

Tesis de Licenciatura

La interdependencia en las negociaciones Unión Europea-

Mercosur (1999-2004; 2010-2018):

Un análisis tridimensional del rol de Estados Unidos

Alumno: Armendano Martin

Profesor tutor: Lic. Eborall Ezequiel

Carrera: Relaciones Internacionales



“Estados Unidos siempre entrará en acción, de ser necesario por su propia cuenta, para proteger a nuestro pueblo y a nuestros aliados; pero con respecto a los temas de interés global, movilizaremos al mundo para que trabaje con nosotros, y nos aseguraremos de que otros países pongan de su parte.”

Fragmento del último discurso de Barack Obama sobre el Estado de la Nación frente al Congreso estadounidense (2016)



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Agradecimientos:

La presente tesis de grado de la Licenciatura de Relaciones Internacionales es el producto de varios años de un proceso académico desafiante y enriquecedor, que me dejó grandes enseñanzas para la vida.

En primer lugar, quiero agradecer a Ezequiel Eborall, tutor de la presente investigación, por aceptar desinteresadamente a ayudarme durante el proceso de elaboración y corrección. A su vez, por ofrecerme la posibilidad de efectuar reuniones con especialistas en el tema, especialmente por contactarme con un experto en relaciones económicas internacionales como Félix Peña.

Al propio Félix, por recibirme en la Fundación ICBC y mantener una charla que fue sumamente provechosa, por responderme algunas inquietudes y despertarme nuevos interrogantes que guiaron la actual investigación.

A Daniel Ramundo, por sus palabras de aliento y por ofrecerse activamente a responder mis dudas y desasosiegos, en los momentos en donde las preguntas prevalecían por sobre las respuestas concretas.

A los profesores universitarios que con su pasión por la docencia y los temas relativos a su ámbito, profundizaron y reivindicaron mi interés en esta gran carrera.

A mis amigos de Olavarría de toda la vida, porque a pesar de la distancia siempre se mostraron expectantes y positivos sobre mi nueva etapa como estudiante en una gran ciudad. A los grandes amigos/as que me supo dar la facultad durante el periodo académico, personas claves para sobrellevar y finalizar de la mejor manera esta etapa.

Por último, pero por encima de todas las cosas, agradecer a mi familia. Porque como ya mencione en otra oportunidad, nada de esto hubiese sido posible sin su amor y contención. Por demostrarme que la felicidad se encuentra en los pequeños momentos de la vida y que cuando es compartida se disfruta el doble.

Gracias.

INDICE

Capítulo 1

1. Introducción	6
2. Investigación	7
A. Consideraciones metodológicas	7
B. Situación problemática	9
C. Objetivos del trabajo	10
D. Tipo de investigación	10
3. Marco teórico	12
4. Estado del arte	19

Capítulo 2.

5. Estructura institucional y toma de decisiones	24
A. Mercosur	24
B. Unión Europea	25
6. Negociación Unión Europea-Mercosur	31
A. Primera etapa de negociaciones (1999-2004)	31
B. Segunda etapa de negociaciones (2010-2018)	34
7. Estrategias comerciales de Estados Unidos	37
A. Administración Clinton y George W. Bush (1999-2008)	37
i. Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	42
B. Administración Obama (2009-2016)	46
i. Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)	48
ii. Trans-Pacific Partnership (TPP)	50
C. Administración Trump (2017-2018)	52
8. Intercambio comercial	56
A. Unión Europea-Mercosur	56
B. Unión Europea-Estados Unidos	63
C. Mercosur-Estados Unidos	66

Capítulo 3.

