

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

It takes two to tango
El Acuerdo de Asociación Estratégica Unión Europea-MERCOSUR

Alumna: María Clara Dello Russo
Tutora: Hayley Stevenson

Agosto, 2020

Abstract

El 28 de junio del 2019 la Unión Europea y el MERCOSUR concluyeron las negociaciones del Acuerdo de Asociación Estratégica entre ambos bloques regionales. No solo se trata de un acuerdo sin precedentes a nivel global, sino que su particularidad también reside en el proceso del que surgió: veinte años de negociaciones fueron necesarios para alcanzarlo.

En este marco, el presente trabajo busca indagar acerca de aquellas variables que logran explicar el *timing* del Acuerdo; es decir, qué explica que se haya alcanzado a mediados del año 2019.

Con la finalidad de dar respuesta a esta pregunta, se realiza un análisis de documentos y declaraciones oficiales por parte de los principales actores involucrados, así como de la literatura sobre la temática en cuestión. A través del método del *process tracing*, se identifican las diferentes variables que explican los vaivenes en la negociación del Acuerdo para, eventualmente, desembocar en la conclusión de esta en un momento en particular.

Índice

Capítulo I: Introducción	1
<i>Estado del arte</i>	6
<i>Marco teórico</i>	13
<i>Estrategia metodológica</i>	16
Capítulo II: El nivel internacional	20
<i>Un contexto difícil</i>	20
<i>La Unión Europea, los Estados Unidos y la interdependencia competitiva</i>	24
<i>El factor China</i>	29
Capítulo III: El plano regional-doméstico	32
<i>Al interior de la Unión Europea</i>	32
<i>MERCOSUR: el regreso a los orígenes</i>	37
<i>La arena doméstica y la puja de intereses</i>	41
Capítulo IV: Conclusiones	47
Bibliografía	50
Anexos	60
Siglas y acrónimos	61

Capítulo I: Introducción

"Presidente, lo felicito; en su presidencia se logró... veinte años de negociaciones:
tenemos acuerdo MERCOSUR-Unión Europea"

Embajador Jorge M. Faurie,
Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación Argentina
(Junio 2017-Diciembre 2019)

El 28 de junio del año 2019 la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) llegaron a un histórico Acuerdo de Asociación Estratégica. Luego de veinte años de extensas negociaciones, los bloques regionales lograron armonizar sus intereses, alcanzando un acuerdo de última generación que incluye mucho más que la mera reducción de aranceles.

Dicho Acuerdo no tiene precedentes en la historia global: se trata del más amplio y ambicioso que han alcanzado los bloques, generando un mercado de bienes y servicios de 800 millones de consumidores y casi una cuarta parte del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel mundial (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019). En consiguiente, su estudio resulta sumamente interesante y a la vez fundamental, no solo desde un punto de vista teórico, sino también desde uno práctico.

En primer lugar, dicho Acuerdo supone el surgimiento del primer interregionalismo Norte-Sur en el sistema internacional. Como consecuencia, se han generado múltiples interrogantes en cuanto a cuestiones de gobernanza regional, cooperación y legitimidad ciudadana.

Asimismo, el desarrollo de las negociaciones y la eventual implementación del Acuerdo resultan interesantes en tanto vinculan un grupo de países en vías de desarrollo con otro de países en gran medida industrializados y agrupados con un nivel de institucionalidad ampliamente superior (Heidrich & Oliveira, 2005). Para este primer grupo de países, enmarcados en el MERCOSUR, el Acuerdo con la Unión Europea es el más relevante que haya alcanzado: todos sus tratados anteriores en conjunto cubren el 7,4% del PIB mundial; el Acuerdo en cuestión alcanza el 25% (Timini & Viani, 2020, p. 3).

En términos de institucionalidad e integración regional, el Acuerdo se presenta, además, como una oportunidad de mejora para el MERCOSUR. De forma práctica, el

bloque funciona como una unión aduanera imperfecta que contrasta ampliamente con el funcionamiento de la Unión Europea. Sin embargo, el Acuerdo con esta última permitiría una distribución más equitativa dentro de la región gracias al mayor comercio e inversión que acarrearía, favoreciendo así su integración como bloque (Carciofi, Gayá & Campos, 2019, p. 23).

Por otra parte, el presente trabajo se inscribe dentro de un contexto de crecientes dudas con respecto a la ratificación del Acuerdo; de allí su relevancia en términos de utilidad social. En tanto dilucida cuáles son los factores que explican la llegada al Acuerdo luego de veinte años de negociaciones, la investigación contribuye a identificar las posibilidades reales de concretar su implementación.

Con respecto a este punto, cabe destacar la extensa duración del proceso negociador. Más allá de la gran envergadura del Acuerdo y las importantes consecuencias que implica, una duración tal en las negociaciones previas resalta como particularidad. De allí se desprende el interés de la presente investigación por la temática en cuestión.

¿Por qué se habla de una extensa duración? Porque el acercamiento inicial entre ambas regiones se remonta al año 1995, con la firma del Acuerdo Marco Interregional (AMI), que ya preparaba el escenario para las negociaciones que seguirían. De manera oficial, sin embargo, el proceso de negociación que antecedió al Acuerdo comenzó el 24 de noviembre de 1999, de la mano del Consejo de Cooperación Unión Europea-MERCOSUR, en la ciudad de Bruselas.

Los veinte años que siguieron estuvieron marcados por numerosos avances y retrocesos. El proceso se estancó en el año 2004, para ser retomado un año después con la elaboración de un calendario de encuentros. Este último debió ser actualizado en el 2010, debido a un nuevo estancamiento en el año 2006. Finalmente, las negociaciones cobraron un renovado impulso en el 2016, concluyendo en el Acuerdo de Asociación Estratégica tres años más tarde.

Dado este contexto, ¿qué explica la firma del Acuerdo luego de veinte años de avances y retrocesos en las negociaciones? ¿Por qué se alcanzó el Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR a mediados del 2019? A estos interrogantes busca dar respuesta la presente investigación.

En otras palabras, lo que se busca identificar son aquellas variables que dan cuenta del *timing* del Acuerdo en cuestión. Es decir, se pretende determinar si algún cambio, ya sea dentro de los niveles nacional, regional y/o internacional logra explicar el desenlace final de las negociaciones que se encontraban oficialmente en curso desde el año 1999. En este sentido, el objetivo del trabajo consiste en identificar aquellos puntos de quiebre en la continuidad de los años previos, explicando así la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica en un momento en particular.

En función de la precedente pregunta de investigación, se plantea la hipótesis de trabajo de la complementariedad de intereses. En este sentido, se postula que el Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR fue alcanzado a mediados del año 2019 debido al renovado interés de ambos bloques, en forma simultánea, por darle fin a las negociaciones y llegar a un acuerdo. Es decir, en los últimos años previos a la firma del Acuerdo, entendiendo estos como el período 2016-2019, los intereses tanto del MERCOSUR como de la Unión Europea coincidieron temporalmente.

Ahora bien, ¿de dónde habría surgido dicho interés? La respuesta que se propone es diferente para cada bloque. Por parte de la Unión Europea, las variables que explican su deseo de avanzar con el Acuerdo se hallarían principalmente en el plano internacional. Del lado del MERCOSUR, en cambio, el nivel con mayor peso explicativo resultaría ser el regional-doméstico.

En primer lugar, desde la perspectiva de la Unión Europea, el acercamiento a los países del MERCOSUR se presentaría como una oportunidad frente a un contexto internacional marcado por la incertidumbre y los desafíos. En este sentido, tanto el rol de China como de Estados Unidos se vuelven fundamentales; no solo por su papel en la guerra comercial que protagonizan, sino también por sus relaciones con los bloques regionales analizados.

En el caso estadounidense, su vinculación con la Unión Europea se ha caracterizado en los años en estudio por un significativo enfriamiento. En efecto, la brecha entre ambos ha crecido hasta el punto de abarcar aspectos políticos, comerciales y de seguridad, como han demostrado la pausa en las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por sus siglas en inglés) y la mutua imposición de aranceles a la exportación (acero, aluminio, licores y vestimenta, entre otros).

Asimismo, la Unión Europea no solo presentaría incentivos por la relación de interdependencia competitiva con los Estados Unidos que será analizada a lo largo del trabajo, sino también por la creciente presencia china en América del Sur. Uno de los principales indicadores de ello es la consolidación del gigante asiático como primer socio comercial del MERCOSUR.

Por otro lado, el interés del bloque europeo por avanzar en las negociaciones y alcanzar un acuerdo se habría visto correspondido por parte de los países sudamericanos en el mismo lapso de tiempo. En este caso, sin embargo, las variables más relevantes se hallan en un nivel o plano diferente.

En efecto, si en los últimos años es posible observar cómo la posición del MERCOSUR frente al Acuerdo en cuestión ha cobrado mayor firmeza, ello se debería al alineamiento de sus principales socios comerciales, quienes han brindado un mayor impulso a las políticas de apertura comercial, propiciando lo que se considera el giro comercial del MERCOSUR. A su vez, ello no habría sido posible de no ser por la conformación de coaliciones favorables al Acuerdo a nivel doméstico.

Tomando estas cuestiones en consideración, se postula que el Acuerdo de Asociación Estratégica Unión Europea-MERCOSUR logró alcanzarse a mediados del año 2019 a raíz de una convergencia de intereses entre ambos bloques, en función de los incentivos mencionados que se presentan en uno y otro caso.

Con el fin de estudiar esta hipótesis, la presente investigación se estructura de la siguiente manera: dado el significativo lapso de tiempo que transcurrió entre el inicio de las negociaciones por el Acuerdo en estudio y su conclusión, se recorre a continuación la serie de trabajos dedicados al análisis de dichas negociaciones, en el estado del arte. De este se desprenden no solo conceptos fundamentales para la investigación, los cuales son recogidos en el marco teórico del trabajo, sino además las variables independientes en estudio que, junto a su operacionalización y al método de observación, son exploradas en la sección metodológica que le sigue.

Los capítulos siguientes se enfocan sobre las variables independientes identificadas en la sección previa: el capítulo dos explora aquellas que corresponden al ámbito internacional (el contexto global de incertidumbre, la relación entre Estados Unidos y la Unión Europea y la relevancia del factor China en Sudamérica) y el capítulo tres, las que se asocian a los ámbitos regional y doméstico (el funcionamiento interno del bloque

europeo, el giro refundacional del MERCOSUR y la puja de intereses en el plano nacional argentino).

Finalmente, el último capítulo recoge las principales conclusiones que se desprenden del trabajo, seguidas de la bibliografía consultada, un anexo, y las siglas y acrónimos a los que se hace referencia a lo largo de la tesis.

Estado del arte

En lo que respecta al estado del arte, la investigación se inscribe dentro de una serie de trabajos dedicados al análisis de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, previo al Acuerdo en cuestión. La literatura recorre los años desde el inicio del acercamiento entre los bloques regionales en 1995, pasando por el comienzo de las negociaciones en 1999, sus pausas y reactivaciones, y su conclusión final en el año 2019 (Aldecoa Luzarraga, 1995; Bizzozero, 2001; Bouzas, 2004; del Valle Martínez Castro, 2012; Gómez Arana, 2014; Meissner, 2016; Sanahuja & Rodríguez, 2019; Vaillant & Vaillant, 2014; Velloso, 2017; Vergara Pérez, 2019; Zelicovich, 2019).

Como ha sido previamente mencionado, el acercamiento entre ambas regiones encuentra en sus comienzos la firma del Acuerdo Marco Interregional, a partir del cual se desarrollarán las posteriores negociaciones para profundizar la relación. Francisco Aldecoa Luzarraga analiza los factores que explican su firma. En este sentido, el autor afirma que el Acuerdo es “[...] efecto y causa de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina” (1995, p. 762). Hechos como la cuarta reunión ministerial entre la Unión Europea y el Grupo de Río de 1994, de la que surge la propuesta de un acuerdo interregional, entre otros, dan cuenta de dicha intensificación en las relaciones.

Por su parte, este fortalecimiento de las relaciones entre ambos bloques se explica a raíz de factores tanto estructurales como coyunturales. Los primeros refieren a los cinco siglos de relaciones continuas entre los bloques, a su modelo social en común, la democracia y el Estado de Derecho, la complementariedad a partir de los cambios en la sociedad internacional, la consolidación de ambas regiones y la posibilidad de que la Unión Europea contribuya a la solución de los problemas de América Latina. Los segundos, por otro lado, se vinculan a la salida de la crisis económica en los años noventa, la pacificación en América Central, el calendario de decisiones del Consejo Europeo y la presidencia española de la Unión Europea a mediados del año 1995.

De esta forma, Aldecoa Luzarraga explica el primer acercamiento de los bloques regionales, a través del Acuerdo Marco Interregional, a partir de la consolidación y ampliación de la Unión Europea como actor fundamental del sistema internacional y la creciente integración de América Latina; la intensificación del comercio, la financiación y el diálogo político; la evolución en los marcos formales de la relación; y el cambio en las prioridades de América Latina en la política exterior de la UE.

Por su parte, Roberto Bouzas (2004) explica la firma del señalado AMI a través de factores institucionales e intraburocráticos de la Unión Europea, como así también ciertas causas más inmediatas en el tiempo. Con respecto a los primeros, estos refieren a una tendencia de acercamiento comercial europeo hacia países en vías de desarrollo. Los segundos, en cambio, aluden a las negociaciones del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), la implementación del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), y el ingreso de España y Portugal a la Comunidad Europea.

Con el inicio de las negociaciones propiamente dichas en 1999, Lincoln Bizzozero ha destacado el atractivo que presenta la asociación interregional para ambos bloques: posibilitaría negociaciones concertadas sobre temas particulares a nivel internacional, promovería un pluralismo de regiones a partir de diferentes modos de desarrollo sostenible, e integraría las instancias representativas de las sociedades civiles (2001, p. 380). Este interés, sumado a que los principales portavoces de la negociación continúan siendo los Estados, es lo que ha permitido el avance de las negociaciones, de acuerdo a la visión del autor.

Por su parte, y tomando en cuenta la posición de la Unión Europea, Katharina Meissner (2016), explora la aplicación del modelo “Market Power Europe” (Damro, 2012) a las negociaciones entre los dos bloques en cuestión. Es decir, discute con la literatura de la “Normative Power Europe”, que explica el Acuerdo en función de la intención de la Unión Europea por promover la integración regional (Doctor, 2015; Börzel & Risse, 2009).

