

NEWSLETTER SOBRE RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

[2015](#) | [2014](#) | [2013](#) | [2012](#) | [2011](#) | [2010](#) | [2009](#) | [Todos los años](#) |
[2008](#) | [2007](#) | [2006](#) | [2005](#) | [2004](#) | [2003](#) | [2002](#)

LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA:

¿Se ha abierto una ventana de oportunidad?

por Félix Peña
Diciembre 2009

Tras casi veinte años desde que se dieron los pasos iniciales orientados a enhebrar una relación estratégica bi-regional especial entre el Mercosur y la Unión Europea, y de diez años de iniciado el proceso formal de negociación, en la práctica se ha producido una situación de estancamiento que perdura ya desde octubre de 2004. Pero hechos recientes parecen indicar que se habría abierto ahora una ventana de oportunidad. En la mejor de las hipótesis, ella podría incluso conducir a la conclusión de las negociaciones para un acuerdo de asociación en el transcurso del año 2010. Son hechos que estarían indicando la presencia de algunas condiciones básicas necesarias, a fin de originar una asociación estratégica estable y con contenido de integración económica entre dos espacios geográficos regionales institucionalizados. Tales condiciones son, según la experiencia acumulada en las últimas décadas en materia de integración entre países y entre regiones, voluntad política y visión estratégica que reflejen concretos intereses nacionales; condicionamientos externos que generen la percepción de desafíos políticos y económicos, incluso de amenazas, y un tejido de intereses cruzados en el plano económico y social.

De pronunciamientos recientes efectuados al más alto nivel, se podría considerar que existiría, tanto en el plano gubernamental como en el empresario, la percepción de que es conveniente y posible avanzar en las negociaciones de un acuerdo bi-regional que sea, a la vez, ambicioso y equilibrado. También hay elementos que indicarían el reconocimiento de que para avanzar, se requiere un fuerte compromiso político de ambas partes y una dosis de flexibilidad, tanto con respecto a las metodologías a emplear en las negociaciones, como en la construcción de los compromisos a asumir y en los instrumentos a emplear.

Si bien es prematuro aún para efectuar pronósticos sobre la posibilidad de que se puedan efectuar avances sustanciales en las negociaciones bi-regionales en ocasión de la próxima Cumbre ALC-UE de Madrid, sí es posible sostener que se ha abierto una ventana de oportunidad y de que así lo entienden tanto los gobiernos como los respectivos sectores empresarios.

Voluntad política y visión estratégica que reflejen concretos intereses nacionales; condicionamientos externos que generen la percepción de desafíos políticos y económicos, incluso de amenazas, y un tejido de intereses cruzados en el plano económico y social, son algunas de las condiciones básicas que explican el origen de los acuerdos de integración entre países y, eventualmente, entre regiones. Son acuerdos que, más allá de sus modalidades y de las técnicas de integración de los mercados que se empleen - para lo cual no hay modelos únicos -, tienen la característica de ser voluntarios y de aspirar a ser sostenidos en el tiempo. Son asimismo multidimensionales al tener, a la vez, alcances políticos y económicos, e incluso sociales por sus efectos sobre los niveles de bienestar y sobre las expectativas de las respectivas poblaciones.

Al menos así lo indican cinco décadas de experiencias desarrolladas no sólo en Europa - la que hasta el momento es la más exitosa en términos de sustentabilidad y profundidad - pero también en otras regiones e incluso en América Latina. La presencia o no de tales condiciones, así como sus respectivas densidades, pueden explicar éxitos y frustraciones en la historia de los procesos de integración.

Pero también cabe tener presente que las antes mencionadas, son condiciones dinámicas que suelen ir mutando con el transcurso del tiempo. De allí que muchas veces se observa que el entusiasmo y la energía que explican el momento fundacional de un acuerdo de integración, se va diluyendo con el cambio de circunstancias que le dieron origen, cómo también por la percepción que pueda existir - en uno o en todos los socios, especialmente en sus ciudadanía - sobre los resultados producidos o esperados hacia el futuro. En cierta forma podría ilustrarse ello con los casos del Grupo Andino - luego Comunidad Andina de Naciones - y del propio Mercosur.