9. Análisis	72
A. Económico-comercial	72
I. Estudio de impacto	72
II. Triangulo comercial	73
III. Importaciones y exportaciones como porcentaje del PBI	75
IV. Libertad para comerciar internacionalmente	77
B. Geo/político	79
I. El ascenso de China en América Latina	79
II. ¿Triangulo Estados Unidos-Unión Europea-China?	83
III. El efecto de la política exterior argentina (2003-2015) sobre las negociaciones	91
IV. El impulso brasileño a las negociaciones	94
C. Legal	96
I. TTIP/TPP vs OMC	96

II.	Estados Unidos dentro de la OMC	99
III.	La OMC y sus rondas multilaterales	99
D.	Conclusiones parciales.....	103
10.	Balance final	107
11.	Anexos	114
12.	Bibliografía	132



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1. Introducción:

El contexto internacional de la post-guerra fría se caracterizó por la reformulación de las estrategias geopolíticas de muchos países y bloques regionales, con el fin de construir nuevas alianzas que sean productivas para todos. Ante esto, el Mercosur se presentó a favor de un regionalismo abierto, considerando a la UE como un bloque factible de encontrar cooperación, aunque la expectativa sobre lo que podía llegar a acontecer en las rondas de negociación de la Organización Mundial de Comercio mantuvo en vilo a los agentes negociadores de cada parte.

Por un lado, el Mercosur buscaba un mejor trato a las exportaciones de la región en el sector agropecuario (la base de su economía). Por otro lado, la Unión Europea tenía como principales objetivos: lograr un mejor trato a sus inversiones, liberalizar servicios, apertura del mercado de bienes industriales y profundizar derechos de protección intelectual.

Luego de algunos acercamientos formales, en 1995 se termina firmando el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación UE-Mercosur (AMIC), y logrando la ratificación por parte de ambos bloques en 1999. El AMIC buscaba fortalecer el vínculo birregional a partir del dialogo político, la cooperación y el comercio.

Sin embargo, la búsqueda de nuevos socios comerciales por parte del Mercosur no se dio en un único sentido -europeo- sino que, a la par, se había configurado el Área de Libre Comercio de las Américas. Este último, era un proyecto económico y comercial impulsado por Estados Unidos, con el fin de solidificar su influencia en la región, mediante la conformación de una zona de libre comercio de toda América, para el año 2005. No obstante, esta iniciativa no pudo ser concretada, a causa de disidencias comerciales, así como también por posturas ideológicas contrapuestas (en un contexto de asunción de gobiernos de centro-izquierda e izquierda en América Latina).

A fines del año 2004, diversas controversias derivadas de la persecución de objetivos distintos y de la asimetría entre ambos bloques terminaron poniéndole punto final a las negociaciones formales entre ambos bloques. A pesar de que las negociaciones bilaterales entre países de ambos bloques han continuado durante el periodo, recién en el año 2010 se retoman las negociaciones formales entre ambos bloques, en la VI Cumbre UE-CELAC (Madrid).

La reanudación de las mismas en ese año se vio incidida por un contexto más propicio para la negociación en ambas partes. Por un lado, la Unión Europea seguía sufriendo los resabios de la crisis financiera del 2008, por lo que veía la necesidad de incrementar la demanda externa de sus productos a partir de la apertura de nuevos mercados comerciales. Además, los países europeos veían el avance de China en la región como una amenaza a su preponderancia comercial en Latinoamérica.

Por otra parte, Estados Unidos estaba implementando una nueva estrategia comercial, a partir de tratados bilaterales con países de América del Sur, con el fin de obtener un mejor trato a sus productos e inversiones.

Por el lado del Mercosur, los países miembros se encontraban atravesando un proceso de superación de una recesión económica, por lo que consideraban favorable la concreción de un acuerdo birregional que acelere el proceso de recuperación económica.

A partir del año 2013, Estados Unidos se incursiona en negociaciones para concretar lo que podría ser la mayor área de libre comercio del mundo con la Unión Europea; mientras que, paralelamente, el gobierno de Barack Obama busca expandir sus tratados comerciales con países del Pacífico, a través de las negociaciones del Tratado de Asociación Transpacífico. Esta situación vislumbraba un contexto de nuevos desafíos para el Mercosur, por las consecuencias que podrían derivarse en el caso de concretarse estos mega-acuerdos regionales. No obstante, la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos derribó por completo los esfuerzos de su antecesor en términos de estrategias comerciales.

Para poder interpretar la incidencia estadounidense sobre las negociaciones, y luego de la descripción de las estrategias externas de este país y del desarrollo de las negociaciones propiamente dichas, se va a efectuar un análisis enfocado en las variables: geopolítica, económico-comercial, y legal/jurídica.

