente) el exigente objetivo de conformar una unión aduanera. En este marco complejo, se presentan desafíos diversos en relación de la trayectoria de política exterior adoptada por cada Estado pero con un claro desafío en común: fortalecer las condiciones regionales para consolidar su inserción en los principales circuitos comerciales, afirmar el aumento de valor agregado en la producción y en la exportación, de cara a una participación más virtuosa en las cadenas globales de valor.

Todo esto hace que una situación de inercia y de

mantenimiento del statu-quo de parálisis relativa del MERCOSUR en lo que refiere a su agenda externa común como bloque no sea una postura de recibo para la mayoría de los gobiernos de los Estados parte, sin duda para los “pequeños” como Paraguay y Uruguay (que requieren ampliar mercados de manera acuciante), pero también para un gigante como Brasil, con una situación económica deficitaria y la necesidad de una reactivación de su inserción externa. De esto ha dado pruebas visibles el gobierno presidido por Dilma Rousseff, quien en los últimos años se ha mostrado especialmente activa en promover el acuerdo con la UE como vía complementaria para una vitalización general de todo el proceso de integración mercosureño, además de respuesta visible ante los desafíos específicos de la economía brasileña. Y como era de esperarse, todo esto se puso muy de manifiesto durante el reciente proceso electoral brasileño.

Un temor extendido entre algunos analistas es que la apuesta brasileña a la UNASUR termine, como señaláramos, flexibilizando hasta la vacuidad sus compromisos con el MERCOSUR desde sus objetivos más ambiciosos, en particular como “unión aduanera”. En el reciente proceso electoral que derivó en el estrecho triunfo de Dilma Rousseff sobre Aécio Neves el pasado 26 de octubre, este tema crucial de los compromisos y estrategias de Brasil en la región configuraron uno de los ejes de la discusión política entre los candidatos. Ya en la primera vuelta, en su mejor momento en las encuestas, cuando hasta se vaticinaba sus posibilidades de derrotar en el ballote a la candidata del PT, Marina Silva –candidata del PSB luego de la trágica muerte de Eduardo Campos– había defendido públicamente una “política exterior muy abierta para desarrollar los vínculos con Estados Unidos”, lo que de manera expresa incluía la concreción de “un Tratado de comercio e inversiones”<sup>31</sup>.

Pero fue sobre todo en la recta final de cara al ballote que Dilma y Aécio controvirtieron en forma nítida sus dispares posturas en materia de política exterior para captar nuevos electores. El candidato del PSDB tildó de “anacrónico” al MERCOSUR y propugnó con dureza una visión de la política exterior orientada a los “negocios” y no a lo “ideológico”, en procura de “desatar” al gigante norteno de la región, para orientarlo de manera decidida e inmediata a la firma en solitario de TLCs con EEUU y con la Unión Europea. La presidenta del PT arremetió contra su rival, reivindicando el afincamiento de la política exterior brasileña en sus vínculos especiales con la región y con los BRICS. “Así como está la Alianza del Pacífico –señaló Dilma– está también el MERCOSUR, y hoy todos en América Latina se han dado cuenta de la importancia que tiene nuestra región. (...) Si la Alianza es una acción de los gobiernos hacia el mercado del Pacífico asiático, debo decir que Brasil ya tiene una excelente relación con Asia. (...) Creo que del lado de mi adversario conocen

muy poco a los BRICS”<sup>32</sup>.