Factores personales también tienen importancia para explicar el origen y la fortaleza de los respectivos acuerdos. Líderes políticos y negociadores con intereses, prioridades y cualidades diferenciados, pueden contribuir a explicar tanto los momentos fundacionales de un proceso de integración - o de asociación estratégica institucionalizada entre dos regiones -, como aquellos en los que predominan inercias o en los que el empujón necesario para seguir construyendo lo imaginado originalmente se va diluyendo.

La reflexión anterior parece pertinente con respecto a las negociaciones orientadas a establecer una asociación estratégica bi-regional entre el Mercosur y la Unión Europea. Uno de sus contenidos principales se manifestaría precisamente en el plano de la integración económica y comercial entre ambos espacios geográficos regionales, con el formato de una zona de libre comercio en el sentido establecido en el artículo XXIV del GATT-1994.

Tras casi veinte años desde que se dieron los pasos iniciales orientados a enhebrar una relación estratégica bi-regional especial, y de diez años de iniciado el proceso formal de la negociación formal, en la práctica se ha producido una situación de estancamiento que perdura ya desde octubre de 2004 (sobre el proceso de negociación bi-regional ver el documento del Parlamento Europeo incluido en la Sección Lecturas Recomendadas de este

Newsletter. Ver asimismo el artículo de Graciela Molle, "Negociación Mercosur-Unión Europea", en Revista del CEI, n° 11, mayo 2008, ps 95 y ss, en <http://cei.mrecic.gov.ar/revista/11/revista.pdf>). Pero hechos recientes parecen indicar que se habría abierto ahora una ventana de oportunidad. Ella podría incluso conducir a la conclusión de las negociaciones para un acuerdo de asociación en el transcurso del año 2010.

Son hechos que estarían indicando la presencia de las condiciones antes mencionadas a fin de originar una asociación estratégica estable y con contenido de integración económica, en este caso entre dos espacios geográficos regionales institucionalizados. Cabrá observar si ellas se presentan con la suficiente densidad como para que sus efectos sean los esperados.

En primer lugar y como una condición básica, la voluntad política y la visión estratégica se están reflejando en pronunciamientos de los dos gobiernos que les corresponderá ejercer las respectivas presidencias temporales regionales en el primer semestre del año próximo. Por un lado, España que será la nación que ejercerá por última vez la presidencia temporal de la Unión Europea. Por el otro, la Argentina a quien le corresponde en el primer semestre del 2010 la presidencia temporal del Mercosur. Ambos tendrán entonces un protagonismo especial, en ocasión de la Cumbre entre los países de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, a realizarse en Madrid los días 16 y 17 de mayo de mayo próximo (ver al respecto este Newsletter de junio y de octubre de 2009).

Al respecto cabe resaltar, en primer lugar, el comunicado final de la XXXVIII Cumbre del Mercosur realizada en Montevideo el 8 de diciembre, que expresa en su párrafo 16 que los Presidentes "celebraron la realización de la Reunión entre el MERCOSUR y la Comisión Europea en Lisboa los días 4 a 6 de noviembre de 2009, y se manifestaron favorables a la realización de contactos, inclusive antes de fines de 2009, entre la próxima Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR (Argentina) y la Comisión Europea, así como acelerar los trabajos a fin de alcanzar los mayores progresos posibles en las negociaciones, con vistas al encuentro presidencial previsto en el contexto de la Cumbre ALC-UE que tendrá lugar en mayo de 2010, bajo la Presidencia Española de la UE" (ver el texto completo del Comunicado Conjunto de los Presidentes, en <http://www.mercosur.int/>).

A su vez, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en su discurso en la Cumbre señaló que "otra cuestión que creo que es un gran desafío... es que este año en mayo en Madrid, tiene lugar el encuentro entre MERCOSUR-Unión Europea, países de la América latina y del Caribe y creo que podemos desde el MERCOSUR cumplir una deuda que tiene 23 años, que es exactamente el cumpleaños del MERCOSUR, y poder arribar a un acuerdo con la Unión Europea".