Meissner, por el contrario, enfatiza el uso del interregionalismo por parte de la Unión Europea no como instrumento para la difusión normativa, sino como herramienta de política exterior para alcanzar un acuerdo comercial con Brasil. En este marco de “Market Power Europe”, los constreñimientos de tipo internacional e institucional se vuelven relevantes: más allá de la intención del bloque europeo por externalizar su poder de mercado, ha debido enfrentarse a las relaciones comerciales del MERCOSUR con China y Estados Unidos, la débil unión aduanera del bloque sudamericano y la presión de Brasil por una agenda regional y externa.

De igual forma, para el año 2016, la autora señala como principales incentivos de las partes negociadoras el interés de Brasil por la firma del Acuerdo en función de sus

cambios domésticos y la reanudación de las negociaciones del TTIP, así como también el de la Unión Europea a raíz de su crisis económica.

Por otro lado, y más allá de la posición europea, Arantza Gómez Arana (2014) alerta sobre la importancia de centrar el análisis de las negociaciones sobre el MERCOSUR. Si bien la autora destaca la europeización de la política exterior española, y en menor medida la portuguesa, como un factor necesario para explicar el avance de las negociaciones, sobre todo en su primera etapa, esta variable no es suficiente. En su visión, el determinante clave, por el contrario, se halla en los países del MERCOSUR y su interés por acercarse a la UE mediante la concreción el Acuerdo.

Más allá de los incentivos precedentemente señalados, la realidad de las negociaciones se ha caracterizado por la lentitud y los retrocesos. En función de su análisis, en el que se considera fundamentalmente la política comercial, Marcel y Pablo Vaillant identifican diferentes razones que explican dicha lentitud. Entre ellas destacan la diferencia de intereses entre los países miembros del MERCOSUR, la débil propuesta europea de liberalización de tarifas, la opacidad en las negociaciones arancelarias de bienes y la falta de integración y definiciones comunes por parte del bloque sudamericano (Vaillant & Vaillant, 2014).

De forma más particular, la tesis de María Celia del Valle Martínez de Castro (2012) se enfoca en los actores interesados en la agenda político-económica entre el MERCOSUR y la Unión Europea, vinculada al comercio de bienes agrícolas. Así, la autora identifica al sector agropecuario como uno de los principales actores con intereses en el Acuerdo y con la fuerza suficiente para retroceder las negociaciones. De forma similar, Bizzozero destaca la diferencia en el orden de prioridades entre las partes negociadoras, siendo primordial para el MERCOSUR el desbloqueo del tema comercial (2001, p. 380).

En efecto, este tema ha resultado fundamental a lo largo de las negociaciones. Como destaca Ramiro Velloso (2017), en el corto plazo, el Acuerdo genera perdedores para ambos bloques: la agricultura europea por un lado, y los sectores industrial, automotriz y de servicios del MERCOSUR, por el otro. Retomando la teoría de la acción colectiva, el autor asegura que dichos grupos han logrado organizarse de forma efectiva, demorando así las negociaciones.

Sin embargo, Velloso también afirma que a partir del 2017 se abre una ventana de oportunidad para la conclusión de las negociaciones. Entre los principales factores que le permiten asegurarlo se encuentran: la situación económica favorable en ambos bloques; la entrada en vigencia del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio; los acuerdos de la Unión Europea con Japón, Australia y Nueva Zelanda; la pausa en las negociaciones del TTIP; la votación a favor de la salida del Reino Unido de la UE; la imposibilidad de acceso de los países del MERCOSUR al Sistema Generalizado de Preferencias de la UE; la creciente presencia de China en los países del bloque sudamericano; y la ausencia de gobiernos fuertemente opuestos al Acuerdo en los bloques.

Similarmente, y con respecto a esta última etapa de las negociaciones, Guillermo Vergara Pérez (2019) analiza los principales incentivos que se presentan en este último tiempo para la conclusión del Acuerdo: un contexto internacional centrado en Asia que otorga a América Latina una posición geoestratégica privilegiada como puente transoceánico; la consolidación de China como primer socio comercial del MERCOSUR; la Estrategia Global de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad y su pretensión de reforzar el multilateralismo frente al avance del proteccionismo en el mundo; el aumento de las importaciones europeas con respecto a sus exportaciones; el impulso de los presidentes Macri y Temer a la agenda económica; y la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR en manos de Argentina.

No obstante, el autor destaca también dificultades significativas que han ralentizado las negociaciones a lo largo de los años: la complejidad de la agenda sobre contenidos comerciales, industriales y de servicios; los desequilibrios potenciales en el sector agrícola; las debilidades de la integración del MERCOSUR; las cuestiones sociales y medioambientales; y la desigual voluntad de las partes para concluir el Acuerdo (*Ibid.*, p. 61).

De forma más reciente, José Antonio Sanahuja y Jorge Damián Rodríguez (2019) han postulado como principal causa de la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica los cambios en la economía política internacional, particularmente, la crisis de la globalización y el regionalismo. De acuerdo a los autores, el Acuerdo se sitúa dentro de un discurso de “defensa de los valores y las instituciones del orden liberal internacional” frente al resurgimiento de la ultraderecha y el proteccionismo en distintas partes del mundo.

Finalmente, Julieta Zelicovich (2019) explica la conclusión de las negociaciones a raíz de un análisis del BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*) de las partes. De acuerdo a la autora, la coyuntura actual presentó una suerte de fecha límite para los negociadores: pasado este tiempo, las posibilidades de lograr un acuerdo se reducirían drásticamente. Las razones: la guerra comercial entre Estados Unidos y China y el creciente proteccionismo a nivel global con efectos negativos en términos económicos y de previsibilidad; el vencimiento del mandato de la Comisión Europea (CE) en octubre del 2019 y la determinación del gobierno argentino por alcanzar el Acuerdo previo a las elecciones presidenciales en ese mismo mes; y en menor medida, la necesidad de la administración Bolsonaro por cambiar el foco de su gobierno sobre la agenda externa.

Para finalizar, se presenta la siguiente tabla a modo de resumen del estado del arte:

Año	Autor/a	Título	Tema y principales hallazgos
1995	Francisco Aldecoa Luzarraga	El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina.	El AMI como causa y efecto de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina. Considera factores estructurales y coyunturales.
2001	Lincoln Bizzozero	El acuerdo marco interregional Unión Europea-MERCOSUR: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica.	Atractivos del Acuerdo para las partes.
2004	Roberto Bouzas	Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición.	El AMI en función de factores institucionales e intraburocráticos de la Unión Europea.

Año	Autor/a	Título	Tema y principales hallazgos
2012	María Celia del Valle Martínez de Castro	El capítulo agrícola en la relación interregional Unión Europea-MERCOSUR.	El sector agropecuario como principal actor con intereses en el Acuerdo.
2014	Marcel Vaillant & Pablo Vaillant	European Union-MERCOSUR Negotiations: A Return to Uncertainties.	La política comercial como causante de la lentitud y retrocesos.
2014	Arantza Gómez Arana	Explaining the renewed push for an European Union Association Agreement with Mercosur.	La europeización de la política exterior española y portuguesa como causa necesaria pero no suficiente y el rol clave del MERCOSUR.
2016	Katharina Meissner	Interregionalism Reloaded: Assessing the EU-MERCOSUR Negotiations.	Explicación de las negociaciones a partir del modelo “Market Power Europe”: interregionalismo como herramienta de política exterior de la Unión Europea.
2017	Ramiro Velloso	MERCOSUR-UE: A new “window of opportunity” for a complex trade negotiation.	Ventana de oportunidad para la conclusión del Acuerdo a partir del 2017 y teoría de la acción colectiva para explicar sus retrocesos.
2019	Guillermo Vergara Pérez	La negociación del Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea: Proceso y factores condicionantes durante el período 2016 a 2019.	Análisis de los principales incentivos para la firma del Acuerdo.

Año	Autor/a	Título	Tema y principales hallazgos
2019	José Antonio Sanahuja & Jorge Damián Rodríguez	Veinte años de negociaciones Unión Europea-MERCOSUR: Del interregionalismo a la crisis de la globalización.	Cambios en la economía política internacional como principal causa del Acuerdo.
2019	Julieta Zelicovich	El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en su recta final.	Análisis del BATNA de las partes a partir de la coyuntura en el 2019.

Marco teórico

En lo que respecta al marco teórico, se retoma como base el análisis de Julieta Zelicovich en “El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en su recta final” (2019). Como se anticipa en la sección anterior, la autora destaca la importancia del factor tiempo y de los incentivos de las partes sobre la conclusión de las negociaciones. El presente trabajo profundiza sobre estos elementos, aportando evidencia en favor de la afirmación de la autora sobre el “solapamiento de las mesas” en un mismo marco temporal.

Por otra parte, se consideran diferentes aportes de la literatura, en función del bloque analizado. Así, para el caso de la Unión Europea, se retoma el modelo de *bureaucratic politics* para la comprensión del funcionamiento de la Comisión Europea, sumado al concepto de interdependencia competitiva, a fin de analizar su relación con los Estados Unidos. El MERCOSUR, en cambio, se estudia a partir de la óptica de *open economy politics* y la relación bilateral Argentina-Brasil, en tanto principales socios del bloque.

De igual forma, cabe destacar que la vinculación entre la Unión Europea y el MERCOSUR es calificada a lo largo del trabajo como interregional. Concretamente, el interregionalismo alude a un proceso de ampliación e intensificación de las interacciones político-económicas entre dos grupos regionales (Roloff, 2006, p. 18). Asimismo, Mathew Doidge añade el componente institucional: el interregionalismo consiste en una relación institucionalizada entre grupos de Estados de diferentes regiones, que se unen con el propósito de involucrarse en diálogos mutuos. De acuerdo al autor, la relación MERCOSUR-Unión Europea puede calificarse como de tipo bilateral, tratándose de dos organizaciones regionales que dialogan entre sí (Doidge, 2011, p. 2).

Si bien no se trata de un fenómeno completamente novedoso, su proliferación comenzó con el fin de la Guerra Fría y la aparición del regionalismo y la globalización (Valle, 2008). De acuerdo al argumento de Katharina Meissner (2017), la Unión Europea posee una larga tradición de uso del interregionalismo como parte de su política exterior. En efecto, esta es una de las formas en que apoya a las organizaciones regionales entre países en vías de desarrollo (Söderbaum, 2015).

Por otra parte, un análisis de las estrategias de la Unión Europea en cuanto a sus relaciones comerciales no resultaría completo sin considerar el rol de los Estados Unidos. Para ello se utiliza como marco de referencia el concepto de "interdependencia

competitiva" de Alberta Sbragia (2010), entendiendo así que ambos se encuentran inmersos en una competencia en la que utilizan acuerdos comerciales para avanzar sus intereses, al tiempo que monitorean los avances del otro. Esta relación estructural de interdependencia competitiva cobró especial relevancia a partir del año 1995, año que coincide con la firma del Acuerdo Marco Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR.

Además, a fin de analizar el comportamiento de la Unión Europea en tanto región y a nivel doméstico, se considera la literatura de *bureaucratic politics*. Ello se debe a que dicho bloque regional constituye uno de los ejemplos más desarrollados de un sistema de gobernanza multinivel (Vanhoonacker, Dijkstra, & Maurer, 2010, p. 13). Por tanto, el presente análisis se enfocará en las preferencias de los actores burocráticos y sus mecanismos de agregación de preferencias a nivel de la Comisión Europea, entendiéndolo su interés como organizacional y jerárquicamente determinado (Hartlapp, Metz & Rauh, 2013, p. 428).

El análisis de la Comisión Europea resulta fundamental, en tanto más allá de la influencia de los Estados miembro y las demás instituciones europeas en los procesos de toma de decisión de la UE, en lo que respecta a su política de comercio exterior, la Comisión ha logrado mantener su rol como parte negociadora a nivel global, presentando al mundo una postura comercial coherente (Elsig, 2002, p. 12). Ello ha sido posible a través del Tratado de Roma, en que los gobiernos europeos delegaron la competencia sobre el comercio a la autoridad de la Comisión; lo que se conoce como *collusive delegation* (Heron & Siles-Brügge, 2012, p. 252).

Con respecto al análisis del bloque sudamericano a nivel regional, se considerará el eje Argentina-Brasil, en tanto principales socios comerciales del MERCOSUR. De acuerdo a la visión de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, luego del restablecimiento democrático en ambos países, la clásica idea de rivalidad comenzó a ser reemplazada por una noción de trabajo en conjunto (2016, p. 20). Si bien los autores destacan las divergencias que han demostrado ambos países en lo que concierne al proceso de integración del MERCOSUR, según Juliana Peixoto y Jorgelina Loza, la conformación de este bloque “[...] ha transformado su tradicional rivalidad en la de principales socios comerciales dando lugar a una cultura de creciente contacto e interdependencia burocrática” (2006, p. 117).

Los cambios políticos registrados por estos dos países en el período en estudio han favorecido significativamente lo que se conoce como el “giro refundacional del MERCOSUR”, es decir, el regreso a sus objetivos comerciales por sobre lo ideológico-político. En los próximos capítulos se analiza la incidencia de este giro sobre las negociaciones por el Acuerdo con la UE, atendiendo no solo a estos cambios a nivel regional, sino también a lo sucedido a nivel doméstico en el caso particular de Argentina.

En efecto, Argentina ha sido uno de los actores que más vaivenes ha registrado en cuanto a sus intenciones sobre el Acuerdo y es por ello que se utiliza como referencia la literatura conocida como *open economy politics* para su análisis. Nacido a raíz del surgimiento de la Economía Política Internacional, este paradigma, OEP por sus siglas en inglés, logra conjugar la ciencia política y la economía, considerando a los individuos, sectores y factores de producción como sus unidades de análisis, y a las instituciones políticas domésticas como mecanismos de agregación de sus intereses (Lake, 2009, p. 225).

De esta forma, es posible derivar las preferencias de los gobiernos a partir de sus escenarios domésticos; en el caso de la apertura comercial pueden identificarse actores que presionan fuertemente a favor, así como otros que deben enfrentar altos costos de ajuste (Drezner, 2007). Asimismo, debe considerarse el rol del capital dentro de cada país, entendido como la presencia de firmas capaces de presionar por sus intereses.