2. Investigación:

A) Consideraciones metodológicas:

La primera consideración metodológica por explicar deviene del corte temporal de la investigación. En este caso, se eligió tomar como punto de partida el año 1999 ya que es el momento en donde se da el comienzo de las negociaciones formales entre ambos

bloques. No obstante, se consideraran los antecedentes de años anteriores que permiten entender la decisión de iniciar las tratativas en ese momento.

A su vez, a pesar que en el periodo 2005-2009 hubo ausencia de negociaciones formales entre las parte, también se tendrá en consideración las estrategias externas estadounidenses y el intercambio comercial de dicho intervalo, ya que no sería pertinente ignorar el momento en donde no hubo tratativas entre las partes. Por esto, se tendrá en consideración, aunque sin hacer demasiado énfasis, todo el periodo de Bush, como así también el de la administración Clinton.

Posteriormente, el relevamiento de hechos y procesos, como así también el análisis propiamente dicho culminará en el mes de septiembre del 2018, con el fin de entender la situación actual de las negociaciones, pero también considerando que no se pueden efectuar conclusiones contundentes sobre el periodo más reciente. En este aspecto, la decisión de incorporar la administración Trump como parte del análisis, siendo que todavía no llego a la mitad de su mandato, emerge de las transformaciones que está sufriendo la política exterior estadounidense, lo cual es clave para entender el sistema internacional actual.

Otra de las aclaraciones pertinentes por realizar antes de inmiscuirse en la investigación surge del apartado 5, tendiente a explicar la estructura institucional de cada una de las partes de las negociaciones, junto con el proceso de toma de decisiones. En este aspecto, empero señalar que la decisión de incorporarlo se debe a las diferencias tendientes a emprender una negociación bilateral entre dos países o entre dos bloques, en este último caso con mayores niveles de complejidad para negociar y concretar las decisiones. Además, en dicho apartado se hace referencia a la Política Agraria Común, ya que es una política que tiene carácter determinante primero, sobre las negociaciones birregionales, y segundo, sobre la factibilidad de lograr acuerdos en las negociaciones de la OMC por la cuestión agrícola.

Por otro lado, es necesario aclarar que los apartados 9.A/B/C se incluyen en el aspecto legal ya que, a pesar de ser consecuencia de estrategias geopolíticas de Estados Unidos, los resultados de las mismas van a incidir sobre el sistema normativo global que rigió y continua rigiendo las relaciones comerciales internacionales.

Por otra parte, cuando en el apartado se hace referencia a “Estrategias externas” se busca analizar las políticas desarrolladas en el ámbito externo por parte de Estados Unidos,

haciendo énfasis en sus estrategias de relacionamiento comercial, al investigarse una negociación comercial birregional.

La última aclaración por señalar deviene de la intencionalidad de incorporar como punto de análisis un solo estudio de impacto, efectuado por Monteagudo & Watanuki (2003), sobre el ALCA y las negociaciones Unión Europea-Mercosur. En este caso, la decisión se da a partir de las conclusiones de dicho trabajo, las cuales me despertaron los principales interrogantes en torno a la investigación en virtud de comprender porque no se pudieron llevar a cabo ambas negociaciones a la par.

B) Situación problemática:

Las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur han sufrido avances y retrocesos a lo largo de los años; y las causas de estas fluctuaciones son de carácter interno y externo. Sin embargo, en este trabajo de investigación se pondrá el eje en la influencia de Estados Unidos –la principal potencia económica- sobre la negociación. De esta manera, se buscara analizar si una variable externa pudo ser la causante de las continuaciones o rupturas de los diálogos birregionales UE-Mercosur. Lo mencionado anteriormente amerita pensar en las posibles correlaciones o elementos de interdependencia sobre una negociación cuyo éxito o fracaso generaría cambios dentro del sistema internacional, desde el ámbito comercial, así como también desde la geopolítica y bajo el contexto normativo en el que se inscriben dichas negociaciones. Por esta razón, los principales interrogantes que se buscan responder en el siguiente trabajo son:

- *¿Las iniciativas de política exterior de Estados Unidos tuvieron incidencia directa sobre las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur?*
- *¿Cómo repercutieron los cambios o continuidades de sus estrategias externas?*