Como se sabe, Dilma triunfó por apenas tres puntos sobre Aécio, en las elecciones más disputadas de las últimas décadas en Brasil. La continuidad del PT en el gobierno garantiza la continuidad de una política exterior integracionista, afincada en la región (tanto desde el MERCOSUR como desde la UNASUR) y en los BRICS, alejada de la tentación de la “fuga” en solitario hacia acuerdos bilaterales con los EEUU o la UE. Sin embargo, la derrota del PT y de su candidata, más allá de la moderación que siempre implica el ejercicio directo del gobierno, hubiera significado un giro radical en las estrategias de inserción internacional tanto de Brasil como de toda América del Sur. Esta extrema vulnerabilidad y dependencia frente a los arbitrajes democráticos de los países líderes del continente vuelve a probar la debilidad de los integracionismos que no han terminado de generar proyectos plenamente arraigados, así como de las estrategias definidas por los países pequeños, por definición más dependientes y necesitados de la región. En cualquier hipótesis, tampoco debe suponerse que el triunfo de Dilma y un cuarto mandato del PT en Brasil le quite presión transformadora a un MERCOSUR necesitado de cambios impostergables: como ya se ha señalado, existen muchas evidencias respecto a que el próximo gobierno de Dilma empujará sin duda por una reactivación exigente de los procesos de integración en América del Sur, en especial en relación al MERCOSUR. En ese sentido, ya ha habido señales respecto a su nuevo mandato, el gobierno de Dilma reforzará sus esfuerzos por avanzar en el acuerdo con la UE (en lo que muchos analistas han calificado como “la principal apuesta de su política exterior) y hasta se perfilará como menos concesiva en sus relaciones con Argentina”<sup>33</sup>.

En esto también pueden jugar los países pequeños como Uruguay. El proyecto de “unión aduanera” necesita de una agenda externa del MERCOSUR con más logros y resultados positivos que los obtenidos hasta el presente. Si ello se concretara en los hechos, la vieja lógica de la política de los “círculos concéntricos”, que tanto le sirvió al Uruguay, bien podría ser uno de los soportes teóricos de una integración sudamericana que complemente y potencie al MERCOSUR. En esa dirección y complementando los esfuerzos visibles que el presidente Mujica y su canciller Luis Almagro han desplegado en los últimos años para reactivar el MERCOSUR a través del objetivo privilegiado de la concreción del acuerdo comercial con la UE, el actual vicepresidente uruguayo en declaraciones recientes a IPS ha sido muy enfático en redoblar la apuesta: “Vamos a seguir con el rumbo del regionalismo abierto: primero la integración con los vecinos, que no se puede abandonar (...). Con la convicción de que se necesita (para) superar los problemas del MERCOSUR, debemos seguir luchando por una flexibilidad que le permita a Uruguay tener en cuenta las necesidades de los países



vecinos cuando practican políticas proteccionistas y, en contrapartida, obtener su acuerdo para hacer negociaciones fuera de la región. Eso puede significar desde acuerdos bloque a bloque, como los que estamos peleando ahora con la Unión Europea (UE), hasta la multiplicidad de membresías. Antes que el Acuerdo Transpacífico, yo pensaría como paso intermedio en la Alianza del Pacífico, integrada por cuatro países (Chile, Colombia, México y Perú) con los cuales Uruguay tiene ya tratados de libre comercio en forma bilateral, como México, o de comercio exterior en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>34</sup>.

Pero este viraje que se percibe en los gobiernos progresistas de Brasil y Uruguay, en el sentido de activar la agenda externa común del MERCOSUR y tomar las negociaciones del acuerdo con la UE como el test fundamental para un efectivo relanzamiento del bloque en este campo, no enfrenta un camino fácil. En primer lugar, la respuesta por parte de la Unión Europea ante la presentación de la oferta del bloque no ha sido demasiado entusiasta ni proactiva, lo que incluso ha generado malestar en los gobiernos mercosureños. “Que paren de culparnos a nosotros, porque estamos listos”, dijo Rousseff el 6 de agosto de 2014 en un encuentro promovido por la Confederación Nacional de Agricultura (CNA) de Brasil, en el que también estuvieron presentes quienes eran por entonces sus dos principales rivales electorales: el socialdemócrata Aécio Neves y el socialista Eduardo Campos (antes de su muerte en un accidente aéreo y de su sustitución por Marina Silva). Dilma advirtió incluso que la lentitud de la respuesta europea ante la presentación de la oferta conjunta del MERCOSUR se debía a “falta de apoyo” en países como Francia, Hungría e Irlanda<sup>35</sup>.