En suma, la investigación pretende concentrarse en distintos niveles de análisis en simultáneo. Para ello se atiende a la relación interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR, la relación de estos con otros países en el sistema internacional y al plano doméstico de uno de los países que ha tenido un rol significativo en la conclusión de las negociaciones en cuestión.

Estrategia metodológica

En función de los objetivos de la presente investigación, el método de observación utilizado es el *process tracing*. Se trata de un método de tipo cualitativo útil en aquellas situaciones en que resulta particularmente complejo vincular un *outcome* o resultado particular a sus variables independientes (George & Benett, 2005, p. 206). Asimismo, se aplica este método en tanto suele ser utilizado para los análisis de casos únicos, como sucede en la presente investigación (Gerring, 2007, p. 179).

En efecto, el hecho de contar con un único caso de estudio, el Acuerdo de Asociación Estratégica alcanzado por la Unión Europea y el MERCOSUR, permite alcanzar altos niveles de validez conceptual, y la aplicación del método del *process tracing* contribuye a la hora de dilucidar los mecanismos causales subyacentes. En este sentido, se analizan las variables independientes identificadas en la sección anterior de forma minuciosa, prestando especial atención a su relación con el fenómeno en estudio. Se pretende determinar, de esta manera, si su existencia o activación en un momento del tiempo se encuentra correlacionado con la conclusión del Acuerdo de Asociación Estratégica.

En otros términos, el análisis se concentra especialmente en las secuencias temporales de las variables; recordando que el objetivo del trabajo consiste en determinar el *timing* particular del Acuerdo, se aprecia la efectividad del método seleccionado. Cabe destacar, además, que dicho análisis resultaría imposible de no ser por otro de los elementos claves del *process tracing*: la descripción atenta y detallada (Mahoney, 2010).

De esta forma, el trabajo presenta un enfoque eminentemente cualitativo, sustentado en el análisis de documentos oficiales, declaraciones de los actores involucrados y estudios previos vinculados a la temática de estudio. Si bien estos últimos abundan en la literatura académica, como ha quedado demostrado en el estado del arte presentado, para analizar la postura de los actores implicados se depende únicamente de sus declaraciones a nivel oficial y de documentos disponibles de forma pública. Considerando estas fuentes, se realiza un estudio descriptivo-analítico del período 2016-2019, enfocado sobre las variables estudiadas.

En lo que respecta a ellas, dada la pregunta a la que se intenta dar respuesta en la presente investigación, la variable dependiente que se considera es la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Es decir, se trata de

una variable dicotómica (presencia o ausencia del hecho estudiado). De esta manera, la investigación se plantea como un estudio de caso único (Gundermann Kröll, 2001).

Con respecto a las variables independientes, estas son tratadas como aquellas variables que logran dar cuenta de la firma del Acuerdo en cuestión. En función de las respuestas que ha otorgado la literatura desde el inicio de las negociaciones hasta el presente, se construye la siguiente tabla de variables independientes:

Niveles de análisis	Unión Europea	MERCOSUR
Internacional	Contexto internacional marcado por la incertidumbre y el proteccionismo.	
	Enfriamiento de la relación con Estados Unidos, en el marco de la interdependencia competitiva.	
	Creciente presencia de China en el MERCOSUR.	
Regional	<i>Bureaucratic politics</i> : el rol de la Comisión Europea en las negociaciones.	El giro refundacional del MERCOSUR.
Doméstico	Conformación de coaliciones domésticas favorables al Acuerdo.	

Como se desprende de la precedente tabla, el presente trabajo considera variables explicativas en tres niveles de análisis: internacional, regional y doméstico.

En lo que concierne al primero de ellos, tanto el bloque del MERCOSUR como el de la Unión Europea comparten una variable de interés vinculada a la incertidumbre del contexto internacional de los últimos años. Tal incertidumbre se desprende de la actual guerra comercial cuyos principales protagonistas son China y Estados Unidos, de una

marcada tendencia hacia el proteccionismo a nivel global e incluso los que algunos autores destacan como el declive del orden liberal internacional.

En este contexto, se presume que el Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR generaría una oportunidad en términos comerciales frente a las dificultades que enfrenta la economía mundial. Además, representa una importante fuente de previsibilidad en un marco de creciente incertidumbre.

Sin embargo, desde la óptica de la Unión Europea, se añaden otras variables que resultan de especial importancia explicativa. En primer lugar, resalta la presencia china en Sudamérica como factor alarmante para los países europeos. El principal indicador de dicha presencia es la consolidación del gigante asiático como primer socio comercial del MERCOSUR. Lo que se presume, por lo tanto, es que a mayor participación de China en el comercio de este bloque, mayor será el interés europeo por la firma del Acuerdo, dado su interés en no perder relevancia para la región en términos comerciales.

En segundo lugar, se añade como variable la relación entre la Unión Europea y los Estados Unidos. De acuerdo a la literatura más reciente, dicha relación se caracteriza hoy por un marcado enfriamiento. Uno de los indicadores más significativos de este alejamiento es la pausa en las negociaciones del TTIP, así como también la mutua imposición de aranceles a la exportación.

Por último, respecto de los niveles regional y doméstico europeos, se considerará como variable la dinámica de funcionamiento de la Unión Europea. En este sentido, se analiza el interés de la Comisión Europea, independientemente de las reservas de algunos de los Estados miembro europeos, por avanzar en las negociaciones. El Acuerdo con el MERCOSUR no solo fortalecería la posición de la Comisión en materia comercial dentro del contexto burocrático europeo, sino que además la ventana de oportunidad para la conclusión de las negociaciones se cerraría a fines del 2019, con el fin del mandato de la Comisión.

Con respecto al nivel regional en el caso del MERCOSUR, se considera su llamado giro refundacional, propiciado fundamentalmente por el alineamiento del eje Argentina-Brasil, principales socios comerciales del bloque. En este sentido, los gobiernos de Macri en Argentina y Temer en Brasil otorgaron un significativo impulso a la agenda económica con el fin de concluir las negociaciones del Acuerdo. En el caso argentino, ello se vio favorecido por su presidencia *pro tempore* del bloque sudamericano a partir de fines del

año 2018. De igual forma, el mandatario argentino convirtió la firma del Acuerdo en cuestión en una de sus prioridades de política exterior.

Ahora bien, el acercamiento entre ambos países en términos de sus políticas comerciales se vio posibilitado a raíz de la conformación de coaliciones favorables a dichas políticas. En particular, resulta fundamental estudiar el caso argentino, en el cual el sector agropecuario ha demostrado su apoyo ante la oportunidad comercial que abría la posibilidad del Acuerdo, sosteniendo así la posición del gobierno a la hora de negociarlo.

En función de estas variables así definidas, el desarrollo de la presente tesis se divide en seis secciones diferentes. De esta manera, cada una se enfoca sobre una de las variables independientes señaladas: el incierto contexto internacional marcado por el crecimiento del proteccionismo, la relación de interdependencia competitiva entre Estados Unidos y la Unión Europea, la creciente presencia china en el MERCOSUR, el funcionamiento de la Comisión Europea, el giro refundacional del MERCOSUR y la conformación de coaliciones domésticas en favor del Acuerdo en el plano argentino.

Capítulo II: El nivel internacional

Un contexto difícil

Con el objetivo de determinar cuáles fueron las razones que desembocaron en un *timing* particular para la firma del Acuerdo en cuestión, resulta esencial como primer paso explorar su contexto a nivel macro en el período 2016-2019. Es por ello que la siguiente sección se concentrará sobre aquella variable que comparten tanto la Unión Europea como el MERCOSUR: el panorama global en los años previos a la firma del Acuerdo.

A través de un análisis de la creciente tendencia hacia el proteccionismo a nivel mundial, así como de los altos niveles de incertidumbre que la acompañan, se busca determinar si estos factores han impactado en la eventual conclusión del Acuerdo de Asociación Estratégica a mediados del año 2019.

En este sentido, si se observa el escenario internacional entre los años 2016 y 2019, período que antecedió a la firma del Acuerdo, una de las principales tendencias que sobresale es el crecimiento del proteccionismo en distintas partes del mundo. En efecto, y de acuerdo al reporte de Global Trade Alert¹ para el período 2017-2019: “[...] la retórica política más crítica de un sistema comercial liberal evidenciada en los últimos años se ha traducido en un mayor proteccionismo y una menor liberalización comercial en el mundo” (Evenett & Fritz, 2019, p. 6). Ciertamente, su aceleración en los últimos años logra verse en términos concretos: 625 distorsiones comerciales fueron introducidas por diferentes gobiernos en el año 2017; 1050 al año siguiente y 1048 en 2019 (*Ibid.*, p. 6).

No todas estas distorsiones han sido resultado de un Estado en particular², pero el caso de los Estados Unidos es especialmente relevante, no solo por las decisiones de gran envergadura que ha tomado sino también por la forma en que estas afectan al resto del sistema internacional. Con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, su política de “America First” y el inicio de variadas guerras comerciales, particularmente aquella con la República Popular China, el comercio a nivel mundial se ha visto fuertemente afectado.

¹ Global Trade Alert monitorea las políticas comerciales de países en todo el mundo, contando con la cobertura más completa de todo tipo de medidas de discriminación y liberalización comercial. Para más información: <https://www.globaltradealert.org/about>

² De hecho, en el período que se extiende desde enero del 2017 hasta noviembre del 2019, solo 14 del total de 73 grandes medidas proteccionistas están asociadas con las guerras comerciales de Donald Trump (Evenett & Fritz, 2019, p. 24).

El impacto del mencionado proteccionismo norteamericano sobre las intenciones de concluir el Acuerdo de Asociación Estratégica por parte de la Unión Europea será explorado en la siguiente sección. Sin embargo, la incertidumbre que ha desencadenado en el mundo no puede ser obviada en la presente sección, ya que tanto la UE como el MERCOSUR se han visto impactados por esta.

Evidentemente, dicho contexto internacional no presenta dificultades únicamente para los países europeos, sino que su impacto también se hace notar del otro lado del Atlántico. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) así lo describía a mediados del año 2018:

En los últimos años se han producido cambios económicos, sociales y geopolíticos que constituyen un punto de inflexión o de crisis de la globalización que afecta directamente la inserción internacional de América Latina y el Caribe y sus relaciones multilaterales, incluidas las que mantiene con la Unión Europea. (2018, p. 9)

Si bien la CEPAL destaca un “telón de fondo de largo plazo” que explicaría los crecientes niveles de incertidumbre en el plano internacional, dos cambios políticos de gran relevancia son considerados: la ya mencionada política proteccionista de Donald Trump y el proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea.

A partir de lo expuesto previamente, es posible distinguir que el panorama global durante los años previos a la firma del Acuerdo muestra un elevado nivel de proteccionismo.

Asimismo, el aumento de las distorsiones comerciales ha sido acompañado por el crecimiento de la incertidumbre a nivel mundial. En este sentido, se considera el Índice de Incertidumbre Global (WUI por sus siglas en inglés)³, y sus mediciones de la incertidumbre global en el período en estudio (Ahir, Bloom & Furceri, 2018). Lo que

³ El Índice de Incertidumbre Global (*World Uncertainty Index*) mide el nivel de incertidumbre a nivel global, considerando 143 países individuales de forma trimestral. El índice refleja la frecuencia de la palabra "incertidumbre" (*uncertainty*) y sus variantes en los reportes de la "Economist Intelligence Unit" para los diferentes países. Para más información: <https://worlduncertaintyindex.com/>

puede observarse es una tendencia de aumento en la incertidumbre a nivel global sobre todo a partir del año 2018⁴ (Véase Cuadro I en Anexos).

Tomando en consideración este escenario, cabe analizar ahora cómo esta variable contextual ha impactado sobre el fin de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR en junio de 2019.

En este sentido, a la hora de considerar los efectos de este escenario de proteccionismo e incertidumbre global, regresar en el tiempo apenas unos años atrás logra ser de gran utilidad. Durante la crisis financiera del año 2008 y la consecuente recesión de la economía a nivel internacional, una de las regiones más profundamente afectada fue la Unión Europea: conformada en gran medida por países de tipo industrializado, sus exportaciones de bienes industriales registraron una significativa disminución. En el caso de los países sudamericanos, por otra parte, los efectos de la crisis se vieron atenuados gracias a la demanda de una China en constante crecimiento (Makuc, Duhalde & Rozemberg, 2015, p. 22).

De acuerdo a los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las negociaciones por el Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR recobraron su ritmo en el año 2010 justamente gracias a este escenario. La búsqueda por asegurar los mercados sudamericanos como destinos para la exportación fue lo que impulsó en gran medida a los negociadores europeos (*Ibid.*).

En efecto, en mayo de 2010 la Comisión Europea tomó la decisión de relanzar las negociaciones en cuestión con el MERCOSUR, luego de una suspensión que se remontaba al año 2004. Las declaraciones de su entonces Presidente José Manuel Barroso parecen ir en la misma dirección que las del BID:

Con la decisión de hoy de relanzar esta negociación con el MERCOSUR, la UE está aprovechando una importante oportunidad. A medida que buscamos fortalecer la economía global después de la recesión, un resultado exitoso puede ofrecer

⁴ A partir del primer trimestre del año 2018, en que se observa una caída significativa en el nivel de incertidumbre, las mediciones del índice son crecientes, a excepción de dos leves descensos (último trimestre del 2018 y tercero del 2019).

beneficios reales en términos de empleo y crecimiento para ambas partes. (European Commission, Directorate-General for Trade, 2010)

Sin ánimos de igualar el contexto internacional de junio de 2019 con aquel de los años 2008/2009, podría argumentarse que la existencia de un escenario tal ha sido una de las causas necesarias, pero no suficiente, para la llegada a un Acuerdo entre los bloques del MERCOSUR y la Unión Europea. Ahora, ¿cómo se relacionan estas variables? El mecanismo causal subyacente se vincula, en este sentido, con la búsqueda de seguridad.

En efecto, si se considera a los tratados de libre comercio (TLCs) como herramientas capaces de reducir la incertidumbre (Handley & Limão, 2015; Lakatos & Nilsson, 2015), dicho mecanismo cobra sentido tanto para la Unión Europea como para el MERCOSUR. Frente a un escenario internacional teñido por un creciente proteccionismo e incertidumbre de los actores involucrados, la búsqueda de seguridad lleva a estos mismos actores a refugiarse en acuerdos capaces de dar respuesta a esa búsqueda.

