

## Negociaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea

Pablo Heidrich y Glauco Oliveira \*

El acuerdo de libre comercio y cooperación que están negociando el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) es uno de los desarrollos más novedosos de la estructura del comercio internacional. Es el primer intento de establecer un área de libre comercio entre dos regionalismos económicos, dos uniones aduaneras, y un ejemplo muy interesante de probable cooperación entre un grupo de países industrializados y otro, en vías de desarrollo. La lista de temas a negociar, que va bastante más allá que temas tarifarios y comerciales, incorpora reglas para inversiones y competencia, promoviendo una probable convergencia institucional de MERCOSUR con la UE.

Este trabajo resume las motivaciones para esta negociación, los temas tratados y las posiciones hasta ahora presentadas por ambas partes. Al priorizar un análisis macro de este complejo acuerdo, no se entra en los detalles más técnicos pero sí se genera una idea completa para entender este desarrollo. La primera parte da un cuadro de la relación económica actual entre MERCOSUR y la UE, deduciendo de allí los principales temas de la negociación. La segunda parte explica la importancia de los nuevos temas en discusión en este acuerdo y demuestra la relación entre cooperación, regulación, inversión y comercio. La conclusión traza dos escenarios posibles para el futuro de este acuerdo y la relaciona con las teorías actualmente más frecuentes en estudios de economía política.

### Contexto

La UE ha sido tradicionalmente un socio comercial e inversor clave para América Latina (AL), siendo comprador de entre el 50% y el 30% de las exportaciones latinoamericanas entre 1930 y 1980, además de ser fuente de más del 50% de las inversiones extranjeras en esta región durante ese período<sup>1</sup>. En fuerte competencia con Estados Unidos y debido al proteccionismo Europeo a las exportaciones agrícolas latinoamericanas, su participación en el comercio y la inversión han decaído continuamente durante todo este tiempo. Este proceso se ha acelerado con la construcción del Área de Libre comercio de las Américas (ALCA) entre Estados Unidos (EEUU), México y Canadá. Las negociaciones del ALCA y sus desarrollos bilaterales entre países de América Central y Andina con EEUU se traducirán en un mayor desplazamiento de intereses de la UE en el futuro cercano en AL<sup>2</sup>.

En ese contexto, los países del MERCOSUR representan la esperanza más clara de la UE para mantener su influencia en AL. En el 2004, MERCOSUR compró el 55% de las

\* Candidatos al Doctorado, Programa de Economía Política y Políticas Públicas, Universidad de California del Sur, Los Ángeles.

<sup>1</sup> Bulmer-Thomas, V., «The European Union and Mercosur: Prospects for a Free Trade Agreement», *Journal of Latin American Affairs*, 2002.

<sup>2</sup> Tenier, J. «Les relations entre l'Amérique du sud et l'Union européenne», *Chroniques des Amériques, Observatoire des Amériques*, no 40, décembre 2004. En ligne : <http://www.ameriques.uqam.ca>.

exportaciones de la UE hacia AL y el stock de inversiones de la UE en MERCOSUR representa el 62% del total en AL<sup>3</sup>. De hecho, mientras que las exportaciones totales de la UE a AL han crecido sólo un 20% en la última década, han aumentado un 75% hacia MERCOSUR. En términos políticos, el MERCOSUR, siendo una unión aduanera y manteniendo principios de cooperación democrática, tiene mayores semejanzas con la propia UE que otros acuerdos de AL, socialmente, los países de MERCOSUR, tienen poblaciones de fuertes vínculos culturales y políticos con la UE por haber sido los mayores receptores de migraciones europeas en AL en el pasado.

Desde el punto de vista de MERCOSUR, la UE representa un mercado de importancia decreciente ya que absorbe hoy el 20% de las exportaciones totales del bloque, apenas la mitad de lo que compraba en 1990. En términos reales, esto significa que las exportaciones de MERCOSUR a la UE sólo se han incrementado un 20% en 15 años, mientras que las totales de MERCOSUR al mundo han aumentado un 150%. La UE es el segundo mercado más difícil de penetrar para MERCOSUR, sólo superado por Japón.