A esto debe sumarse que si bien parece haber una posición claramente mayoritaria en Itamaraty y en la dirección del PT en torno a esta postura de la reelecta Dilma Rousseff, todavía hay figuras relevantes de la elite diplomática brasileña que manifiestan su fuerte oposición a la perspectiva del acuerdo. Tal es el caso por ejemplo de quien fue vicescanciller y Ministro de Planificación durante los dos gobiernos de Lula y luego fue designado como primer Alto Representante del MERCOSUR, Samuel Pinheiro Guimarães. En un durísimo pronunciamiento titulado “A União Europeia e o fim do Mercosul”, advirtió y fundamentó su postura sintetizada en que a su juicio, “O eventual acordo União Europeia/Mercosul será o início do fim do Mercosul e o fim da possibilidade de desenvolvimento autônomo e soberano brasileiro”<sup>36</sup>.

Más allá de oposiciones y controversias, legítimas y aun poderosas, sin embargo, parecen acumularse evidencias respecto a que los propios gobiernos progresistas del MERCOSUR encuentran en los contextos actuales razones fuertes para romper con la inacción del bloque en su agenda externa común. Otros

países gobernados por la izquierda en América del Sur han adoptado (incluso en solitario) un camino similar en ese sentido, como es el caso tan reciente como significativo como del Ecuador gobernado por Rafael Correa<sup>37</sup>. ¿Podrá el MERCOSUR como bloque negociar un acuerdo aceptable con la UE, en consonancia con lo que han sido sus posiciones históricas y los intereses regionales? ¿Es una de las últimas oportunidades que le queda al Mercosur para recuperar la credibilidad perdida y para evitar una flexibilización radical de los compromisos comerciales asumidos por los Estados miembros, en especial en relación a la famosa cláusula 32 que obliga a los socios a negociar en bloque? Solo el tiempo y los resultados de las negociaciones permitirán responder con consistencia estas interrogantes.

## Notas

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

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

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

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

5 Baldwin utiliza como ejemplo las negociaciones iniciadas por Estados Unidos y México (luego de cerrado el acuerdo con Canadá), que culminaron con la conformación del NAFTA debido al interés de Canadá,



así como el efecto que en el mismo sentido tuvo el Mercado Único, concretado en 1992 por parte de la UE, en los países que conformaban The European Free Trade Agreement (EFTA).

6 Los recientes procesos electorales en Brasil y en Uruguay, aunque de distintos modos, han puesto una vez más de manifiesto las fuertes controversias sobre los temas de la integración y de la inserción internacional entre los gobiernos del PT y del Frente Amplio y sus respectivas oposiciones. En especial en Brasil, la confrontación en la segunda vuelta entre Dilma y Aécio tuvo en estos temas uno de los asuntos más debatidos.

7 Inicialmente conocido como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

8 Resultado del fracaso en la creación de la Organización Internacional del Comercio.

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

10 Cabe consignar que el senado paraguayo se había opuesto a la aprobación del ingreso de Venezuela como miembro pleno del Mercosur, postura que finalmente se revirtió con el nuevos en adoelecto en los comicios que ungieron a Horacio Cartes como nuevo presidente de Paraguay en abril de 2013.

11 Sobre la dimensión institucional del Mercosur cfr. Gerardo Caetano (editor), "La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas". Montevideo, CEFIR-TRILCE, 2009, 224 pp.

12 A excepción del sector azucarero y automotor.

13 Los avances en la Decisión CMC N°54/04 permiten la libre circulación de bienes con un 0% de arancel o con una preferencia del 100% en el marco de un acuerdo conjunto.

14 La interconexión aduanera, otras de las exigencias para alcanzar una unión aduanera es donde se han registrado mayores avances.