En este contexto, es plausible suponer que los elevados niveles de proteccionismo e incertidumbre hayan actuado como incentivos tanto para la Unión Europea como para el MERCOSUR a la hora de concluir las negociaciones y alcanzar un Acuerdo. Dicha variable puede considerarse, en este sentido, como elemento necesario, aunque no suficiente, para explicar el *timing* particular del Acuerdo en cuestión.

Sin dejar de lado el contexto mundial, los capítulos siguientes se enfocan sobre dos actores de gran peso en el sistema internacional y los efectos que sus acciones han tenido, particularmente sobre los intereses de la Unión Europea, por retomar y avanzar las negociaciones por un Acuerdo con el MERCOSUR.

La Unión Europea, los Estados Unidos y la interdependencia competitiva

Como la sección anterior deja entrever, el contexto internacional parece haber sido una variable con impacto decisivo sobre las decisiones y acciones de una de las partes de la negociación: la Unión Europea. Es por ello que la presente sección se centra sobre su relación con los Estados Unidos, en función de la relevancia de este último para los acontecimientos en el plano global.

En este sentido, se explora su relación desde la óptica de la interdependencia competitiva, con el objetivo de evaluar cómo las decisiones estadounidenses durante el período en estudio han impactado sobre la postura europea en cuanto a su Acuerdo con el MERCOSUR.

¿Por qué ampliar el estudio de la Unión Europea y el MERCOSUR para incorporar a los Estados Unidos? Más allá de la importancia de este último actor dentro del sistema internacional como un todo, su relación bilateral con la Unión Europea merece especial atención, no solo desde una óptica política, sino también desde una comercial. De hecho, en lo que concierne al vínculo comercial, las cifras de sus intercambios hablan por sí solas: para el año 2018, por ejemplo, el porcentaje de participación norteamericana en el comercio europeo de bienes alcanzaba un 17% sobre el total de sus intercambios (Eurostat Press Office, 2019).

En términos más generales, el presente trabajo considera que la Unión Europea y los Estados Unidos se encuentran inmersos en una relación estructural calificada de “interdependencia competitiva”. En este sentido, “[...] cada uno utiliza acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales para proteger y avanzar sus respectivos intereses económicos” (Sbragia, 2010, p. 368). En otras palabras, cada cual se ve obligado a monitorear los avances del otro en términos de espacios comerciales para no ver reducido su propio margen en terceros mercados.

Lo que resulta particularmente curioso en términos del presente trabajo, es el hecho de que tal relación haya cobrado especial relevancia a partir del año 1995. El punto de quiebre fue la aparición del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), acuerdo con el que Estados Unidos logró conformar el mayor bloque regional comercial fuera de la Unión Europea. Al mismo tiempo, dio a conocer sus intenciones de iniciar negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); un acuerdo que representaría un claro desafío para la Unión Europea. En efecto, dichas negociaciones,

así como sus desarrollos bilaterales entre los países de Latinoamérica y Estados Unidos, se traducirían en un desplazamiento de los intereses de la UE en la región (Heidrich & Oliveira, 2005).

La lógica de la interdependencia competitiva puede verse claramente: en 1995, apenas un año después de la entrada en vigencia del TLCAN y de la firma del ALCA, se logró un importante acercamiento entre la Unión Europea y el MERCOSUR, a través de la firma del AMI, y en 1999, comenzaron formalmente las negociaciones entre ambos bloques para alcanzar así un tratado de libre comercio. Ambos acontecimientos lograron producirse, en gran medida, por la voluntad de la Unión Europea, que no deseaba “perder territorio” frente al avance de Estados Unidos en el continente americano (Holland, 2002, p. 58).

Lo que es más, los retrocesos en los procesos negociadores UE-MERCOSUR por un lado, y del ALCA por el otro, coinciden temporalmente. En efecto, al tiempo que este último era cada vez más cuestionado en la región, alcanzando su punto álgido en la IV Cumbre de las Américas del año 2005, las perspectivas del Acuerdo de Asociación Estratégica eran cada vez más débiles: ninguno de los bloques aceptaba las ofertas del otro, hasta que las negociaciones acabaron por suspenderse a finales del año 2004.

Asumiendo que la lógica de la interdependencia competitiva gobernó la relación entre la Unión Europea y los Estados Unidos aún en los años que competen al siguiente trabajo, se plantea el siguiente interrogante: ¿se registra algún avance comercial por parte de Estados Unidos en el período previo a la firma del Acuerdo, 2016-2019, y que podría haber desencadenado una respuesta de la UE similar a las de 1995 y 1999?

En efecto, es posible ejemplificar este tipo de avances con la actualización de su acuerdo de libre comercio con Corea del Sur a fines del 2018 o con su anuncio sobre un potencial acuerdo con el Reino Unido, una vez saliera este de la Unión Europea. Sin embargo, los años previos a la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica, 2016-2019, coinciden con los años de la administración Trump en Estados Unidos; y esta no se ha caracterizado por una gran apertura al comercio internacional.

De hecho, como se ha analizado en la sección anterior, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca ha sido una de las principales manifestaciones del avance del proteccionismo a nivel global. Es así que entre sus decisiones más significativas destacan

la salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés) y la renegociación del previamente mencionado TLCAN.

De forma más general, es posible apreciar un cambio radical en lo que respecta a la política exterior de los Estados Unidos bajo la administración Trump: el discurso de la promoción de valores liberales tan característico en su predecesor, así como el apoyo a los procesos de la globalización, se vieron reemplazados por la defensa de los intereses nacionales. Nada define mejor al unilateralismo (y a la escuela Jacksoniana⁵) que estos cambios (Jones & Khoo, 2017, p. 48).

En ese caso, ¿pueden considerarse aún las acciones de la UE como una reacción a aquellas de Estados Unidos? La respuesta de la presente tesis es afirmativa. En efecto, la reorientación de la economía norteamericana hacia dentro (“America First”) y el subsiguiente enfriamiento en su relación con la UE, que se manifiesta en la ya mencionada pausa en la negociación del TTIP y los aranceles al aluminio y acero europeos, entre otros, ha llevado a la búsqueda de nuevos mercados. El continente americano, y en particular Sudamérica, se ha presentado como una respuesta lógica frente a dicha búsqueda, en función de la “comunidad de valores históricos y culturales comunes” que comparte con la UE (Cerdeira, 2019, p. 40).

Asimismo, cabe mencionar un factor adicional que habría impulsado a la UE a avanzar en sus negociaciones con el MERCOSUR y que refuerza el argumento de la interdependencia competitiva. En efecto, el hecho de que Estados Unidos “diera la espalda” a ese mundo que tantas veces en el pasado había acudido a “rescatar” presentó a la Unión Europea con una oportunidad invaluable: la de ocupar ese mismo espacio dentro del sistema internacional. En este sentido, su acercamiento a los países sudamericanos y su vocación por liberalizar el comercio con ellos podría ser entendido como “[...] una señal al exterior de su compromiso con el multilateralismo y el libre comercio, a contrapelo de los pasos seguidos por la administración estadounidense” (Astroza Suárez, 2019, p. 8).

Ahora bien, incluso si el contexto internacional teñido de incertidumbre y el creciente proteccionismo norteamericano hubieran impulsado a la Unión Europea a

⁵ En su libro *Special Providence* (2001) Walter Russell Mead delinea cuatro escuelas de pensamiento en la política norteamericana, cada una asociada a un reconocido estadista: Woodrow Wilson, Alexander Hamilton, Thomas Jefferson y Andrew Jackson. Esta última se caracteriza principalmente por su nacionalismo populista.

concluir su Acuerdo con el MERCOSUR, ¿por qué no abordaría la UE a cada Estado miembro de este bloque de forma individual? Ciertamente, aquella habría sido no solo la reacción más eficiente, sino también la más segura, en tanto la UE cuenta ya con experiencia en lo que respecta a tratados de libre comercio con países individuales actuando como contrapartes⁶.

Esta misma pregunta podría suscitarse al analizar la sección siguiente y es por ello que, antes de continuar, resulta fundamental darle una respuesta adecuada. Y tal respuesta solo puede darse en el marco de la presente sección, considerando así, una vez más, a los Estados Unidos y a la reacción europea frente a sus decisiones en los últimos años.

Como se mencionaba anteriormente, más allá de las complicaciones que el proteccionismo norteamericano pudo haber suscitado en el comercio internacional, la Unión Europea percibió este momento como una ventana de oportunidad para acudir en la defensa del llamado orden liberal internacional. Sin embargo, ello no presenta novedad alguna; y eso se debe a que los Estados Unidos ya habían contado con su período de unilateralismo solo algunos años antes. En efecto, los comienzos de la década del 2000 vieron la llegada de G. W. Bush y su enfoque de “go it alone” a la presidencia norteamericana (Kelly, 2003, p. 223). Al igual que sucedió con la administración Trump, la UE halló un espacio para convertirse en líder de ese multilateralismo que el sistema internacional necesitaba (Kissack, 2010, p. 9).

Si se observan las reacciones de los europeos en estos dos momentos de la historia estadounidense, es posible distinguir cuál es la respuesta a la pregunta planteada anteriormente; y dicha respuesta se encuentra teñida de un fuerte componente normativo. En efecto, y como resume la literatura de “normative power Europe” (NPE), la Unión Europea es un “poder normativo” cuyas acciones hacia el exterior buscan establecer estándares normativos (Manners, 2008). En lo que respecta al regionalismo, mediante mecanismos de difusión, la UE pretende difundir la integración regional “[...] tanto como idea normativa como causal sobre cómo mejor alcanzar paz, riqueza y justicia social” (Börzel & Risse, 2009, p. 2).

De hecho, el Acuerdo Marco Interregional firmado en 1995, no tuvo otra intención más que difundir las instituciones y normas de la Unión Europea más allá del Atlántico.

⁶ A modo de ejemplo, la Unión Europea firmó acuerdos de libre comercio tanto con Perú como con Colombia, entrando estos en vigencia en el año 2013.

A cambio de apoyo financiero y *know-how* técnico, la UE buscó asegurar la institucionalización completa del MERCOSUR como “[...] precondition para la liberalización recíproca del comercio y la inversión entre las dos regiones” (Börzel & Risse, 2009, p. 8). Santander (2018) incluso llega a referirse a la Unión Europea como “*fedérateur extérieur*” (“federador exterior”) para el regionalismo sudamericano gracias a la ayuda financiera, logística e institucional que esta ha proporcionado a los países del MERCOSUR y que ha hecho de ella una referencia para estos últimos.

Avanzando en el tiempo, y eventualmente arribando a la conclusión de las negociaciones en 2019, es posible identificar ese mismo ímpetu normativo en las acciones y declaraciones de la Unión Europea. De esta manera, las palabras de Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea (2014-2019) son la mejor prueba: “En medio de tensiones comerciales internacionales, hoy transmitimos, junto con nuestros socios del Mercosur, una señal clara de que defendemos un comercio basado en normas” (Comisión Europea, 2019).

Para concluir el presente capítulo, entonces, es necesario considerar dos elementos fundamentales: por un lado, el enfriamiento de la relación Estados Unidos-Unión Europea, dentro del marco de la interdependencia competitiva; y por el otro, la vocación normativa de la UE. Si bien esta última no lograría explicar el desenlace del Acuerdo de Asociación Estratégica en un momento en particular, es esencial para comprender cómo el primero de estos elementos ha impactado sobre dicho *timing*.

El factor China

En las secciones precedentes se ha analizado el impacto de variables que pertenecen al plano internacional sobre la conclusión de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR; a fin de completar este análisis, resulta inevitable girar la mirada hacia China, el gigante asiático, como lo ha hecho también el mundo en los últimos años. Ciertamente, la Unión Europea no ha sido la excepción, y de ahí la importancia de su estudio en este trabajo.

De esta forma, la siguiente sección se centrará sobre el crecimiento de China y su consolidación como primer socio comercial del MERCOSUR. Se busca determinar la postura y percepción de la UE frente a ello, para así conocer el impacto de esta variable sobre la conclusión de las negociaciones por el Acuerdo de Asociación Estratégica en junio de 2019.

En efecto, la importancia de la República Popular China para las economías sudamericanas ha evidenciado un rápido crecimiento ya desde comienzos de los años noventa (Fernández Jilberto & Hogenboom, 2010, p. 7). La presencia china en el continente no solo se ha hecho sentir en términos de inversión extranjera directa (*Ibid.*, p. 8), sino también en términos comerciales, a partir de su enorme demanda por productos primarios y las consecuentes alzas en las exportaciones sudamericanas: "El comercio bidireccional total de China con América Latina aumentó de solo \$12.2 billones en los 2000 a \$102 billones en 2007" (Hsiang, 2009, p. 38).

En lo que respecta al período de análisis del presente trabajo, en el año 2017, apenas dos años antes de la conclusión de las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea, China alcanzaba un 18% del comercio exterior del bloque sudamericano. De esta forma, se convertía en su principal socio comercial, superando así a la Unión Europea (Sanahuja & Rodríguez, 2019, p. 12). Un año más tarde, China reafirmaba su primer puesto, llegando casi a un 22% del comercio de bienes del MERCOSUR (Timini & Viani, 2019, p. 4).

Si la presunción del presente trabajo es que dicha participación china en las actividades comerciales del MERCOSUR generaría mayor interés por parte de los europeos a la hora de avanzar las negociaciones del Acuerdo (en función de sus intenciones por no perder relevancia para la región en términos comerciales); entonces el argumento cobraría mayor relevancia al considerar que la perspectiva europea en lo que respecta a China es principalmente económica. En efecto, los asuntos comerciales

acaparan gran parte de la agenda bilateral y ello se refuerza “[...] por la naturaleza de la Unión Europea como un actor con la Comisión liderando en la arena económica” (Rees, 2009, p. 41).

Ahora bien, ¿es China una amenaza real para la Unión Europea y sus intereses? Evidentemente, el enfoque del presente trabajo cuenta con sus propias limitaciones: la dificultad de acceder a los pensamientos y percepciones de los *policymakers* europeos en esta materia, en pocas palabras. Sin embargo, a comienzos del año 2019, la Comisión Europea, principal órgano encargado de las negociaciones en cuestión⁷, presentó un documento clave que aporta indicios sumamente relevantes en lo que respecta a la visión europea sobre el gigante asiático.