### **Agricultura e Industria**

La estructura de las ventajas comparativas de MERCOSUR tiene gran parte de la razón para esto ya que la UE protege precisamente los sectores en los que MERCOSUR es más competitivo. Si bien históricamente esta protección se hizo en la UE pensando en la competencia de Norteamérica en mercados agrícolas europeos, hoy se mantiene para impedir la competencia de países en desarrollo como los de MERCOSUR. A pesar de esta protección, MERCOSUR es un exportador importante de algunos bienes agroindustriales a la UE, sobre todo de soya y subproductos, café, jugos cítricos y tabaco. Estos bienes representan el 15% de las exportaciones de MERCOSUR a la UE. Otros bienes agrícolas en los que MERCOSUR podría exportar a la UE son carnes y cereales, así como preparados comestibles y productos lácteos. En estos, el acceso al mercado europeo está dominado por cuotas, barreras no-tarifarias y

<sup>3</sup> Todas las cifras presentadas en este trabajo provienen de EUROSTAT, el sitio estadístico oficial de la Unión Europea ([www.eurostat.int](http://www.eurostat.int)). Las excepciones están explícitas en el texto con su fuente.

simples picos tarifarios de hasta 280% del valor de la mercadería<sup>4</sup>.

Es en estos bienes que depende crucialmente para MERCOSUR si este acuerdo es beneficioso o no. Brasil y, en menor medida, Argentina tienen capacidad para aumentar sus ventas enormemente a la UE si estas barreras fueran eliminadas o al menos, reducidas a un nivel mucho menor. El equivalente tarifario de la protección dada actualmente en la UE contra productores de MERCOSUR es de alrededor del 80%<sup>5</sup>. En comparación, la protección de la UE contra productores agrícolas de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es de sólo 30% ya que la UE da trato de nación más favorecida sólo a otros países industrializados y mantiene un sistema de preferencias generalizadas (pero variables) hacia el mundo en desarrollo<sup>67</sup>.

Varias excusas se han propuesto desde la UE para no liberalizar el comercio agrícola con MERCOSUR. Una es que no se quiere beneficiar a EEUU o sus multinacionales cerealeras con acceso al mercado de la UE desde MERCOSUR pero esto ya ocurre porque esas empresas y sus semillas genéticamente modificadas ya entran desde MERCOSUR a la UE en la soya y sus subproductos y también en las limitadas

<sup>4</sup> Ministerio de Producción, «Estado de situación de las negociaciones Unión Europea – Mercosur», Secretaría de Industria, Comercio y Minería, 2004, p.9.

<sup>5</sup> Nowak-Lehmann, F. y I. Martínez-Zarzoso, «Mercosur-EU trade: The impact of adverse macroeconomic developments and trade barriers on Mercosur exports», *Ibero-Amerika Institut für Wirtschaftsforschung*, Universität Göttingen, 2002.

<sup>6</sup> El sistema de protección agrícola de la UE funciona con tarifas más una cifra ad-valorem para equiparar el precio de cada producto importado con el precio fijado por la UE para el mismo dentro de su territorio. Es por eso que las tarifas son nominalmente bajas, de entre 5 y 15%, pero el nivel de protección real equivale a entre 30 y 280%, promediando 80% para los productores de MERCOSUR. La mayor parte de esta protección es por la tasa ad-valorem y no por la tarifa directa. Esta es incluso reducida por la UE para muchos países en desarrollo a través del sistema general de preferencias pero esto tiene un efecto nulo en el acceso efectivo al mercado de la UE, al estar este protegido por las tasas ad-valorem. Negociaciones puntuales entre TLCAN y la UE han logrado darle mayor acceso a productos de EEUU y Canadá en la UE a cambio de no desatar mayores conflictos comerciales. Voir : Nogués, J., «Los exportadores agropecuarios en un mundo proteccionista: Revisión e implicancias de política de las barreras contra el Mercosur», IADB-INTAL, Documento de trabajo 16, octubre 2004.