15 Consultado el 10 de marzo de 2014:  
En: [http://www.mercosur.int/t\\_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&site=1&channel=secretaria)

16 Consultado el 10 de febrero de 2014.  
En: [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/Signature\\_May2010\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Signature_May2010_s.pdf)

17 Consultado el 10 de febrero de 2014.  
En: [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/EU\\_relaunch\\_052010\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/EU_relaunch_052010_e.pdf)

18 Consultado el 10 de febrero de 2014.  
En: [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/)

Signature\_May2010\_s.pdf

19 Brasil como global player hace que el MERCOSUR pierda importancia como bloque comercial, al menos en lo estratégico.

20 En Uruguay se ha planteado esta posibilidad.

21 Consultado el 16 de marzo de 2014.  
En: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/latin\\_america/r14021\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14021_es.htm)

22 Consultado el 18 de abril de 2014. En: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-631\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-631_en.htm?locale=en)

23 Las inversiones de Europa en Brasil superan las de esta región en China, India y Rusia medidas en conjunto.

24 Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

25 Estadísticas del FMI Data Mapper ®.

26 Estadísticas del Comercio Internacional 2013, OMC.

27 OECD Economic Surveys: China 2013, OCDE. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/economics/oced-economic-surveys-china-2013\\_eco\\_surveys-chn-2013-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/economics/oced-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21)

28 Acuerdo negociado entre: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Las negociaciones se iniciaron en 2013 y se prevé que finalicen en 2014.

29 Acuerdo negociado entre Estados Unidos y la Unión Europea. Las negociaciones fueron lanzadas en febrero de 2013 con fecha prevista de finalización para 2015.

30 El acuerdo se negocia entre los socios de la ASEAN; Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda. Las negociaciones se iniciaron en noviembre de 2012 con previsión de finalización para fines de 2015.

31 "Marina Silva defiende política exterior abierta con los Estados Unidos. Tome nota, señor Mercosur". AFP digital, 27 de setiembre de 2014.

32 "Brasil: Rousseff y Neves se atacan con política exterior". EFE digital. 23 de octubre de 2014.

33 Entre muchos ejemplos que podrían citarse, cfr. por ejemplo "El futuro de Brasil después del triunfo de Rousseff", en El Litoral.com, 29 de octubre de 2014.

34 "Uruguay propone flexibilizar al Mercosur para fortalecerlo", en IPS digital, Diana Cariboni entrevista a Danilo Astori, vicepresidente de Uruguay, 29 de octubre de 2014. Debe recordarse que el casi seguro futuro presidente uruguayo para el próximo período de gobierno, Tabaré Vázquez, ha confirmado a Astori como

Ministro de Economía en su eventual gobierno.

35 "Negociación: UE tiene que terminar su oferta para un acuerdo. Rousseff pidió a la UE que deje de culpar al Mercosur", en EFE y AFP digital, 7 de agosto de 2014.

36 Cfr. [www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br), 26 de abril de 2014.

37 Cfr. "Ecuador alcanza un acuerdo comercial con la UE", en EFE, 17 de julio de 2014. En su anuncio realizado en Bruselas acerca de que el acuerdo se había finalmente cerrado, el Ministro de Comercio Exterior ecuatoriano, Francisco Rivadeneyra, advirtió sin embargo que se mantenían "diferencias" para los países andinos que participan en el acuerdo y con "aspectos particulares a la medida de cada caso". Para registrar la intensa controversia que se ha generado en Ecuador a propósito de este paso del gobierno de Correa, cfr. Magdalena León, "Ecuador: Acuerdo con la Unión Europea: ¿Una capitulación

### Referencias bibliográficas

ABREU, S. y BIZZOZERO, L. (2000). Los países pequeños: su rol en los procesos de integración. Buenos Aires, Argentina: INTAL.

BAIER, S. BERGSTRAND J. y EGGER, P. (2007). "El nuevo regionalismo: causas y consecuencias". *Integración y Comercio*. Núm. 26, pp. 9-32.

BALASSA, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. México: Biblioteca Uthea de Economía.

BALDWIN, R. (1994). *A domino theory of regionalism*. Graduate Institute of International Studies, University of Geneva.