No obstante, también se tiene en consideración que en un sistema internacional en donde no existe hegemonía o unipolarismo en todas las dimensiones, las decisiones de las potencias globales consideran las iniciativas del resto de los países, pero principalmente de las otras potencias. De esta forma, surge el interrogante sobre los alcances que pueda llegar a tener la competencia histórica de la Unión Europea y Estados Unidos, como así también la predominancia que empezó a tener en la escena internacional la República Popular China sobre el periodo. Por esta razón, la pregunta por hacer en la investigación sobre este aspecto es la siguiente:

- *¿De qué manera afectó la competencia entre Estados Unidos/China/Estados Unidos sobre las distintas etapas de la negociación por analizar?*

C) Objetivos de investigación:

2.1 Objetivo general:

Analizar cómo afectó el rol de Estados Unidos en las negociaciones Unión Europea-Mercosur (1995-2004; 2010-2018).

2.2 Objetivos específicos:

- Analizar desde la variable económico-comercial, geopolítica y legal, la incidencia de Estados Unidos sobre las negociaciones interbloque.
- Describir las iniciativas de política exterior más importantes de Estados Unidos de cada una de las administraciones, durante el periodo a tratar.
- Relatar detalladamente las dos etapas de la negociación Unión Europea-Mercosur: 1999-2004 y 2010-2018
- Examinar como repercutieron las negociaciones del Trans-Pacific Partnership (TPP) y del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) sobre las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur.
- Explicar la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones del Mercosur y la Unión Europea.
- Examinar las fluctuaciones del comercio entre Estados Unidos, la Unión Europea y el Mercosur, así como también el flujo de inversiones.
- Indagar sobre los grados de proteccionismo y liberalismo comercial estadounidense, averiguando si existió relación alguna con las fases de la negociación.
- Investigar las acciones estadounidenses ante el ascenso de China en la región latinoamericana, y la triangulación con la Unión Europea.

D) Tipo de investigación:

El presente trabajo de investigación va a ser cualitativo ya que, a pesar de trabajar con datos del comercio internacional, se va a hacer hincapié en la toma de decisiones de las distintas partes, conjuntamente con las razones que dieron lugar a dichas elecciones.

En este trabajo, el conocimiento se generará a partir de la explicación de sucesos internacionales que se fueron dando durante el periodo analizado, a partir de los cuales realizaré una correlación –cuando el momento lo amerite- que permita una mejor comprensión sobre las causas de los avances y retrocesos en las negociaciones.

Por otra parte, el tipo de muestreo elegido es no probabilístico, de carácter internacional. Este tipo de muestreo, en el que se seleccionan solamente los casos que tengan relación directa con la investigación y que sean importantes para la misma, considero es el método más eficaz para analizar la importancia de los Estados Unidos sobre las negociaciones Unión Europea-Mercosur. La complejidad del sistema internacional que se analizara dejará superfluos -al menos para el presente trabajo- otros tipos de muestro no probabilístico.

Técnicas de recolección de datos:

La técnica de recolección de datos más eficaz para desarrollar el presente trabajo es la investigación documental, ya que se seleccionaran fuentes de datos secundarios, a partir de artículos documentales, trabajos de investigación, libros y datos estadísticos.

Las fuentes de datos estadísticos empleadas durante la investigación provendrán de diversos organismos internacionales y nacionales. Estos son la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; la Organización Mundial de Comercio; el Sistema de Informaciones de Comercio Exterior de Aladi, el Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur, el Banco Interamericano de Desarrollo; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; documentos, declaraciones y comunicados del Mercosur y la Unión Europea; entre otros.

La investigación documental que se empleará en este trabajo de investigación precisa del análisis de contenido, el cual me permitirá analizar todos los elementos cualitativos que surjan de la investigación. Al utilizar fuentes secundarias de investigación, es preciso hacer una relectura de los datos estadísticos o las afirmaciones realizadas en documentos de investigación. De esta manera, buscaré generar conocimiento a partir de un análisis profundo de las variables, por medio de la generación de interrelaciones de los indicadores.

3. Marco teórico:

Para poder realizar un correcto análisis sobre como impactan los procesos internacionales al momento de efectuar una negociación entre dos bloques regionales, es preciso empezar haciendo una aproximación sobre la teoría que va a encuadrar el presente trabajo.