<sup>7</sup> Sawaya-Jank, M., Carfantan, J., (dir.), *Fast Tracking a "feasible" EU-Mercosur agreement: Scenarios for Untying the Agriculture Knot*, Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, 2004.

exportaciones de cereales actuales. Mayor ingreso de MERCOSUR al mercado de la UE iría precisamente en desmedro de exportadores de EEUU y Canadá. Otra excusa es que no se cumplen medidas fitosanitarias suficientes en MERCOSUR en el sector carnes pero eso no ha impedido hasta ahora que estas entren en forma reducida por el sistema de cuotas al mercado europeo. Mayor acceso no cambia la situación fitosanitaria, que de hecho es mucho más preocupante dentro de la misma UE que en MERCOSUR (ej. caso de «vacas locas»). Otro argumento es que la competencia de productos lácteos y de vinos desde MERCOSUR dañarían pequeños productores europeos y reducirían la calidad de los bienes disponibles en ese rubro. Esto es falso ya que la competencia de MERCOSUR en este rubro sería en las franjas más bajas del mercado, donde la calidad pesa menos que el precio, y los actores europeos principales son empresas multinacionales muy grandes como Danone, Parmalat y equivalentes en el sector vinos<sup>8</sup>.

Dada la presión creciente de los países en desarrollo en el tema del comercio agrícola en las rondas multilaterales de comercio en la Organización mundial del comercio (OMC) (ej. fracaso de la ronda Doha en la reunión de Cancún), la posición de la UE es difícilmente sostenible en el tiempo. Por el otro lado, los niveles de protección son de más difícil financiación interna en la UE después de su ampliación hacia el Este y sus reducciones al sistema de protección agrícola realizadas hasta el momento han sido insuficientes<sup>9</sup>. Por lo tanto, la dinámica acá para la UE es una de lograr una “retirada ordenada”, buscando extraer tiempo para hacer más cambios internos y obtener concesiones de otros países para así poder expandir sus industrias más competitivas<sup>10</sup>. En este contexto, la negociación con MERCOSUR es muy difícil de realizar ya que preferencias dadas a MERCOSUR serían interpretadas por terceros países en desarrollo como lo que se puede obtener de la UE en la próxima ronda de la OMC mientras que dado el potencial

agroexportador de MERCOSUR, el efecto en productores de la UE puede ser muy duro y esto haría más difícil cualquier otra futura liberalización agrícola de la UE, un elemento esencial para ella para poder obtener concesiones de países en desarrollo en la OMC<sup>11</sup>.

Para los países de MERCOSUR, este juego estratégico tiene similares consideraciones pero con dos diferencias, una es que otros países estarán observando que “nuevos temas” Mercosur aceptó de la UE a cambio por liberar su comercio agrícola preferencialmente y eso complicaría la posición de Mercosur en la OMC y también, en las negociaciones con EEUU en el ALCA. La otra diferencia es que Mercosur es ligeramente menos cerrado a negociar “nuevos temas” que la UE es a aceptar abrir su mercado agrícola y por lo tanto, puede parecer un blanco más fácil para presiones externas<sup>12</sup>.

El conflicto en el rubro agrícola es sin duda el principal en estas negociaciones pero no es de ninguna forma el único relevante. Su importancia también radica en dos factores propios de la negociación. El primero es que se acordó negociar como un «single undertaking», lo que significa 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, éstas no llegarán a buen puerto hasta que se solucione la controversia<sup>13</sup>. En teoría, este diseño favorece el intercambio de concesiones a través de los varios temas tratados pero si no se está dando este intercambio, la situación implica que la rigidez de las posiciones va más allá del obvio tema agrícola. El segundo factor es que la propia UE establece que los acuerdos que firme con terceros países deben seguir el Artículo 24 de la OMC para acuerdos de libre comercio<sup>14</sup>. Esto significa que el 90% de los sectores transables deben ser liberalizados y por lo tanto, las exclusiones representan un tema en sí mismas. Dada la concentración de la competitividad de MERCOSUR en un grupo tan limitado de bienes, este 10% excluido puede implicar que simplemente no gane nada importante de este acuerdo pero deba aceptar

<sup>8</sup> Drogué, S. y Ramos, P., «L'Accord UE-Mercosur: le blocage agricole», *Chroniques des Amériques*, Observatoire des Amériques, no 22, juin 2005. En ligne : <http://www.ameriques.uqam.ca>.

<sup>9</sup> Valladão, A. (dir.), «The EU-Mercosur Association Agreement. Mutual Advantages for Business and The Cost of Failure», *Chaire Mercosur de l'Institut d'Études Politiques de Paris*, Paris, mai 2004. En ligne : <http://chairemercotur.sciences-po.fr/>

<sup>10</sup> Bulmer-Thomas, V., *op cit.*

<sup>11</sup> Giordano, P. «The External Dimensions of Mercosur: Prospects for North-South Integration with the European Union», IADB-INTAL, 2003.