BALDWIN, R. y VENABLES, A. (1995). *Regional Economic Integration*. Handbook of International Economics, vol. 3, pp. 1598-1640.

BALDWIN, R. (1997). "The causes of regionalism". *The World Economy*, Vol. 20, Núm. 7, pp. 865-888.

BARTESAGHI, I. (2011). El Mercado Común del Sur 1991 -2010. Montevideo, Uruguay: Cámara de Industrias del Uruguay.

BARTESAGHI, I. (2012). *Las uniones aduaneras: ¿Modelo de integración adecuado para los países de la región?* Montevideo, Uruguay: CEFIR.

BHAGWATI, J. (1991). *The world Trading System at Risk*. Princeton: Princeton University Press.

BHAGWATI, J. (1993). "Regionalism and multilateralism: an overview". En Jaime de Melo and Arvind Panagariya (editores), *New Dimensions in Regional Integration*. New York, Cambridge University Press. pp. 22-51.

BHAGWATI, J. (2008). *Termites in the Trading System: How preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford University Press.

BOUZAS, R. JAGUARIBE, H. LAVAGNA, R. CASTAING, M. PEÑA, F. RAIMUNDI, C. Et al. (2006). "El Mercosur a 15 años de su creación". *Revista Relaciones Internacionales, sección Diálogos*. Instituto de Relaciones Internacionales. Núm. 15, pp. 29-49.

BOUZAS, R. (2011). "Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina". En Gerardo Caetano (coord.), *Mercosur 20 años*. Montevideo, Uruguay: CEFIR.

CAETANO, G. (2007). "Mercosur: ¿Quo vadis?". *Diplomacia, Estrategia y Política*. Núm. 5, pp. 148-185.

COSTA, R. (2010). "Mercosul e Negociação da Tarifa Externa Comum (TEC)". *CEBRI Artigos*. Vol. 4, pp. 3-25.

FACCHINI, G. SILVA, P. WILLMANN, G. (2008). "The Customs Union issue: Why do we observe so few of them?". *Journal of international economics*. Vol. 90, núm. 1, pp. 136-147.

GARCÍA DE LA CRUZ, J. GAYO, D. y SÁNCHEZ, A. (2010). "La profundización de la integración en el Mercosur y las prioridades para la UE: Escenarios para la región y para la Unión Europea". *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*. Vol. 10-1, pp. 5-38.

KRUGMAN, P. (1989). *Is bilaterlism bad?* NBER Working paper series. National Bureau of Economic research, Cambridge.

KRUGMAN, P. (1991). "The move toward free trade zones". *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Noviembre, pp. 5-25.

SANAHUJA, J. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", Pensamiento Iberoamericano (nueva época), monográfico *La nueva agenda de desarrollo en América Latina*. nº 0, febrero de 2007, pp. 75-106.

SANGMEISTER, H y FUENTES, R. (2002). "¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana". *Desarrollo y Cooperación*. Núm.1, pp. 27 -32.

SCHIFF, M. (1996). "Small is beautiful. Preferential trade agreements and the impact of country size, market share, efficiency, and trade policy". *Policy research working paper* 1668. División de Comercio Internacional, Departamento de Economía Internacional, Banco Mundial.

SCHIFF, M. y CHANG, W. (2001). "Market Presence, contestability, and the terms-of-trade effects of regional integration". Presentado en Lacea, Montevideo, Uruguay.