De hecho, su documento “EU-China –A strategic outlook” marca un cambio en la percepción europea sobre el avance de China. Independientemente de sus vínculos y ánimos de cooperación, la Comisión Europea señala dicho cambio de forma explícita: “[...] hay una creciente apreciación en Europa de que el balance de desafíos y oportunidades presentado por China ha cambiado” (European Commission & High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, 2019, p. 1).

La noción de que el año 2019 presentó un punto de inflexión en lo que respecta a la relación entre la Unión Europea y China es compartida, asimismo, por Erik Brattberg y Philippe Le Corre. Los autores no solo destacan un enfoque más agresivo por parte de la Unión Europea hacia China, sino además el uso del término “rival sistémico” en el mencionado documento de marzo de ese mismo año (Brattberg & Le Corre, 2020, p. 2).

Teniendo estos aspectos en consideración, resulta evidente por qué es necesario incluir al factor China en el presente análisis. Los años previos a la firma del Acuerdo con el MERCOSUR evidenciaron una postura diferente de la Unión Europea frente a China; una postura ya no de pasividad, sino de imposición de ciertas condiciones hacia un país que, en términos de la propia Comisión Europea, ya no podía ser visto simplemente como “en vías de desarrollo”. Es plausible suponer, entonces, que el crecimiento chino y su relación cada vez más estrecha con Sudamérica implicaban, en este sentido, un factor de preocupación para los *policymakers* del bloque europeo.

⁷ Para una descripción más detallada del funcionamiento burocrático europeo en cuanto a las negociaciones en cuestión, véase la sección siguiente, “Al interior de la Unión Europea”.

Como se ha mencionado, el enfoque de este trabajo presenta sus limitaciones. Ahora bien, si se consideran ciertos aspectos, el análisis cobra mayor validez. Por un lado, el principal documento de referencia en lo que respecta a la postura europea sobre el crecimiento chino constituye una declaración oficial de la estrategia planteada por el actor encargado de la negociación por el Acuerdo de Asociación Estratégica con el MERCOSUR: la Comisión Europea. Por otra parte, se ha mencionado también el liderazgo de dicha Comisión en lo referente a las cuestiones comerciales de la Unión Europea, y son ciertamente este tipo de cuestiones la que acaparan la mayor parte de la agenda bilateral con China.

De esta forma, es plausible suponer que la creciente participación china en las economías de los Estados Parte del MERCOSUR representó una señal de alarma para los *policymakers* europeos. Con una lógica similar a aquella descrita en el capítulo anterior, la UE habría dado luz verde a la aceleración de las negociaciones con el mencionado bloque a los fines de no perder su influencia en la región.

En suma, es posible concluir que si bien la presencia de China en Sudamérica no constituye un evento novedoso, la reconfiguración de la postura europea sobre el gigante asiático a partir del 2019 sí lo es. Es así que esta variable se suma como otra de las causas necesarias, aunque no suficiente, para explicar la firma del Acuerdo en un momento temporal en particular.

Capítulo III: El plano regional-doméstico

Al interior de la Unión Europea

En el precedente capítulo se han analizado las respuestas europeas frente a estímulos tan diversos, aunque estrechamente interconectados, como la incertidumbre global, el proteccionismo norteamericano y el incremento de la presencia china en el MERCOSUR. Ahora bien, a la hora de estudiar el frente de la Unión Europea en lo que concierne a las negociaciones con su contraparte sudamericana, resulta fundamental adentrarse en el interior de esta ya longeva unión de países. Ese es el objetivo que se plantea la sección a continuación.

En este sentido, se analiza una serie de ejes vinculados al funcionamiento interno de la UE y plausibles de impactar sobre el *timing* del Acuerdo en cuestión. Dichos ejes, identificados a raíz de la literatura previa, son: el rol de la Comisión Europea y la política comercial de la Unión Europea.

En primer lugar, entonces, cabe remarcar que en lo que concierne al Acuerdo con el MERCOSUR, el órgano encargado de negociar en nombre de la Unión Europea ha sido justamente la Comisión Europea⁸. De forma más general, la CE cuenta, entre otras funciones, con la competencia necesaria para iniciar y negociar acuerdos de tipo comercial (Damro, 2007, p. 893). De esta manera, la posición defendida por la UE en la mesa de negociación se vuelve única.

Sin embargo, para arribar a dicha posición, es el Consejo Europeo quien debe autorizar a la Comisión mediante mandato de negociación. En este sentido, los negociadores de la Unión Europea deben enfrentarse a un juego de tres niveles en el cual intervienen grupos domésticos, intereses nacionales de los Estados miembro y aquel de las instituciones mismas en el plano supranacional (Clark, Duchesne & Meunier, 2000, p. 85).

Desde la óptica de los grupos de interés al interior de los Estados, entonces, estos atraviesan no solo un primer filtro a escala nacional, sino además un segundo filtro a nivel supranacional (Di Filippo, 2008, p. 33). De esta manera, es posible afirmar que al estudiar

⁸ Cabe remarcar que el Parlamento Europeo también organizó un Grupo de Monitoreo especial dedicado a las negociaciones con el MERCOSUR.

el funcionamiento institucional de la Unión Europea, los intereses económicos ya sea a favor o en contra del Acuerdo, se hallan también comprendidos.

Regresando al rol de la Comisión Europea, entonces, resulta fundamental estudiarla desde dos ópticas diferentes: focalizando en el análisis de su composición interna y enmarcándola dentro de un entramado institucional mayor.

Respecto a la primera, la Comisión Europea no puede ser comprendida como un actor unitario; al contrario, no solo cuenta con variadas jerarquías en su interior⁹, sino que además sus decisiones se hallan condicionadas por el accionar de distintos grupos de presión o *lobbies* (Bouwen, 2009, p. 22). Con respecto a sus jerarquías internas, la organización de este órgano puede dividirse en tres partes. En primer lugar, los departamentos ("Direcciones Generales"), encargados de distintas áreas políticas, y las agencias que ejecutan los programas de la CE. En segundo lugar, un Colegio de 27 Comisarios dirige la Comisión, definiendo sus prioridades y estrategias. Por último, a la cabeza de este órgano se halla la figura del Presidente, encargada de la dirección de las actividades.

En lo que concierne al entramado institucional en que la CE se encuentra inmersa, cabe destacar que lo que sucede al interior de la UE se halla condicionado por el funcionamiento de este complejo marco institucional; de allí la relevancia de estudiarla bajo el marco teórico de *bureaucratic politics*. Como señala Gómez Arana, las instituciones de la Unión Europea importan: ellas "[...] proveen el marco de referencia en que una política es desarrollada" (Gómez Arana, 2014, p. 144).

Dentro de este marco de referencia, la Comisión Europea, más allá de su indiscutible preponderancia como institución, ha visto su poder de *agenda-setter* ("programador de la agenda") progresivamente discutido por la evolución de otras instituciones dentro de la UE. En particular, el progresivo crecimiento del Consejo Europeo, compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembro de la UE, el presidente de la CE y un presidente propio, ha desafiado dicho poder o monopolio de *agenda-setting* que ostentaba la Comisión (Rosamond, 2014; Nugent, 2006).

Sin embargo, a los fines de la presente tesis, no es la interacción entre la CE y el Consejo Europeo la que presenta mayor significancia, sino aquella con otra institución:

⁹ Para acceder a más información acerca de la Comisión Europea, su composición y funcionamiento: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission_es

el Parlamento Europeo (PE). En efecto, a partir del Tratado de Lisboa del año 2009 y el establecimiento de la "[...] co-decisión como nuevo 'procedimiento legislativo ordinario' de la UE [...]" (Hix & Høyland, 2013, p. 173), el PE se ha convertido en una instancia más a considerar en lo que respecta a las negociaciones internacionales de la Unión Europea. En el caso particular de las negociaciones con el MERCOSUR, y como investigan Pasquariello Mariano y Luciano (2018), a partir del año 2010 es posible observar una mayor incidencia del Parlamento Europeo sobre su desarrollo.

Si bien esta parlamentarización de la política comercial europea parece ser significativa previo al período de estudio de la presente tesis, es fundamental considerarla a la luz de otro factor relevante en este caso: la finalización del mandato negociador de la Comisión Europea en octubre de 2019. Ello no solo tiene implicancias en tanto cerraría la ventana de oportunidad de ambas partes para concluir el Acuerdo (Zelicovich, 2019), sino que además, en el caso de que debiera renegociarse dicho mandato, el PE tendría esta vez la oportunidad para incidir sobre él, modificando ciertos términos de la negociación. De hecho, es plausible suponer tal escenario, sobre todo considerando que ya en el año 2016, el Parlamento había solicitado a la Comisión Europea la actualización de su mandato negociador en función de los cambios ocurridos desde el inicio de las negociaciones (Pasquariello Mariano & Luciano, 2018, p. 12).

Como se mencionaba al comienzo del capítulo, el segundo eje abordado se vincula con la política comercial de la UE. Si bien no constituye parte del período estudiado por la presente tesis, cabe resaltar un cambio altamente significativo en lo que concierne a dicha política comercial. En octubre del año 2006, la Dirección General de Comercio publicaba "Global Europe: competing in the world"; documento que puede considerarse como punto de quiebre en la política comercial europea hacia el resto del mundo. Luego de una etapa de *managed globalization* ("globalización administrada"), durante la cual el principal foco de la UE se había encontrado en el ámbito multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la CE definía una nueva estrategia: la apertura a nuevos mercados en distintas partes del mundo.

Sin embargo, es bien conocido que las negociaciones con el MERCOSUR no concluyeron sino varios años después. Avanzando en el tiempo, entonces, es posible distinguir una nueva propuesta de la Comisión Europea en lo que concierne al comercio y la inversión: "Trade for All" (2015). Dicha estrategia apunta a impulsar las economías europeas a través de intercambios comerciales efectivos, transparentes y marcados por

valores. Asimismo, la UE alude a las negociaciones comerciales en curso y la importancia de continuar con ellas: destaca a los fines del presente trabajo, "[...] su compromiso con un TLC amplio y exhaustivo con el Mercosur, que tenga en cuenta las realidades económicas de la región, con el objetivo de eliminar barreras e impulsar el comercio" (European Commission, 2015, p. 33).

En lo que respecta al último tramo de las negociaciones, la estrategia expuesta arriba se mantiene. En este sentido, en el año 2017, la Comisión Europea publicó su "Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización", en el cual se plantea la necesidad de diseñar un plan de acción para responder a este fenómeno, sus oportunidades y desafíos. La respuesta de la CE consiste en continuar con su programa de comercio e inversión basado en normas, enfocándose especialmente en los beneficios de la diplomacia económica (Comisión Europea, 2017, p. 15).

Habiendo analizado los anteriores ejes correspondientes al funcionamiento interno de la burocracia europea, es posible derivar la siguiente conclusión: si los cambios institucionales de mayor relevancia que ha experimentado la UE en los últimos años han sido previos al período en estudio, y si su estrategia comercial ha sido consistente desde el año 2006, entonces estos factores no parecen haber tenido un impacto significativo sobre el *timing* del Acuerdo con el MERCOSUR.

Por otra parte, cabe resaltar que durante el período 2016-2019, la Unión Europea sí ha presentado cambios altamente relevantes en su escenario. Solo para mencionar algunos: la salida de uno de sus principales miembros, el Reino Unido, el crecimiento de partidos "euroescépticos" en la región, las dificultades económicas generadas por la crisis de la deuda y las presiones de migrantes y refugiados que desean ingresar al continente (Archick, 2018).

Si bien va más allá del alcance de esta tesis analizar si y cómo estos cambios han modificado el interés de la UE por un acuerdo con el MERCOSUR, lo que sí es evidente es la posibilidad de explicar la conclusión de las negociaciones en cuestión sin necesidad de adentrarse en el nivel estrictamente doméstico de cada uno de sus Estados miembro. Posiblemente futuras investigaciones puedan analizar este punto y confirmar que este tipo de factores son relevantes, aunque no determinantes en dicho nivel de análisis.

Las secciones siguientes trasladan el foco del análisis al otro lado del Atlántico para centrarse, en primer lugar, en el giro refundacional del MERCOSUR y luego, en la arena doméstica de uno de sus integrantes.

MERCOSUR: el regreso a los orígenes

Habiendo analizado la posición negociadora de la Unión Europea, sus principales desafíos y motivaciones para avanzar en la firma del Acuerdo, es necesario en este punto cruzar el Atlántico para enfocar el análisis en su contraparte, el MERCOSUR. Y evaluar los avances y retrocesos de las negociaciones desde su perspectiva implica centrar la mirada fundamentalmente sobre dos de sus Estados Parte: Argentina y Brasil; principales socios comerciales del bloque.

En el período de estudio de la presente tesis, ambos países presentaron cambios políticos de alta significancia no solo para el desarrollo de las negociaciones, sino para el futuro del bloque. A continuación se pretende, entonces, analizar dichos cambios, sus implicancias para la relación Argentina-Brasil y para el resto de la región.

Cabe notar que en el caso del MERCOSUR, a diferencia del análisis sobre la UE, el foco se posiciona sobre las decisiones de sus Estados Parte a nivel presidencial, y no en el funcionamiento burocrático del bloque. Ello se debe a que, mientras las instituciones supranacionales son claves en la integración europea, los presidentes son los actores claves del otro lado del Atlántico; de hecho, la diplomacia presidencial ha sido una constante en la trayectoria del MERCOSUR (Malamud, 2005; Solanas, 2010).

En este sentido, en primer término, se comienza con un estudio del lado brasileño. Si se considera el período previo a la firma del Acuerdo como aquel que va desde el año 2016 hasta el 2019, el análisis sobre Brasil debe comenzar con el gobierno de Michel Temer (agosto 2016-diciembre 2018). En lo referente a su política exterior, la administración Temer implicó un nuevo acercamiento de Brasil hacia el "Oeste" luego de años de énfasis sobre las relaciones sur-sur, que ponían de relieve el vínculo con los países integrantes del BRIC (Brasil, Rusia, India, China), o bien que se caracterizaban por una falta de interés en los asuntos de política exterior (Gratius, 2018, p. 4).