<sup>12</sup> Bouzas, R., «Mercosur experiences of preparing trade negotiations with the EU. A memorandum», *European Centre for Development Policy Management*, 2004.

<sup>13</sup> Bulmer-Thomas, V., *op cit.*

<sup>14</sup> Faust, J., *The European Union Trade Policy Towards Mercosur*, Universität Mainz, 2002.

concesiones en una cantidad de bienes y servicios que nunca pensó en negociar.

La dificultad de acordar se puede establecer al observar los detalles de las reuniones realizadas desde 1995 hasta ahora entre MERCOSUR y la UE. Luego de varias rondas preliminares y habiendo confirmado que EEUU lanzaba una nueva ofensiva por el ALCA, la UE hizo una oferta de liberalización de bienes a MERCOSUR en Agosto 2002 que cubría el 90% de la clasificación armonizada de comercio, pero que representa sólo el 40% de los tipos de bienes exportados desde MERCOSUR a la UE (el otro 60% de bienes excluidos son todos agrícolas o manufacturados de baja tecnología). MERCOSUR contestó entonces con otra oferta, limitada a un 40% de las exportaciones de la UE<sup>15</sup>. Estas posiciones son difícilmente conciliables pero representaban un punto de partida para las negociaciones.

Ante el conocimiento de que la oferta de MERCOSUR había sido hecha en base a un muestreo de opiniones entre las firmas más importantes de cada sector industrial de estos países y luego armonizada por las diplomacias comerciales, la UE juzgó que tenía posibilidades de obtener más concesiones que las ofrecidas en primera instancia por MERCOSUR. Por ende, en las reuniones subsiguientes durante 2003 y 2004, las demandas de liberalización sobre MERCOSUR se incrementaron y las ofertas hechas inicialmente por la UE fueron cada vez más condicionadas. Pro ejemplo, las concesiones ofrecidas a MERCOSUR en el sector pesca fueron calificadas a que MERCOSUR de acceso a sus aguas territoriales a pesqueros de la UE sin pagar impuesto alguno por 10 años. Las concesiones industriales fueron condicionadas también a que cada firma que desee exportar a la UE debe ser certificada por técnicos de la UE previamente.

Este panorama hasta acá puede parecer muy pesimista pero hay factores que ayudan a que esta negociación pueda tener algún futuro. En primera instancia está la diversidad de intereses presentes en la UE y su estructura institucional. La Comisión Europea, órgano ejecutor de las políticas comunitarias y de sus negociaciones comerciales externas, tiene una visión del

acuerdo con MERCOSUR como algo necesario para promover reformas internas en la UE de sus sectores menos competitivos (agricultura, sobre todo, pero también pesca y manufacturas básicas), como una forma también de poder exportar su modelo de instituciones de cooperación y sus estándares industriales<sup>16</sup>.

El Consejo Europeo, órgano de consulta donde los gobiernos de los países están directamente representados por sus ministros de los temas en cuestión, tiene una posición mucho menos positiva de hacer un acuerdo con MERCOSUR ya que es conciente de los costos locales y sectoriales que este podría llegar a implicar, más allá de sus potenciales ganancias. Este Consejo demoró 3 años en aceptar la necesidad de negociar un acuerdo con MERCOSUR y el mandato que le acordó a la Comisión Europea específicamente limita las concesiones que esta puede ofrecer<sup>17</sup>. En líneas generales, el Consejo preferiría un acuerdo de cooperación en líneas políticas con MERCOSUR para asegurarse límites al expansionismo de EEUU en América Latina y así, privilegios para la UE, pero sin dar ningún beneficio comercial a MERCOSUR a cambio de este alineamiento con la UE.

En términos de sectores económicos, hay factores dentro de la UE que promueven este acuerdo y buscan influenciar su contenido. El principal es el MERCOSUR Europe Business Forum (MEBF), creado en 1999 por empresas multinacionales de la UE que tienen fuertes inversiones en MERCOSUR. Esta organización es fruto de una difícil alianza entre firmas industriales que han sido las tradicionales inversoras en esta región de AL, especialmente en el sector automotriz, pero también en química y electrónica; y los nuevos inversores de la UE en MERCOSUR, empresas operadoras de servicios privatizados de producción y suministro de gas, energía eléctrica, agua y telecomunicaciones. Otros importantes participantes nuevos son empresas petroleras y bancos<sup>18</sup>.