Se refirió a continuación a la metodología de trabajo que propondrá el Mercosur y que, señaló, ha sido ya conversada con el gobierno español, y que sería la de "empezar al revés de lo que normalmente hacemos...hay que comenzar a repasar e ir cerrando los capítulos en los cuales estamos de acuerdo, integración, cooperación, servicios, compras gubernamentales, si es que tenemos acuerdo, para pasar al capítulo comercial que seguramente

es donde vamos a tener mayores diferencias. Europa, seguramente, del lado de los subsidios agrícolas y nosotros, seguramente, de la cuestión industrial, pero lo cierto es que también podemos tener en estos dos temas del capítulo comercial, mecanismos de adaptación competitiva que fijen plazos en el tiempo para ser cumplimentados teniendo en cuenta las debilidades de cada uno de los sectores o las demandas políticas que también tendrá cada uno de los sectores, llámese Unión Europea, llámese Mercosur, de sus propios empresarios, de sus propios productores". Y agregó que "debemos tener la idea de poder acordar esos mecanismos de adaptación competitiva que al mismo tiempo van a servir como un incentivo para aquellos sectores que tienen un atraso frente a los socios europeos o viceversa, y entonces poder aunar criterios" (ver el texto completo de su discurso en <http://www.caserosada.gov.ar/>).

Las otras dos condiciones - la percepción de un contexto externo favorable al trabajo conjunto entre las dos regiones y la existencia de intereses cruzados - se reflejan en el pronunciamiento más reciente de los empresarios. En efecto, en ocasión de la Cumbre de Montevideo los Presidentes del Foro Empresario Mercosur-Unión Europea (MEBF), Iñaki Urdangarín, por el lado europeo y Carlos Mariani Bittencourt, por el lado del Mercosur, entregaron a los Jefes de Estado de los cuatro países miembros del Mercosur el texto de una Declaración del MEBF referida a la necesidad de concluir las negociaciones. Los párrafos principales de este texto (solo se ha publicado la versión en inglés) señalan que (lo resaltado en negrita es nuestro): "During these years, the MEBF has issued several declarations, with specific recommendations in all relevant areas of the negotiating agenda and a clear motto in all of them: the business representatives claim for the importance of signing a successful, ambitious and well-balanced FTA that will bring prosperity to the peoples and societies of both regions. We firmly believe that the political and economic reasons that triggered this process at its beginning are now even more important than before: in addition to the growing importance of EU-Mercosur trade relations, political and economic interests between the regions are becoming broader. The EU continues to be the major investor in Mercosur and, on the other hand, important companies in Mercosur are increasing their investments in the EU. This process is not only contributing to the expansion of bilateral trade but also to the incorporation of new issues in the bilateral agenda such as sustainable development".

A continuación, los empresarios del MEBF expresan su visión sobre el futuro de las negociaciones en los siguientes términos: "Now we perceive signs that indicate a new hope for the Agreement: recent statements of high level officials favoring the return to the negotiating rounds; the inclusion of this issue in the agenda of the next Spanish Presidency of the EU; and the overall consensus that, among others, open and free commercial relations are important and necessary components of the recipe to combat the current economic crisis. We need the highest degree of political leadership, commitment and flexibility to reach an FTA that takes into consideration the differences concerning the degree of development of the regions and the countries involved, while trying to help reducing them and fostering the necessary conditions in terms of market access and predictability that exporters and investors from both blocs require, as for example through the

elimination of NTBs and subsidies. Both sides need to look at creative solutions to the blockages through a renewed negotiating effort".

Y concluyen señalando que: "Again, the MEBF members declare their readiness to join efforts and to establish even closer links with the negotiating teams in order to keep pace with the latest developments of the process and being able to provide meaningful and useful inputs to it. We strongly encourage the teams to use our help to analyze the recent evolution of markets and international economic scenarios in order to re-launch the negotiation process and to achieve the results the companies of both regions need, in line with the objectives defined by the G20. We urge the Governments on both sides of the Atlantic, to take advantage of unique and exceptional conditions offered by the window of opportunity that represents the next Spanish EU Presidency" (ver texto completo en <http://www.mebforum.org>).