En este sentido, y a partir de un análisis del discurso de José Serra, primer Ministro de Relaciones Exteriores de la administración Temer, es posible identificar un regreso a la política exterior brasileña tradicional, caracterizada por su alineamiento occidental (*Ibid.*, p. 5). En una línea similar, su sucesor en el cargo, Aloysio Nunes Ferreira, prometía para Brasil una mejora de sus vínculos económicos con la Unión Europea.

Ahora bien, a la hora de concluir las negociaciones con la UE, quien se encontraba en el cargo de presidente de Brasil no era Michel Temer sino Jair Bolsonaro; su sucesor a partir de enero del 2019. Si bien su llegada a la presidencia fue acompañada de declaraciones contrarias a la integración del MERCOSUR (Frenkel, 2018), de acuerdo a su propio Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, Bolsonaro tuvo una importante significancia en la concreción del Acuerdo con la Unión Europea, en tanto "[...] eliminó la carga ideológica que anteriores gobiernos brasileños le imprimían a las negociaciones comerciales" (El Observador, 2019).

Al otro lado de la frontera, Argentina también experimentaba sus propios cambios a nivel interno, impactando sobre la orientación de su política exterior. Con la llegada de Mauricio Macri al gobierno argentino en diciembre del 2015, esta última se tornó "[...] casi exclusivamente orientada hacia el Norte, de orientación económica aperturista, y de alineamiento hacia los centros de poder global [...]" (Listrani Blanco & Zaccato, 2018, p. 172). Así, las cuestiones económicas guiaron la agenda de política exterior argentina a lo largo de los años de estudio de la presente tesis. En lo que concierne a su impacto sobre el MERCOSUR, para Anabella Busso y Julieta Zelicovich, la llegada de Macri a la presidencia argentina tuvo un impacto fundamental: "El cambio ideológico que aparejó [...] resinificó el rol de la integración regional dentro de la estrategia de inserción internacional" (2016, p. 22).

Llegados a este punto, es posible apreciar entonces un alineamiento político-ideológico entre los principales socios comerciales del MERCOSUR, un acuerdo de reorientación liberal del bloque. Lo que es más, si se considera que el gobierno de Macri en Argentina (2015-2019) y Temer en Brasil (2016-2018) se combinaron con la presidencia de Horacio Cartes en Paraguay (2013-2018) y el regreso de Tabaré Vázquez con su postura más moderada al mando de Uruguay (2015-2020), es factible el "giro refundacional" o "liberal-conservador" del MERCOSUR al que refiere la literatura en los últimos años (Caetano, 2019; Caballero, 2019).

¿En qué consistió este "giro refundacional"? En poca palabras, en un viraje del bloque en su conjunto hacia un enfoque principalmente comercial. Dicha reorientación acabó por afianzarse en el año 2017 (a solo dos años del fin de las negociaciones con la UE) y tuvo su presentación más visible en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR llevada a cabo en Mendoza, en julio de ese mismo año (Caetano, 2019, p. 79).

Asimismo, dicho año coincide, y no de forma aleatoria, con las presidencias *pro tempore* de Mauricio Macri durante el primer semestre y de Michel Temer, en el segundo. De hecho, las palabras de este último a la hora de asumir la presidencia *pro tempore* del bloque ilustran claramente este giro refundacional: "La cumbre de Mendoza será recordada como el marco del esfuerzo del rescate de la vocación original de nuestro bloque" (Fernández, 2017).

Más allá de sus palabras, Temer cumplió un destacado rol como presidente *pro tempore* del MERCOSUR, en lo que respecta a las negociaciones con la Unión Europea. En este sentido, Brasil "[...] ha encabezado en el segundo semestre del 2017 el diálogo con Europa, primero en septiembre en Bruselas y luego en octubre en Brasilia" (Caetano, 2019, p. 81).

Del análisis anterior se desprende así la importancia del juego político-burocrático al interior del MERCOSUR. Durante el primer semestre del año 2019, Mauricio Macri regresó a la presidencia *pro tempore* del bloque, coincidiendo esta con el tramo final de las negociaciones con la Unión Europea. Este hecho es fundamental si se considera que el gobierno de Macri, como ya se adelantaba, reorientó la política exterior del país, posicionando su foco sobre Occidente, entendido como una combinación de Estados Unidos y Europa. En este marco, el Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea fue definido por la administración Macri como una prioridad de política exterior; "[...] se trataba de un instrumento clave en la reinserción internacional del país, en la que Europa era concebida como un socio estratégico [...]" (Zelicovich, 2019, p. 2).

Ahora bien, podría argumentarse que ello fue resultado de una mera coincidencia en las fechas. Sin embargo, no es poca la literatura ni los testimonios que argumentan lo contrario. A modo de ejemplo, pueden citarse las palabras de la propia Embajadora de Francia en Argentina, Claudia Scherer-Effosse: "El hecho de que la Argentina haya ocupado la presidencia del MERCOSUR fue sin duda un factor positivo para las negociaciones. Fueron años de cabildeos e hizo falta mucha voluntad" (Cámara de Comercio e Industria Franco-Argentina, 2019, p. 8).

Independientemente de ello, el argumento de la presente tesis no pretende basarse en la voluntad de un Estado o su presidente para explicar el desenlace final de las negociaciones. Por el contrario, se considera que fue el giro comercial del MERCOSUR, posibilitado en gran medida por el alineamiento ideológico-político entre sus principales

socios comerciales, uno de los factores necesarios, aunque no suficientes, para llegar al eventual Acuerdo.

Este argumento cobra mayor validez cuando se consideran los años previos al período estudiado: uno de los mencionados socios, Brasil, ya evidenciaba una fuerte voluntad por concluir las negociaciones años antes de su desenlace. En efecto, desde los años de la administración Lula (2003-2011), Brasil emitía una señal positiva en cuanto al avance de las negociaciones; como señala Gómez Arana, "[...] Lula estaba intentando establecer las condiciones políticas requeridas para garantizar negociaciones exitosas antes de dejar la presidencia brasilera" (2014, p. 155). Asimismo, es posible observar una continuidad en cuanto a las intenciones de Brasil sobre el Acuerdo con la UE en el gobierno de su sucesora, Dilma Rousseff, quien también se propuso avanzar en las negociaciones (Míguez & Crivelli, 2014, p. 126).

Sin embargo, mientras esta motivación no encontrara un eco del otro lado de la frontera, la posición del MERCOSUR como bloque no terminaba de definirse de forma favorable al Acuerdo. No fue sino hasta la llegada de Macri al gobierno argentino y la redefinición de la política exterior del país, que los principales socios comerciales del bloque pudieron acordar en el mencionado giro comercial y la voluntad de concluir las negociaciones con la Unión Europea.

La arena doméstica y la puja de intereses

En función de lo analizado en la sección anterior, ha sido posible concluir que el giro refundacional del MERCOSUR ha sido una de las causas necesarias, aunque no suficiente, para arribar al fin de las negociaciones con la Unión Europea. Ahora bien, observar únicamente las decisiones y acciones de sus jefes de Estado en el plano regional del MERCOSUR implicaría dejar de lado una parte fundamental del análisis: la arena doméstica.

Por lo tanto, la presente sección se enfoca sobre los principales grupos domésticos con intereses en la firma del Acuerdo. Tomando en consideración que, como se ha mencionado anteriormente y como señala Gómez Arana, "[...] Argentina siempre ha sido el país del MERCOSUR con mayores reservas hacia el establecimiento de un acuerdo con la UE" (2014, p. 154) y que su cambio político a fines del 2015 fue "[...] el aspecto más importante en el *rapprochement* entre los dos bloques" (Pasquariello Mariano & Luciano, 2018, p. 9), el análisis se enfocará sobre el plano doméstico argentino.

Antes de comenzar, resulta fundamental responder a los siguientes interrogantes: ¿de dónde surge la necesidad de adentrarse en la arena doméstica? ¿Por qué hacerlo si el análisis se enfoca en una negociación de tipo internacional? La respuesta a estas preguntas puede ser hallada de la mano de dos célebres autores: Robert Putnam y Peter Gourevitch.

En lo que respecta al primero, la noción de los juegos de doble nivel resulta clave para comprender la importancia de un análisis integral de las negociaciones internacionales. De acuerdo a Putnam (1988), estas últimas deben ser estudiadas en tanto juegos compuestos de dos arenas conectadas entre sí: la internacional y la doméstica. De esta forma, analizar las negociaciones por el Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR desde la mirada de los gobiernos nacionales, dejando de lado a aquellos actores que presionan desde la arena doméstica, resultaría en una imagen incompleta, ya que "[...] los tomadores de decisiones centrales se esfuerzan por reconciliar imperativos domésticos e internacionales simultáneamente" (Putnam, 1988, p. 460).

¿Por qué es necesario que los líderes políticos tomen en consideración dichos imperativos domésticos? Porque, como señala Peter Gourevitch, las decisiones que estos deseen tomar se encontrarán limitadas por su necesidad de movilizar o retener apoyo para ser implementadas. En este sentido, los *policymakers* se enfrentan a la necesidad de "[...] construir acuerdos entre *officeholders*, funcionarios públicos, líderes de sus partidos y de

grupos de interés, y actores económicos en la sociedad" (Gourevitch, 1986, p. 20). En otras palabras, la conformación de coaliciones de apoyo es fundamental para el éxito de una determinada política pública.

Así, si se parte de la noción de que la política exterior de un país debe ser considerada como política pública (Tokatlian & Merke, 2014), es posible encontrar una respuesta satisfactoria a los interrogantes antes planteados. Tomando el caso argentino, independientemente de que la administración Macri deseara avanzar en la conclusión del Acuerdo con la UE, la falta de apoyo a nivel doméstico no habría permitido el eventual desenlace.

Al adentrarse en la arena doméstica argentina, entonces, es necesario poder identificar a los principales sectores ganadores y perdedores del Acuerdo en cuestión. Si se considera el intercambio de bienes entre el MERCOSUR y la Unión Europea, se aprecia que las exportaciones europeas al primero consisten principalmente en productos químicos y farmacéuticos, maquinaria, vehículos y productos eléctricos (Timini & Viani, 2019, p. 4). Por lo tanto, es plausible asumir que los sectores del MERCOSUR asociados a dichos productos son aquellos más seriamente afectados por el Acuerdo de Asociación Estratégica.

La lógica es la siguiente: si la Unión Europea presenta una ventaja con respecto al MERCOSUR en la producción de los bienes señalados¹⁰, entonces la liberalización del comercio entre ambos, beneficiará particularmente a la UE en lo referente a ellos, perjudicando a sus contrapartes sudamericanas. El argumento cobra mayor sentido si se considera que los sectores europeos asociados a la producción de estos bienes se enfrentan en la actualidad a elevados aranceles para su ingreso al MERCOSUR (*Ibid.*, p. 4).

Lo mismo puede sostenerse a la inversa: si las exportaciones de este bloque hacia la UE se componen principalmente de materias primas y productos agrícolas (*Ibid.*, p. 4), entonces es posible identificar al sector agropecuario como uno de los principales ganadores del Acuerdo, en lo que respecta a los países sudamericanos.

En efecto, al analizar las declaraciones de uno de los principales referentes de este sector, la Sociedad Rural Argentina (SRA), es posible identificar un claro apoyo al avance

¹⁰ Se asume que las regiones exportan los bienes en los cuales tienen una ventaja comparativa. Cabe remarcar que este supuesto simplifica la complejidad del Acuerdo, pero queda por fuera del alcance de esta tesis el análisis en profundidad del texto acordado.

de las negociaciones. De acuerdo a la investigación de del Valle Martínez de Castro, la SRA ha confirmado su "[...] participación y diálogo con sectores gubernamentales y áreas específicas de la cancillería argentina desde que comenzaron las negociaciones [...]" (2012, p. 60). Lo que es más, al concluir estas últimas, dicha entidad celebró la llegada al Acuerdo, remarcando sus beneficios para la producción argentina de alimentos (Sociedad Rural Argentina, 2019).

Ahora bien, más allá de las modificaciones y ajustes que sufrieron los términos de la negociación a lo largo de los años, si se sigue el enfoque de las ventajas comparativas, las coaliciones sectoriales de ganadores y perdedores en uno y otro caso no deberían haberse visto afectadas por el paso del tiempo. Por ejemplo, si el sector agropecuario de los países del MERCOSUR es uno de los potenciales beneficiarios del Acuerdo, su apoyo hacia este debería ser constante a lo largo de los años. En este sentido, la formación de coaliciones de apoyo al Acuerdo no tendría así una incidencia significativa sobre el *timing* de este.

El presente trabajo, sin embargo, se concentra no sobre las continuidades sino sobre las rupturas o puntos de quiebre, y en particular, sobre aquellas ocurridas en el período 2016-2019. Entonces, ¿dónde se hallan esos quiebres? Como se mencionaba anteriormente, las arenas de Putnam son planos interconectados; lo que ocurre en uno afecta al otro y viceversa. Es así que para encontrar dichos quiebres es necesario regresar a la sección previa: a las autoridades nacionales y su política hacia el exterior.

De esta forma, aquellos sectores favorables al Acuerdo que no habían encontrado su correlato en las autoridades negociadoras durante la gestión anterior¹¹, por fin lo hacían con la llegada de la administración Macri al gobierno argentino. En este sentido, la respuesta a la pregunta planteada tiene un tinte normativo. Los cambios no se encuentran en la configuración de ganadores y perdedores, sino en la convergencia de los intereses de esos ganadores con los intereses del gobierno y, por consiguiente, con las autoridades a cargo de la negociación. La gestión Macri, a diferencia de la anterior, se identificó ideológicamente con el sector agropecuario y su vocación exportadora, y fue este mismo sector el que permitió la formación de aquella coalición de apoyo que dicho gobierno requería a nivel doméstico para avanzar en el plano internacional.

¹¹ De hecho, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) estuvo marcado, sobre todo a partir del año 2008, por un deterioro en su relación con el sector agropecuario.

Cabe remarcar que la intención de la presente tesis no es afirmar que la arena doméstica argentina fue favorable a la firma del Acuerdo en su totalidad. Por el contrario, diversos sectores, pero fundamentalmente las industrias automotriz, farmacéutica y metalúrgica, principales "perdedoras" del Acuerdo en términos de ventajas comparativas, manifestaron su oposición, a través de sus respectivas cámaras y asociaciones empresarias¹².