Esta coalición, de enorme peso económico en la UE y con fuertes conexiones políticas en sus países de origen, es la razón principal por la cual todavía la UE está discutiendo algo con Mercosur. Estos inversores tienen una agenda

---

<sup>15</sup> MECON (Ministerio de Economía y Comercio), «Considerando las negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea», 2004, p. 26.

---

<sup>16</sup> Faust, , *op cit.*

<sup>17</sup> Bulmer-Thomas, V., *op cit.*

<sup>18</sup> Faust, , *op cit.*

compleja para mantener o, posiblemente, aumentar sus ganancias en esta región de América del Sur. En concreto, los inversores tradicionales, los industriales, buscan la liberalización del sector automotor en MERCOSUR, donde por ahora enfrentan niveles de protección tan altos que les impide la libre importación de modelos no producidos domésticamente a los mercados brasileros y argentinos y además, las fuerza a contratar a un gran número de autopartistas locales, en vez de permitirles traer esas piezas de la UE. Este sector automotriz Europeo también está muy preocupado por la creciente competencia dentro de MERCOSUR de otros fabricantes de vehículos asiáticos o de EEUU que reducen las ganancias de las inversiones de la UE<sup>19</sup>. Un acuerdo entre MERCOSUR y la UE que de privilegios a estos inversores europeos es por ende muy necesario para estas firmas.

En condiciones parecidas se encuentran las empresas europeas de electrodomésticos, química y electrónica en MERCOSUR, donde sólo privilegios especiales pueden permitirles mayor competitividad para enfrentar nuevas inversiones de empresas locales o de Asia y EEUU dentro de MERCOSUR. En particular, estos sectores piden reducciones de aranceles de MERCOSUR para estas firmas y sistemas de reglas de origen dentro de MERCOSUR que copien las de la UE, así facilitando la integración de estas plantas al sistema europeo y dificultando la entrada de inversores extranjeros de otros orígenes en MERCOSUR<sup>20</sup>.

### **Servicios y los “nuevos temas”**

Sin embargo los nuevos inversores de la UE en MERCOSUR han llegado por las privatizaciones hechas especialmente en Argentina y Brasil y se concentran en el sector servicios, financiero y de energía. Todas estos sectores tienen en común ser sujetos a fuertes regulaciones, ya sea por su carácter naturalmente monopolístico, como en la provisión de servicios (agua, electricidad, gas) o por las externalidades importantes que tienen

sobre el resto de la economía, como son los sectores financiero y energético. Estos nuevos inversores de la UE, fundamentalmente de España, Portugal, Francia e Italia, en este orden de importancia, han obtenido enormes ganancias al lograr entrar en MERCOSUR pero con el paso del tiempo, el aprendizaje regulatorio de los gobiernos y las devaluaciones de Brasil y Argentina, están reduciendo estos márgenes a niveles mucho más comparables al resto de la economía de MERCOSUR<sup>21</sup>.

En este contexto, las negociaciones entre la UE y MERCOSUR son una arena para dirimir el futuro de estos sectores. La posición de la UE está claramente influida por el deseo de estos inversores de, ya sea mantener sus espectaculares niveles de ganancias de la década pasada, o de expandirse a otros sectores de servicios regulados donde puedan lograr lucros equivalentes.

Por lo tanto, en respuesta a estas presiones de la UE, en Septiembre 2004, MERCOSUR dio una oferta “final”, incluyendo propuestas en el sector servicios, inversiones y provisión estatal. El capítulo servicios incluye todos los temas en las que la UE expresó interés (servicios financieros como bancos y seguros, telecomunicaciones, transportes marítimos, servicios profesionales, ambientales, correos, construcción, turismo y distribución). Las garantías a inversionistas de la UE son iguales que a los nacionales (exceptuando compra de tierras en zonas limítrofes) pero no atienden demandas de la UE de extraterritorialidad para litigar conflictos resultantes de sistemas regulados (empresas de servicios privatizados). En el tema de provisión estatal, Brasil mantenía una postura más reacia para mantener políticas de promoción social e industrial pero finalmente aceptó participar en la oferta común de MERCOSUR de dar mecanismos de consulta ad-hoc para establecer márgenes de preferencia a empresas de la UE. En el tema de derechos de propiedad intelectual, claves para las empresas europeas de medicina, programación y producción artística, MERCOSUR mantiene su postura de seguir el acuerdo de la OMC-TRIPS pero no dar mayores ventajas.