### Recursos electrónicos

BALDWIN, R. y EVENETT, S. (2011). *Why world leaders must resist the false promise of another Doha delay: Introduction to the issues*. [Consultado en diciembre 2012] Disponible en <http://www.voxeu.org/article/why-world-leaders-must-resist-false-promise-another-doha-delay-introduction-issues>

BONILLA, A, ORTIZ, M. (2012). *De Madrid a Santiago: Retos y oportunidades: Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. FLACSO, San José de Costa Rica. [Consultado en diciembre 2013]. Disponible en [http://www.academia.edu/2199416/America\\_Latina\\_en\\_la\\_cambiante\\_politica\\_de\\_cooperacion\\_al\\_desarrollo\\_de\\_la\\_Union\\_Europea](http://www.academia.edu/2199416/America_Latina_en_la_cambiante_politica_de_cooperacion_al_desarrollo_de_la_Union_Europea)

- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL. [Consultado en diciembre 2012]. Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4377/P4377.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- COMISIÓN EUROPEA (2006). *Una Europa Global: Competir con el mundo*. [Consultado el Enero 2013]. Disponible en [http://www.s2bnetwork.org/fileadmin/dateien/downloads/com2006\\_0567es01-1.pdf](http://www.s2bnetwork.org/fileadmin/dateien/downloads/com2006_0567es01-1.pdf)
- DE MELO, J. PANAGARIYA, A. y RODRIK, D. (1993). *The new regionalism. A country perspective*. (Documento de trabajo elaborado por el Country Economics Department, Banco Mundial). Disponible en [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/02/01/000009265\\_3961004061107/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/02/01/000009265_3961004061107/Rendered/PDF/multi0page.pdf)
- OECD Economic Surveys: China 2013, OCDE. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-china-2013\\_eco\\_surveys-chn-2013-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21)
- OCDE-FAO (2011). *Perspectivas de la agricultura 2011-2020*. Disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/OutlookFlyer2011\\_SPANISH\\_PDF\\_1.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/OutlookFlyer2011_SPANISH_PDF_1.pdf)
- OLMOS, X. (2013). "Huella de carbono en exportaciones Latinoamérica: de la amenaza a la oportunidad". *Puentes*. Vol. 14, No. 7. [Consultado en enero 2014]. Disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/huella-de-carbono-en-exportaciones-latinoamericanas-de-la-amenaza-a-la>
- OMC (2012). *Examen de política comercial de Estados Unidos. Informe secretaria*. [Consultado en julio 2013]. Disponible en [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/tpr\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm)
- OMC (2011). *Informe sobre el comercio mundial 2011*. [Consultado en noviembre del 2012]. Disponible en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr11\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr11_s.htm)
- PEÑA, F. (2011). "Preservar lo esencial, flexibilizar lo metodológico: La adaptación de la OMC, la UE, y el Mercosur a nuevas realidades internacionales". *Newsletter mensual*. [Consultado en febrero 2013]. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2011-07-mercosur-mundo-grandes-espacios-economicos>
- PEÑA, F. (2012). "¿La transición hacia una nueva etapa? El futuro del Mercosur tras la Cumbre de Mendoza?" *Newsletter mensual*. Consultado en febrero 2013]. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-07-futuro-mercosur-tras-cumbre-de-mendoza>
- PEÑA, F. (2013). "Reflexiones y cursos de acciones recomendables: relaciones comerciales entre Argentina y Brasil en el marco del Mercosur". *Newsletter mensual*. [Consultado el marzo 2014]. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-11-relaciones-comerciales-argentina-brasil-mercosur>
- VALLAINT, M. (2011). *Recuperar la soberanía comercial de Uruguay*. Observatorio económico de la Red Mercosur. [Consultado en diciembre 2012]. Disponible en <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2231>

**\*Gerardo Caetano**

Doctor en Historia, Historiador y politólogo, Universidad Nacional de La Plata. Coordinador del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Universidad de la República, Uruguay. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Integrante titular en representación de Argentina y Uruguay en el Comité Directivo del Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).  
E-mail: gcaetano50@gmail.com

**\*\*Ignacio Bartesaghi**

Doctor en Relaciones Internacionales (c), Magister en Integración y Comercio Internacional, Licenciado en Relaciones Internacionales, Posgraduado en Negocios Internacionales e Integración, Posgraduado en Gestión de la Empresa Comercial y en Comercio Exterior. Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay  
e-mail: sgaladi@aladi.org; ignaciob@ciu.com.uy

Fecha de Recibido: Mayo 2014  
Fecha aprobación: Mayo 2014