En efecto, los esfuerzos de estos organismos para modificar los términos del Acuerdo se remontan mucho tiempo antes de la conclusión de las negociaciones. Entre sus principales reclamos frente a las autoridades destacan las advertencias respecto del impacto negativo del Acuerdo sobre sus cadenas de valor (AFAC, 2009), la alta sensibilidad de la negociación para sus sectores y la defensa de la industria nacional (ADIMRA, 2019), así como el perjuicio que aceptar las demandas europeas generaría para los intereses nacionales (CILFA, 2019).

Ahora bien, en el caso de estos y más sectores opuestos al avance de las negociaciones con la UE, es plausible suponer que se han combinado dos factores que impidieron sus esfuerzos por demorar el Acuerdo: la centralidad del Poder Ejecutivo en lo que respecta a la política exterior argentina y la falta de articulación de los actores en el plano doméstico. Si bien el enfoque de la presente tesis cuenta con sus limitaciones metodológicas, siendo la principal de ellas la imposibilidad de conocer las discusiones internas que los sectores identificados podrían haber mantenido con las autoridades a cargo de la negociación, si se consideran estos dos aspectos de la política exterior argentina, es posible extraer una conclusión interesante y que podría retomarse en futuras investigaciones sobre el tema.

En este sentido, si la administración Macri ha podido avanzar rápidamente en la conclusión de las negociaciones, no ha sido solamente por la existencia de una coalición de apoyo en el plano doméstico, sino también por la falta de incidencia significativa de los sectores opuestos a ello. ¿Cómo explicar este último punto? A partir de la primacía del Poder Ejecutivo, pero fundamentalmente del presidente, en los asuntos que

¹² Se considera a las siguientes cámaras y asociaciones empresarias como principales representantes de las industrias automotriz, farmacéutica y metalúrgica, respectivamente: Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC); Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos (CILFA); Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA).

conciernen a la política exterior argentina, sumada a la falta de articulación de los sectores domésticos para influir en ella. Como destacan Schenoni y Ferrandi Aztiria: "Los dilemas de acción colectiva dentro del empresariado argentino [...] han sido mucho más difíciles de resolver, al punto que nunca existió en Argentina algo así como una coalición empresarial ni una participación activa en las negociaciones comerciales" (2014, p. 124).

Como se mencionaba, queda fuera del alcance de esta tesis la confirmación de estos puntos. Lo que sí es evidente es que la conformación de coaliciones domésticas favorables al Acuerdo puede señalarse como otra de las causas necesarias, aunque no suficiente, para la conclusión de las negociaciones. Sin embargo, no se trata de una variable con efectos directos sobre el *timing* del Acuerdo, sino que permite la activación de otra variable que sí influye directamente sobre la variable dependiente en cuestión: el rápido avance de la administración Macri en su objetivo de concluir las negociaciones.

Resulta fundamental destacar también la relevancia de los factores normativos, en tanto responsables de la formación de dichas coaliciones. Como se señalaba anteriormente, los quiebres observados en el período de estudio no se vinculan con una modificación en la configuración de ganadores y perdedores a nivel doméstico, sino con cambios ideológicos a nivel de las autoridades de gobierno.

Previo a concluir esta sección, sin embargo, cabría preguntarse de dónde surge el interés de dicha administración por avanzar de forma rápida para arribar a un acuerdo. El elemento clave está, una vez más, en el *timing*. En efecto, el año 2019 podía ser la última oportunidad para que el gobierno de Mauricio Macri demostrara éxitos en su gestión y ganara así al electorado argentino: en octubre de ese mismo año se celebrarían las elecciones presidenciales que luego acabarían por desplazarlo de la presidencia (Zelicovich, 2019, p. 5).

En este sentido, es posible extraer dos importantes conclusiones. Por un lado, la relevancia de los factores normativos, en tanto responsables de la formación de coaliciones domésticas favorables al Acuerdo. Como se señalaba anteriormente, los quiebres observados en el período de estudio no se vinculan con una modificación en la configuración de ganadores y perdedores a nivel doméstico, sino con cambios ideológicos a nivel de las autoridades de gobierno. Por otro lado, el factor tiempo y la cercanía de las elecciones presidenciales resultan fundamentales también para comprender los esfuerzos

de un país tradicionalmente poco interesado por el Acuerdo que en su recta final se convirtió en su principal impulsor.

Capítulo IV: Conclusiones

"En el MERCOSUR trabajamos para que el resultado de la negociación con la UE sea el mejor, pero cuando de bailar se trata, hacen falta dos"

Tabaré Vázquez,
Presidente de la República Oriental del Uruguay
(2005-2010; 2015-2020)¹³

Veinte años más tarde: el Acuerdo de Asociación Estratégica Unión Europea-MERCOSUR ha concluido. Un Acuerdo “[...] de cuarta generación, multidimensional, moderno y ajustado a las necesidades geopolíticas y económicas de ambos bloques” (Cerdeira, 2019, p. 52).

En función de la presente investigación, se ha hallado evidencia significativa en favor de la hipótesis planteada. Las negociaciones por el Acuerdo de Asociación Estratégica han alcanzado su fin en junio de 2019 gracias a la combinación de diferentes variables a nivel internacional, regional y doméstico que permiten explicar la complementariedad de intereses del MERCOSUR y la Unión Europea en un mismo lapso temporal (2016-2019).

Más allá de las cuestiones técnicas de la negociación, la evidencia refuerza el hecho de que la voluntad de ambas partes es el elemento clave: "La voluntad política y la audacia técnica son las primeras condiciones *sine qua non*" (None, 2012, p. 4). Como señalaba Tabaré Vázquez en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR a mediados del 2018, y como remarca Gómez Arana: "El Acuerdo será posible una vez que haya voluntad real en ambos lados [...]" (2014, p. 157); y en el período considerado por la presente tesis, dicha voluntad existió.

¿Cómo es posible explicar esta complementariedad en el interés de ambas partes en un mismo momento? En función de las variables internacionales, regionales y domésticas consideradas en la presente investigación. Si bien resulta imposible seleccionar a alguna de ellas como elemento determinante del resultado estudiado, o mismo establecer el grado

¹³ Declaraciones hechas durante la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en Asunción (junio 2018), durante la cual Uruguay asumió la presidencia *pro tempore* del bloque.

exacto en que cada una influyó sobre el *timing* del Acuerdo, sí se pueden extraer conclusiones de gran interés teórico-práctico.

Como se planteaba al comienzo de la investigación, las variables con mayor peso explicativo en lo que concierne al interés de la Unión Europea han resultado ser aquellas vinculadas al contexto internacional. Por un lado, la evidencia apunta a que la llegada de Trump a la presidencia norteamericana y su redefinición de la relación con la UE ha impulsado a esta última a la búsqueda de otros mercados y sobre todo a posicionarse en el sistema internacional como defensora del comercio, el multilateralismo y la integración.

Ahora bien, la mayor presencia de China en Sudamérica también ha cumplido su parte en el impulso europeo por acelerar las negociaciones; a partir del año 2019, el *approach* de la UE hacia el gigante asiático se ha modificado, pasando este a ser considerado como un factor de preocupación. De esta forma, es posible observar la importancia de la combinación de variables en un mismo lapso temporal para explicar el *timing* del Acuerdo. Si bien Estados Unidos ya ha vivido momentos de unilateralismo en períodos anteriores, solo a partir de los últimos años es que ello se ha conjugado con un cambio en la mirada europea hacia China.

Por otra parte, en lo que respecta al MERCOSUR, la evidencia apunta a que las variables más significativas corresponden a los planos regional y doméstico. En efecto, se refuerza la noción de que uno de los actores que ha tenido gran impacto, sobre todo en el retroceso de las negociaciones en los años previos, ha sido Argentina. A partir del cambio político que supuso la llegada de Mauricio Macri a la presidencia a finales del 2015 y la reorientación de la política exterior del país, el panorama de la región se vio profundamente afectado. En este sentido, su alineamiento con los demás gobiernos de la región, pero fundamentalmente con el de Brasil, ha llevado a un giro refundacional del bloque, favorable a un mayor acercamiento comercial a la Unión Europea.

Cabe destacar en este punto que la reorientación comercial de la administración Macri no hubiera sido posible de no ser por el apoyo de coaliciones domésticas al interior del país. Es por ello que la presente tesis ha identificado esta variable como relevante, más allá de su falta de incidencia directa sobre el objeto de estudio; se trata de un factor que ha permitido que otra de las variables en estudio activara su mecanismo causal en el período considerado.

Por último, es plausible suponer que en el escenario internacional marcado por los crecientes niveles de incertidumbre y proteccionismo, sobre todo a partir del año 2018 en adelante, tanto la Unión Europea como el MERCOSUR se hayan visto atraídos por la posibilidad de generar una mayor seguridad en sus intercambios a través de un acuerdo interregional.

Tomando en consideración los efectos de las variables arriba mencionadas, es posible concluir que dichas variables independientes han sido condiciones necesarias, aunque no suficientes por sí mismas, para arribar a la conclusión del Acuerdo en un determinado momento. La combinación de todas ellas en el mismo lapso temporal ha favorecido una verdadera voluntad por parte de ambas regiones, logrando la mencionada complementariedad de intereses.

Asimismo, es importante destacar la relevancia de un factor poco considerado por la literatura enfocada en las negociaciones en cuestión y que se desprende de las conclusiones de la presente tesis: el factor normativo. Como se ha desarrollado a lo largo del trabajo, la vocación normativa de la Unión Europea ha jugado un rol fundamental para el Acuerdo desde sus inicios; lo que es novedoso es que este factor haya sido clave también para los países del MERCOSUR. En efecto, tanto el cambio ideológico-político en Argentina, como el llamado giro refundacional del MERCOSUR, son variables que poseen un importante tinte normativo.

Más allá de la conclusión de las negociaciones a mediados de 2019, queda un largo camino por recorrer, aún al momento en que el presente trabajo fue finalizado. El proceso de ratificación al cual debe ser sujeto el Acuerdo en los países que forman parte de ambos bloques puede demorar años, de forma que su implementación formal se hallará significativamente distanciada en términos temporales respecto de la conclusión de las ya extensas negociaciones. Como apuntan Patrick Leblond & Crina Viju-Miljusevic: "La política comercial no termina cuando un acuerdo es alcanzado" (2019, p. 1842).

Bibliografía

- Ahir, H., Bloom, N., & Furceri, D. (29 de Octubre de 2018). *The World Uncertainty Index*. Recuperado el 31 de Mayo de 2020, de SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3275033> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3275033>
- Aldecoa Luzarraga, F. (1995). El acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina. *Revista de Instituciones Europeas*, 22(Nº3), 761-792.
- Archick, K. (3 de Diciembre de 2018). *The European Union: Ongoing Challenges*. Obtenido de Congressional Research Service: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44249>
- Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes. (09 de Noviembre de 2009). *Negociación MERCOSUR- Unión Europea: Preocupación para el Autopartismo Argentino*. Obtenido de AFAC: Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes: <http://www.afac.org.ar/#>
- Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina. (01 de Julio de 2019). *Sobre el Acuerdo MERCOSUR-UE*. Obtenido de Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina: <http://www.adimra.org.ar/noticias/3184>
- Astroza Suárez, P. (22 de Octubre de 2019). Brexit: ¿Qué impacto para América Latina? *Análisis Carolina*, 22.
- Bizzozero, L. (2001). El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica. En G. d. Sierra, *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (págs. 373-390). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Lationamericano de Ciencias Sociales .
- Börzel, T., & Risse, T. (2009). Diffusing (Inter-)Regionalism: the EU as a Model of Regional Integration. KFG Working Paper no. 7 .
- Bouwen, P. (2009). The European Commission. En D. Coen, & J. Richardson, *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues* (págs. 19-38). New York: Oxford University Press.

- Bouzas, R. (2004). Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición. *Nueva Sociedad*, 190, 125-135.
- Brattberg, E., & Le Corre, P. (Febrero de 2020). The EU and China in 2020: More Competition Ahead. *Carnegie Endowment for International Peace*.
- Busso, A., & Zelicovich, J. (Agosto/Septiembre de 2016). El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿Desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico? *Cojuntura Austral*, 7(37), 17-24.
- Caballero, S. (Abril de 2019). Reformas para el MERCOSUR: ¿Solución o nuevos problemas? *Análisis Carolina*(5).
- Caetano, G. (2019). Los nuevos rumbos del Mercosur: El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional (FI)*, LIX, cuad. 235(Nº 1), 47-88.
- Cámara de Comercio e Industria Franco-Argentina. (2019). Claudia Scherer-Effosse, nueva embajadora de Francia. *Perspectives*, 7-8.
- Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos. (08 de Julio de 2019). *Comunicado de prensa*. Obtenido de Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos: <http://cilfa.org.ar/wp1/comunicado-prensa-8-julio-2019/>
- Carciofi, R., Gayá, R., & Campos, R. (Octubre de 2019). *Acuerdo con la UE: MERCOSUR necesita revitalizar su agenda interna*. Obtenido de Fundación CECE: <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/acuerdo-ue-mercosur.pdf>
- Cerdeira, J. J. (2019). La relación MERCOSUR-Unión Europea. Una perspectiva político-institucional. *Derecho y Economía de la Integración*(7), 37-74.
- Clark, W. R., Duchesne, E., & Meunier, S. (2000). Domestic and International Asymmetries in United States–European Union Trade Negotiations. *International Negotiation*, 5, 69-95.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global* (Vol. LC/TS.2018/56/Rev.1). Santiago. Obtenido de

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/43740-la-union-europea-america-latina-caribe-estrategias-convergentes-sostenibles-la>

Comisión Europea. (2017). *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*. Bruselas. Obtenido de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf

Comisión Europea. (01 de Julio de 2019). *La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio*. Obtenido de Delegation of the European Union to Argentina: https://eeas.europa.eu/delegations/argentina/64865/la-ue-y-el-mercosur-llegan-un-acuerdo-en-materia-de-comercio_en

Damro, C. (2007). EU Delegation and Agency in International Trade Negotiations: A Cautionary Comparison. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45(4), 883-903.