<sup>19</sup> Estevadeordal, A. y Suominen, K., «Rules of Origin in the FTAs in Europe and the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Agreement», IADB-INTAL, 2004.

<sup>20</sup> Devlin, R. y Vodusek, Z., «Trade Related Capacity Building: An Overview of Latin American Trade Policy and the Mercosur-EU Association Agreement», IADB-INTAL, 2005. Y Devlin, R., Estevadeordal, A. y Krivosos, E., «The Trade and Cooperation Nexus: How Does the Mercosur-EU Process Measure Up?», IADB-INTAL, 2003.

<sup>21</sup> Chudnovsky, D. y López, A. «El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR en los años 1990: características, determinantes e impactos», Conferencia Regional de la Red Mercosur, 2000.

Aunque la oferta de MERCOSUR avanza en estos nuevos temas, el marco regulatorio para implementarlas si hubiese finalmente un acuerdo con la UE debe ser aprobado por los parlamentos nacionales del MERCOSUR. Esta propuesta es de hecho, al decir de Torrent y Mollinuevo (2004), un “gancho” para mostrar el compromiso de los poderes ejecutivos de los países de Mercosur para hacer avanzar estas iniciativas en sus respectivas naciones. Este trayecto es intermedio entre la voluntad de hacer cambios de acuerdo a presiones externas, como las de la UE, y mantener instrumentos de political social e industrial activas. Por ejemplo, en Brasil, empresas estatales de telecomunicaciones llevaron a cambio investigación y desarrollo de acuerdo a las necesidades de proveer al estado en sus necesidades tecnológicas, pero si ahora esto es abierto a empresas extranjeras, los incentivos domésticos de generación de tecnología serán reducidos.

Otra dificultad con estos nuevos temas discutidos en este acuerdo interregional es que para implementarlos se necesita una capacidad institucional que los países de MERCOSUR sólo tiene en forma incompleta o nula (en el caso de Paraguay, por ejemplo). La solución propuesta implícitamente por la UE a esto es financiar con préstamos y acuerdos de cooperación el mejoramiento de las instituciones que implementarían estas nuevas legislaciones<sup>2223</sup>. De esta forma, este acuerdo no quedaría en sólo documentos diplomáticos, como si ha pasado con varios de los previos acuerdos internos de MERCOSUR en temas de cooperación, competencia y servicios, y se convertirían en una realidad. La diferencia es que sería de acuerdo a las necesidades de la UE que MERCOSUR está dispuesto a aceptar y no de acuerdo a las necesidades internas de este último.

Un factor que llama la atención por su ausencia en las negociaciones de este acuerdo son los temas de derechos laborales. En varios acuerdos

de libre comercio que han firmado o negociado recientemente EEUU o Canadá con países de América Latina, analistas y críticos de estos han prestado gran atención a como se trate este tema. En los análisis y las discusiones de esta negociación entre MERCOSUR y la UE, el tema laboral parece no existir. Esto es llamativo ya que el modelo de desarrollo postulado por la UE de hecho tiene un importante componente de fuertes derechos laborales y una historia de sindicatos muy influyentes en la mayoría de sus países miembros principales. La razón más probable es que los países de MERCOSUR ya tienen fuertes movimientos sindicales, especialmente, Argentina y Brasil, comparado con la mayoría de los otros países de América Latina. Es aún más notorio que algunos de los sindicatos más fuertes de MERCOSUR están precisamente localizados en sectores de gran importancia para inversores de la UE, como el automotriz, las empresas de telecomunicaciones, petroleras y demás firmas privatizadas y entonces no sea de interés para la UE que MERCOSUR mejore sus derechos laborales.

## Conclusiones

Para interpretar la posición de la UE y de MERCOSUR en las negociaciones y la lógica general que las alimenta, se pueden utilizar varias teorías estándar de la literatura de economía política. Por ejemplo, aceptando la economía global como una donde las dinámicas industriales se rigen por intensidad tecnológica y retornos crecientes a escala, la política comercial resultante de los países será una donde sectores de distinta intensidad tecnológica y retornos a escala pujan por mayor o menor protección. En el caso de la UE, los sectores más avanzados son los de servicios, financieros, energéticos y de tecnología industrial compleja, como electrónicos y automóviles. Los no favorecidos son el agrícola y los de manufacturas simples o de bienes no diferenciados, como ciertos insumos industriales. Para el MERCOSUR, es exactamente lo opuesto y es por ello que es tan difícil este acuerdo. Ya que los sectores interesados no tienen interlocutores válidos en el esquema regional al que quieren acceder. La única posibilidad radica en que los negociadores y sus responsables políticos logren un acuerdo donde las pérdidas de cada uno sean manejables.