De los pronunciamientos transcritos, se puede imaginar que existiría tanto en el plano gubernamental como en el empresario, la percepción de que es conveniente y posible avanzar en las negociaciones de un acuerdo bi-regional que sea, a la vez, ambicioso y equilibrado. También se observa el reconocimiento de que para avanzar, se requiere un fuerte compromiso político de ambas partes y una dosis de flexibilidad, tanto con respecto a las metodologías a emplear en las negociaciones como en la construcción de los compromisos a asumir y en los instrumentos a emplear. Fórmulas de múltiples velocidades y de geometría variable parecen ser fuertemente recomendables, tanto en estas negociaciones como en el propio Mercosur, sobre todo en su versión ampliada.

Se requiere asimismo una recíproca comprensión de las realidades diferentes de ambos espacios geográficos regionales y de sus respectivos procesos de integración. Ello implica por el lado del Mercosur, tomar en cuenta el hecho que la Unión Europea es muy sensible a los precedentes que el eventual acuerdo bi-regional pueda tener sobre otras negociaciones preferenciales que desarrolle en su estrategia global. Y por el lado de la Unión Europea, implica reconocer las características propias de un Mercosur que no ha sido construido siguiendo el modelo europeo, y en el que las reglas de juego formales se interpretan muchas veces por los comportamientos concretos de cada socio aceptados, a veces tácitamente, por los otros socios. De allí surge una imagen de precariedad que dista de ser lo deseable, pero que permite continuar con un proceso de integración que aún con sus imperfecciones, es preferible al predominio de la fragmentación y a las consecuencias de conflictos que carezcan de un marco institucional aceptado por los protagonistas (ver al respecto este Newsletter, del mes de noviembre 2008).

La inclusión en las negociaciones bi-regionales de nuevos temas de la agenda global, tales como los relacionados entre otros con el cambio climático y las migraciones, también conduce a valorizar un instrumento vigente y que ha sido poco utilizado, como es el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre el Mercosur y sus países miembros y la Comunidad Europea y sus países miembros, concluido en 1995 y que fuera ratificado tras su aprobación por los respectivos Parlamentos (ver su texto en <http://eur-lex.europa.eu/>). Es un instrumento que brinda el marco necesario y los mecanismos de trabajo conjunto para avanzar en múltiples aspectos de

La relación bi-regional, que incluso van más allá de lo que podría ser el contenido del acuerdo de asociación que se está negociando.

Si bien es prematuro aún para efectuar pronósticos sólidos sobre la posibilidad de que se puedan efectuar avances sustanciales en esta negociación bi-regional con motivo de la próxima Cumbre ALC-UE de Madrid, sí es posible sostener que se ha abierto una ventana de oportunidad y de que así lo entienden tanto los gobiernos como los respectivos sectores empresarios.

El aprovechar tal ventana de oportunidad puede traer beneficios a ambas regiones. En el caso del Mercosur, puede contribuir a su más que necesario fortalecimiento como un ámbito de integración productiva, que sea funcional a la consolidación en el Sur Americano de un espacio de democracia, paz y estabilidad política.

Lecturas recomendadas:

- Atkinson, Robert D.; Andes, Scott M., "The Atlantic Century: Benchmarking EU & U.S. Innovation and Competitiveness", The Information Technology and Innovation Foundation (ITIF), 2009, en <http://www.itif.org>.
- Baldwin, Richard (ed.), "The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects", The Graduate Institute - Geneva; Centre for Trade and Economic Integration; Centre for Economic Policy Research (CEPR), A VoxEu.org Publication, November 2009, en <http://www.VoxEu.org>.
- Bayne, Nicholas; Woolcock, Stephen, "The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations", G8 and Global Governance Series, Ashgate, Hampshire - Burlington 2003.
- Berlinski, Julio (coord.), "Ganancias potenciales en el comercio de servicios en el Mercosur: telecomunicaciones y bancos", Red Mercosur de Investigaciones Económicas, Montevideo 2008.
- Bobbio, Norberto, "O Terceiro Ausente. Ensaio e Discursos sobre a Paz e a Guerra", Prefácio de Celso Lafer, Editora Manole em parceria com o Centro de Estudos Norberto Bobbio, Tamboré-Barueri, SP. 2009.
- Breakthrough Institute, "Rising Tigers Sleeping Giants. Asian Nations set to dominate the clean energy race by out-investing the United States", Breakthrough Institute - The Information Technology & Innovation Foundation (ITIF), November 2009, en http://thebreakthrough.org/blog/Rising_Tigers.pdf.
- Castro, Daniel; Andes, Scott, "American Competitiveness in a Post-American World", Policy Issues, WebMemo, The Information Technology & Innovation Foundation, November 11, 2009, en <http://www.itif.org/index.php?id=312>.
- Centro de Economía Internacional, "Comercio y cambio climático en el camino de Copenhague", CEI, Serie de Estudios nº 13, octubre de 2009 en <http://cei.mrecic.gov.ar/serie/pdf/libro13.pdf>.
- Cooper Ramo, Joshua, "The Age of the Unthinkable. Why the new world disorder constantly surprises us and what we can do about it", Little, Brown and Company, New York - Boston - London 2009.

- Charnovitz, Steve; Steger, Debra P.; Van den Bossche (eds), "Law in the Service of Human Dignity. Essays in Honour of Florentino Feliciano", Cambridge University Press, Cambridge - New York 2005.
- Deere-Birkbeck, Carolyn; Monagle, Catherine, "Strengthening Multilateralism: A Mapping of Proposals on WTO Reform and Global Trade Governance", Discussion Draft, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and Global Economic Governance Programme, University of Oxford, November 2009, en <http://www.ictsd.net> y en <http://www.globaleconomicgovernance.org>.
- Deese, David A., "World Trade Politics. Power, Principles and Leadership", Routledge, London and New York 2008.
- Development Partnership Program for South Africa, "Study on Intraregional Trade and Investment in South Asia", Asian Development Bank (ADB) and Australian Government (AusAID), Manila 2009, en <http://www.adb.org>.
- DIRECON, "Chile. 20 Años de Negociaciones Comerciales", Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Comerciales Internacionales (DIRECON), Santiago de Chile 2009.
- European Parliament, "Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una Zona de Asociación Global", Foreign Affairs, Directorate-General For External Policies, Policy Department, Abril de 2009, en <http://www.europarl.europa.eu/>.
- Gotees, Anne Marie; Jenkins, Rob, "Reinventing Accountability. Making Democracy Work for Human Development", International Political Economy Series, Palgrav Macmillan, New York 2005.
- Halle, Mark; Wolfe, Robert (eds.), "Process Matters. Sustainable Development and Domestic Trade Transparency", International Institute for Sustainable Development (IISD), Winnipeg, Manitoba 2007, en www.iisd.org.
- Hufbauer, Gary Clyde; Charnovitz, Steve; Kim, Jisun, "Global Warming and the World Trading System", Peterson Institute for International Economics, Washington 2009.
- Martner, Gonzalo Daniel, "La Crisis y el Estado Activo. Una visión desde América Latina", Colección Pensamiento Iberoamericano, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, Badajoz 2009.
- The Boston Consulting Group, "Report: Measuring Innovation 2009. The Need for Action", A BCG Senior Management Survey, April 2009, en <http://www.bcg.com>.
- The Boston Consulting Group, "Focus: The 2009 BCG Multilatinas. A Fresh Look at Latin America and How a New Breed of Competitors are Reshaping the Business Landscape", BCG 2009, en <http://www.bcg.com>.
- Volpi, Jorge, "El Insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el siglo XXI", Debate, Editorial Sudamericana, Buenos Aires 2009.

Félix Peña es Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité

Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
Miembro del Brains Trust del Evian Group. [Ampliar trayectoria.](#)

<http://www.felixpena.com.ar> | info@felixpena.com.ar

[Suscribirse al newsletter](#) para recibir mensualmente un email con
los últimos artículos publicados en este sitio.