Damro, C. (2015). Market Power Europe: exploring a dynamic conceptual framework. *Journal of European Public Policy*, 22(no. 9), 1336-1354.

del Valle Martínez Castro, M. C. (2012). El capítulo agrícola en la relación interregional Unión Europea-Mercosur. Tesis de Doctorado - Universidad Nacional de La Plata. Obtenido de <http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/doctorado/tesis/tesis.pdf>

Di Filippo, A. (2008). Viabilidad y perspectivas de futuro de un Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. En D. Osterlof Obregón, & J. Altmann Borbón, *América Latina y la Unión Europea : una integración esperanzadora pero esquiva*. San José de Costa Rica: FLACSO.

Doctor, M. (2015). Interregionalism's impact on regional integration in developing countries: the case of Mercosur. *Journal of European Public Policy*, 22(7), 967-984.

Doidge, M. (2011). Regional Actors and the Rise of Interregionalism. En M. Doidge, *The European Union and Interregionalism: Patterns of Engagement*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.

Drezner, D. W. (2007). *All Politics is Global. Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton: Princeton University Press.

El Observador. (02 de Julio de 2019). Brasil cree que el acuerdo Mercosur-UE facilitará otros tratados comerciales. *El Observador*. Obtenido de <https://www.elobservador.com.uy/nota/brasil-cree-que-el-acuerdo-mercosur-ue-facilitara-otros-tratados-comerciales-201972135817>

Elsig, M. (2002). *The EU's common commercial policy*. New York: Routledge.

European Commission & High Representative for Foreign Affairs and Security Policy. (12 de Marzo de 2019). *EU-China -A strategic outlook*. Obtenido de European Commission: https://ec.europa.eu/commission/news/eu-china-strategic-outlook-2019-mar-12_en

European Commission. (2015). *Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission, Directorate-General for Trade. (04 de Mayo de 2010). *European Commission proposes relaunch of trade negotiations with Mercosur countries*. Obtenido de Press release : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=566>

Eurostat Press Office. (20 de Marzo de 2019). *Eurostat*. Obtenido de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9678910/6-20032019-AP-EN.pdf/0ebd7878-dad5-478e-a5f0-3ae2c91f7ea3>

Evenett, S. J., & Fritz, J. (2019). *Going It Alone? Trade Policy After Three Years of Populism*. Londres: Centre for Economic Policy Research.

Fernández Jilberto, A. E., & Hogenboom, B. (2010). *Latin America facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus*. New York: Berghahn Books.

Fernández, P. S. (22 de Julio de 2017). Los presidentes del Mercosur se comprometen a revitalizarlo. *El País*. Obtenido de <https://www.elpais.com.uy/informacion/presidentes-mercosur-comprometen-revitalizarlo.html>

Frenkel, A. (2018). El mundo según Bolsonaro. La nueva política exterior de Brasil. *Nueva Sociedad*. Obtenido de <https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>

- George, A. L., & Benett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices* . New York: Cambridge UP.
- Gómez Arana, A. (2014). Explaining the renewed push for an European Union Association Agreement with Mercosur. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 6, 136-158.
- Gourevitch, P. (1986). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Gratius, S. (2018). Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61(1).
- Gundermann Kröll, H. (2014). El método de los estudios de caso. En M. L. Tarrés, *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. El Colegio de México / FLACSO México.
- Handley, K., & Limão, N. (2015). Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, *American Economic Association*, 7(4), 189-222.
- Hartlapp, M., Metz, J., & Rauh, C. (2013). Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics inside the European Commission. *Journal of European Integration*, 35(4), 425-441.
- Heidrich, P., & Oliveira, G. (Septiembre de 2005). Negociaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea. *La Chronique des Amériques*, 30.
- Heron, T., & Siles-Brügge, G. (2012). Competitive Liberalization and the 'Global Europe' Services and Investment Agenda: Locating the Commercial Drivers of the EU-ACP Economic Partnership Agreements. *Journal of Common Market Studies*, 50(2), 250-266.
- Hix, S., & Høyland, B. (2013). The empowerment of the European Parliament. *Annual Review of Political Science*(16), 171-189.

- Holland, M. (2002). *The European Union and the Third World*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hsiang, A. C. (Noviembre de 2009). China Rising in Latin America: More Opportunities than Challenges. *Journal of Emerging Knowledge on Emerging Markets*, 1(1), 32-47.
- Jones, D. M., & Khoo, N. (2017). Donald Trump and the new Jacksonians. *Policy: A Journal of Public Policy and Ideas*, 33(1), 42-49.
- Kelly, M. J. (2003). The Bush Foreign Policy 2001-2003: Unilateralist Theory in a Multilateral World, and the Opportunity for Change Offered by Iraq. *Washington University Global Studies Law Review*, 2(1), 221-229.
- Kissack, R. (2010). *Pursuing Effective Multilateralism: The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lakatos, C., & Nilsson, L. (Febrero de 2017). The EU-Korea Free Trade Agreement: Anticipation, Trade Policy Uncertainty and Impact. *Review of World Economics*, 153(1), 179-198.
- Lake, D. A. (Septiembre de 2009). Open economy politics: A critical review. *The Review of International Organizations*, 4(3), 219-244.
- Leblond, P., & Viju-Miljusevic, C. (2019). EU trade policy in the twenty-first century: change, continuity and challenges. *Journal of European Public Policy*, 26(12), 1836-1846.
- Listrani Blanco, T., & Zaccato, C. (2018). Tendiendo puentes en aguas turbulentas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). *Perspectivas*, 3(6), 167-188.
- Mahoney, J. (2010). After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics*, 62(1), 120-147.
- Makuc, A., Duhalde, G., & Rozemberg, R. (2015). *La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: quo vadis?* Washington: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) / Sector de Integración y Comercio (INT). Banco Interamericano de Desarrollo.

- Malamud, A. (Febrero de 2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164.
- Manners, I. (2008). The Normative Ethics of the European Union. *International Affairs*, 84(1), 45-60.
- Mead, W. R. (2002). *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. Londres: Routledge.
- Meissner, K. (2016). Interregionalism Re-loaded: Assessing the EU-Mercosur Negotiations. *St. Antony's International Review*, 11(Nº2), 95-120.
- Meissner, K. L. (2017). Leveraging interregionalism: EU strategic interests in Asia, Latin America and the Gulf region. *International Politics*, 56 (2).
- Míguez, M. C., & Crivelli, A. (2014). El Acuerdo Mercosur-UE: los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, II(144), 117-131.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (Junio de 2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur - UE*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2019, de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/mercosur_ue_-_tabla_de_bienes_0.pdf
- None, J. (2012). UE-MERCOSUR : vers un accord d'association subrégional ? Bilan, enjeux et perspectives. (O. d. Montréal, Ed.) *La Chronique des Amériques*(1).
- Nugent, N. (2006). *Government and Politics of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pasquariello Mariano, K. L., & Luciano, B. T. (2018). The parliamentarization of EU trade policy: unveiling the European Parliament's involvement in EU-MERCOSUR trade negotiations. *European Politics and Society*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/11449/187188>
- Peixoto, J., & Loza, J. (2006). La relación Argentina-Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación. *La Revista de Centro de Estudios Avanzados*, 115-129.

- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rees, N. (2009). EU-China Relations: Historical and Contemporary Perspectives. En G. Wiessala, J. Wilson, & P. Taneja, *The European Union and China: Interests and Dilemmas* (págs. 31-46). Amsterdam - New York: Rodopi.
- Roloff, R. (2006). Interregionalism in theoretical perspective: State of the art. En H. Hänggi, R. Roloff, & J. Rüländ, *Interregionalism and international relations* (págs. 17-31). New York: Cambridge University Press.
- Rosamond, B. (2014). The European Union. En T. G. Weiss, & R. Wilkinson, *International Organization and Global Governance* (págs. 251-264). New York: Routledge.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2016). Contemporary Argentina and the Rise of Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 20-33.
- Sanahuja, J. A., & Rodríguez, J. D. (Septiembre de 2019). Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización. *Documentos de Trabajo, n°13*(2a época).
- Santander, S. (2018). Vers un accord d'association de libre-échange interrégional UE/Mercosur : mirage ou réalité ? En C. Deblock, & J. Lebullenger, *Génération TAFTA. Les nouveaux partenariats de la mondialisation* (págs. 119-131). Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Sbragia, A. (2010). The EU, the US, and trade policy: competitive interdependence in the management of globalization. *Journal of European Public Policy*, 17:3, 368-382.
- Schenoni, L. L., & Ferrandi Aztiria, A. M. (Enero-Mayo de 2014). Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. *CONfines, Año 10*(19), 113-142.
- Sociedad Rural Argentina. (28 de Junio de 2019). *La Sociedad Rural Argentina celebra el acuerdo Mercosur-Unión Europea*. Obtenido de Sociedad Rural Argentina: <https://www.sra.org.ar/la-sociedad-rural-argentina-celebra-el-acuerdo-mercosur-union-europea/>
- Söderbaum, F. (2015). *Rethinking Regionalism*. London: Palgrave Macmillan.

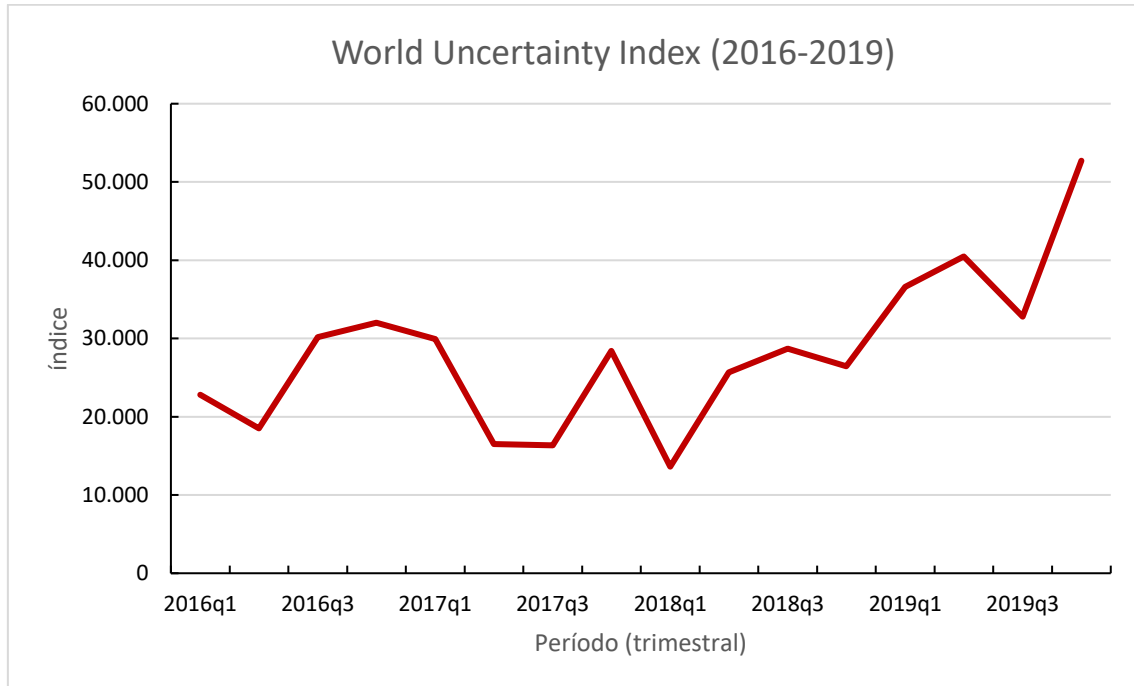
- Solanas, F. (Junio de 2010). La Diplomacia intergubernamental y su papel en la articulación de políticas públicas (Axe X, Symposium 37). *Simposio N° 37. Procesos de integración regional, geopolítica contrahegemónica y autonomía de América latina. Independencias - Dependencias.*
- Timini, J., & Viani, F. (2020). El Tratado de Libre Comercio entre la UE y el MERCOSUR: Principales elementos e impacto económico. *Boletín económico del Banco de España. Artículos analíticos(1).*
- Tokatlian, J. G., & Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En C. H. Acuña, *Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (págs. 245-312). Buenos Aires: Siglo XXI Editores y Fundación OSDE.
- Vaillant, M., & Vaillant, P. (2014). European Union-Mercosur Negotiations: A Return to Uncertainties. *Latin American Business Review, 15:3-4, 337-362.*
- Valle, V. M. (2008). Interregionalism: A Case Study of the European Union and Mercosur. *GARNET Working Paper, 51/08.*
- Vanhoonacker, S., Dijkstra, H., & Maurer, H. (2010). Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy: The State of the Art. *European Integration Online Papers, 14(1).* Obtenido de <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2010-004.pdf>
- Velloso, R. H. (25 de Septiembre de 2017). Mercosur-UE: A new "window of opportunity" for a complex trade negotiation. *Executive Master in International Politics - Master Thesis.* CERIS-ULB Diplomatic School of Brussels. Obtenido de <http://www.ceris.be/fileadmin/library/Research-Papers-Online/Thesis-MERCOSUR-EU-RamiroVelloso-9-2017.pdf>
- Vergara Pérez, G. J. (Junio de 2019). La negociación del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea: Proceso y factores condicionantes durante el período 2016 a 2019. Madrid: Comillas Universidad Pontificia - Trabajo Fin de Máster. Obtenido de <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/41442/TFM001164.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

World Uncertainty Index. (30 de Abril de 2020). *Data [Base de datos]*. Obtenido de
World Uncertainty Index: <https://worlduncertaintyindex.com/data/>

Zelicovich, J. (Julio de 2019). El Acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final.
Análisis Carolina, 13/2019.

Anexos

Cuadro I - World Uncertainty Index (2016-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Índice "World Uncertainty Index" (2020).

Siglas y acrónimos

ADIMRA – Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina

AFAC – Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes

ALCA – Asociación de Libre Comercio de las Américas

AMI – Acuerdo Marco Interregional

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BRIC – Brasil, Rusia, India, China

CE – Comisión Europea

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CILFA – Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

NPE – Normative Power Europe

OEP – Open Economy Politics

OMC – Organización Mundial del Comercio

PE – Parlamento Europeo

PIB – Producto Interno Bruto

SRA – Sociedad Rural Argentina

TLC – Tratado de Libre Comercio

TLCAN – Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TPP – Trans-Pacific Partnership (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica)

TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión)

UE – Unión Europea

WUI – World Uncertainty Index (Índice de Incertidumbre Global)