Los distintos cálculos hechos hasta ahora sobre las ganancias para ambas regiones de firmar este acuerdo son moderados. En breve, el consenso

---

<sup>22</sup> Devlin, et al, *op cit*.

<sup>23</sup> Otros acuerdos recientes de la UE con Chile o México dan ejemplos concretos de como ofertas de cooperación puntuales de la UE facilitaron la adopción en esos países de marcos regulatorios, legislación de servicios e inversiones favorables a esta. A un costo de sólo 5 y 8 millones de Euros, respectivamente, la UE financió los estudios para los cambios de legislación, la preparación para su administración y el lobbying necesario para hacerlo pasar por los respectivos congresos de estos países. Réf : Devlin. R. y Vodusek, Z., *op cit*.

implica que a MERCOSUR sólo le representaría un crecimiento marginal de su economía y un probable descenso en el nivel de integración intraregional, ya que firmas de la UE ocuparían parte de los mercados que perderán protección<sup>24</sup>. Por el otro lado, las exportaciones de MERCOSUR a la UE podrán crecer hasta un 10% anualmente durante la primer década del acuerdo, por encima de lo proyectado sin él. El patrón de intercambio, sin embargo, se acentuaría hacia un molde “colonial” o pre-industrial, donde MERCOSUR venderá aún más bienes agrícolas y primarios a cambio de aún más bienes tecnológicos y servicios<sup>25</sup>. Para la UE, este acuerdo sólo aporta un crecimiento insignificante para su economía pero sí un crecimiento importante de sus exportaciones hacia MERCOSUR. La otra meta de la UE, de obtener ventajas sobre los EEUU en este mercado, no parecen fácilmente realizables<sup>26</sup>. Todos los cálculos dan un impacto neutro para los intereses comerciales de EEUU tanto en lo comercial como en la balanza de inversiones hacia MERCOSUR<sup>27</sup>.

Hasta el momento, se han acordado en forma preliminar los capítulos de inversiones, regulación, facilitación del comercio, cooperación pero el problema de acceso para MERCOSUR en la UE de productos agrícolas y de manufacturas livianas sigue sin resolverse<sup>28</sup>. Sin concesiones, es muy probable que este acuerdo no se firme, pero dada la amplitud de los sectores interesados en ambas partes, también hay posibilidades de un acuerdo a último momento.

De una forma u otra, la experiencia de estas dos regiones negociando entre sí ha sido una muy valiosa para ver lo que se puede esperar, si es algo, de las próximas negociaciones entre países en desarrollo e industrializados en ámbitos multilaterales como la OMC, y en otros acuerdos

de libre comercio, como el ALCA con MERCOSUR y entre ASEAN y la UE. Para el MERCOSUR, el sólo hecho de haber alcanzado una posición común para negociar con la UE y haber logrado elaborar ofertas conjuntas hacia ella es un gran logro, sobre todo, cuando se considera el gran debilitamiento que ha sufrido desde 1999 hasta hoy, y en vista a los problemas que sigue teniendo.

---

<sup>24</sup> Valladão, A. y Bouzas, R. (dir.), *Global Access for Goods and Services in the EU-Mercosur Negotiations*, Mercosur Chair of the Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2003.

<sup>25</sup> UIA, «Resumen de las posibilidades de Mercosur frente a los acuerdos con la UE y el ALCA», 2004.

<sup>26</sup> Monteagudo, J. y Watanuki, M., «Regional Trade Agreements for Mercosur: the FTAA and the FTA with the European Union», IADB, 2001.

<sup>27</sup> Valladão, A. (dir.), «The Costs of Opting Out. The EU-Mercosur Agreement and the Free Trade of the Americas Agreement», Mercosur Chair of the Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2003.

<sup>28</sup> Voir : En ligne : [europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/mercotur/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/mercotur/index_en.htm).