En los años setenta, los teóricos internacionales empezaron a considerar que el Neorrealismo de Waltz estaba quedando obsoleto ante los sucesos internacionales que se daban en el periodo de Guerra Fría. En esta situación, emerge una nueva teoría internacional esbozada por Keohane y Nye en su obra de 1977: "Poder e interdependencia".

En este trabajo, van a diferenciarse de las concepciones del momento de interdependencia, introduciendo un nuevo concepto que se adaptaba idealmente a la mayoría de los procesos internacionales del momento: la interdependencia compleja. *"En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en distintos países. (...) Nuestra perspectiva implica que las relaciones interdependientes siempre implicaran costos, dado que la interdependencia reduce la autonomía"* (Keohane & Nye, 1977)

Es importante aclarar que, según los autores, la interdependencia existe solo cuando los intercambios generan efectos de costos recíprocos, ya sean los mismos simétricos o no. Por tanto, cuando no hay costos significativos para las partes, lo que prima no es la interdependencia sino una interconexión. Complementariamente, expresa que la política de interdependencia compleja implica competencia incluso en los casos en donde la cooperación significaría beneficios para todas las partes. En este proceso de interdependencia, el actor que sufre menos la dependencia usa sus fuentes de poder en la negociación para afectar otras cuestiones de su interés. En la presente investigación se indagará sobre la capacidad de Estados Unidos para modificar los procesos internacionales, en este caso la negociación Unión Europea-Mercosur, a partir de sus iniciativas de política externa durante el periodo. La interdependencia es utilizada por Estados Unidos para conseguir sus objetivos, a partir de sus capacidades como "rule-maker".

La concepción del sistema internacional tal como fue mencionada anteriormente, permite entender el paradigma dentro del cual se va a enmarcar el presente trabajo: los sucesos internacionales que han acontecido durante el periodo en cuestión afectaron la situación

de cada uno de los bloques, generándose una reevaluación de sus posibles decisiones ya sea en pro de agilizar las negociaciones o de entorpecerlas.

Concretamente, los autores definen a la interdependencia compleja como *“un mundo en el que otros actores, además de los Estados participen activamente en la política mundial, en el que no exista una clara jerarquía de cuestiones y en el que la fuerza sea un ineficaz instrumento de política.”* (Keohane & Nye, 1977)

Sin embargo, para entender en qué medida influyeron estos sucesos sobre la posición de cada bloque regional en la negociación, es necesario retomar las ideas propuestas por Keohane y Nye en su misma obra. *“Para entender el papel del poder en la interdependencia, debemos distinguir entre dos dimensiones: sensibilidad y vulnerabilidad. Sensibilidad implica grados de respuesta dentro de una estructura política. La vulnerabilidad puede definirse como la desventaja de un actor que continua experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aun después de haber modificado las políticas.”* (Keohane & Nye, 1977)

El análisis de los niveles de sensibilidad y vulnerabilidad de cada bloque permite comprender la magnitud de impacto del contexto internacional por sobre el posicionamiento de los actores en la negociación. Según los autores, cuanto mayor son los costos generados por una acción externa, mayor va a ser la sensibilidad de ese país. Esta sensibilidad puede adquirir dimensión social, económica o política. A pesar que la sensibilidad nos permitirá comprender en que aspectos son más sensibles la Unión Europea y el Mercosur en virtud de las políticas estadounidense, resulta preferible utilizar la vulnerabilidad de dichos actores para dimensionar los recursos de poder de cada parte. De esta manera, vulnerabilidad expresa la capacidad o incapacidad de que los actores internacionales puedan modificar sus políticas ante un hecho externo. A medida que los costos y la voluntad política de asumirlos sean mayores, más alta va a ser la vulnerabilidad del país. Además, este concepto nos permite identificar a los denominados “rule-maker” y la propia estructura de poder de las relaciones de interdependencia, ya que una menor vulnerabilidad expresa mayores recursos de poder. Este concepto es de suma relevancia para entender el presente trabajo, ya que un actor de suma preponderancia como Estados Unidos implementa medidas que genera cambios económicos, políticos y legales sobre un proceso de negociación comercial.