

NEWSLETTER SOBRE RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

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

¿UN POTENCIAL DESAPROVECHADO?:

Relaciones y negociaciones Mercosur-UE en una perspectiva empresaria

por Félix Peña
Octubre 2007

Las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea están de hecho estancadas. Una de las razones que se esgrime para explicar tal situación, es el que previamente debe concluirse la Rueda Doha. Son muchos los observadores que entienden que son otras razones las que realmente la explican. Entre otras: la erosión en ambos lados del Atlántico del entusiasmo inicial por las negociaciones bi-regionales; los efectos de la paralización de las negociaciones entre los países del Mercosur y los Estados Unidos, en el ámbito más amplio de la fracasada iniciativa de libre comercio hemisférico, y los interrogantes generados en países europeos por el inconcluso proceso de incorporación de Venezuela al Mercosur.

El hecho que en los últimos ocho años el foco principal de atención, en ambos lados del Atlántico, estuviera concentrado en las negociaciones comerciales, podría explicar el que no se hayan explorado ideas que permitieran ampliar la agenda bi-regional. La propia Unión Europea ha desarrollado agendas más creativas en sus relaciones transatlánticas con los Estados Unidos y también con los países del Asia (ASEM). El que las negociaciones comerciales estén a la deriva, no necesariamente debería proyectarse al plano de otras modalidades de impulso de las relaciones entre ambas regiones. El Acuerdo Marco Mercosur-Unión Europea, firmado en Madrid en 1995, brinda un potencial de acción conjunta que no ha sido plenamente aprovechado.

Recientemente en Lisboa, el sector empresario de ambas regiones reunido en el MEBF, ha reiterado su apoyo al desarrollo de las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, incluyendo las negociaciones por el establecimiento de una asociación estratégica bi-regional. Ha puesto el acento en la importancia de impulsar acciones conjuntas, especialmente en materia de facilitación de comercio.

En la práctica, las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) están estancadas. Fueron lanzadas en un clima entusiasta en 1999. Las negociaciones efectivas comenzaron en el 2000. Se generaron muchas expectativas. Pero en octubre de 2004 se tuvo que constatar que no era posible concluir las ese año. Desde entonces han quedado a la deriva, sin rumbo claro y sin motor suficiente. Periódicamente se reitera la voluntad

política de retomar la senda negociadora e incluso de concluir en plazos cortos. Sin embargo, no existe mucho optimismo al respecto.

Una de las razones que se esgrime para explicar el estancamiento de las negociaciones, es el que previamente debe concluirse la Rueda Doha en el ámbito de la OMC. La UE insiste en que ello está previsto en su mandato negociador. Utiliza el slogan de que no tiene dos billeteras, a fin de ilustrar que no puede pagar dos veces en concesiones agrícolas - en particular en la sensible cuestión de determinadas cuotas extra-arancelarias de importación - aquello que aspira a recibir en materia de comercio de bienes industriales y de servicios. Para los países del Mercosur, lo que la UE - y otros países industrializados, en particular, los EEUU - pretenden lograr en estas negociaciones comerciales multilaterales, es mucho en relación a lo que están dispuestos a ofrecer en cambio. Las ofertas en agricultura siguen siendo insuficientes tan pronto se entra en la letra fina. Lo concreto es que Doha sigue estancada - la luz al final del túnel aún está pero es muy tenue - y ello mantiene en un cono de sombra a las negociaciones bi-regionales entre el Mercosur y la UE.

Pero ¿es esa la única razón? Las dudas al respecto son múltiples y crecientes. Parecen justificadas. En efecto, son muchos los observadores que entienden que son otras razones las que realmente explican el estancamiento de las negociaciones entre el Mercosur y la UE. No se las menciona mucho. Pero ellas serían, en la realidad, las que ayudarían a comprender la ausencia de incentivos para imaginar fórmulas alternativas a fin de avanzar en el plano bi-regional, aún cuando no se pueda concluir la Rueda Doha.

Entre otras se pueden destacar las siguientes:

- La erosión en ambos lados del Atlántico del entusiasmo inicial por las negociaciones bi-regionales. Han perdido su atractivo. Los europeos tienen fuertes dudas sobre que el Mercosur les ofrecerá efectivamente un mercado integrado. Lo ven débil en sus instituciones, disciplinas colectivas y efectivas reglas de juego. No dejan de tener razón. Pero quizás también han tomado muy en serio la retórica que por momentos ha caracterizado los pronunciamientos políticos sobre los objetivos del Mercosur. Muchas veces ha sido una retórica maximalista en cuanto al alcance real de los objetivos perseguidos y de los instrumentos empleados. O se inclinan a proyectar hacia esta región su propio modelo de integración y, por cierto, no lo encuentran reflejado en la realidad. O se han apegado - por convicciones o por intereses tácticos - a definiciones de libro de texto de lo que debería ser una unión aduanera como la que intentan construir los países del Mercosur. De allí las exigencias sobre la libre circulación entre los países miembros de los productos importados desde Europa. No es una exigencia que pueda sustentarse en los requerimientos del artículo XXIV-8, del GATT 1994, que son los únicos que formalmente pueden exigirse al Mercosur por terceros países. De este lado del Atlántico, se percibe una UE con muchas otras prioridades estratégicas, en particular a partir de sus ampliaciones más recientes y de los cambios profundos que han introducido China, India, Rusia y otras economías emergentes, en los mapas de la competencia económica global y de las negociaciones comerciales internacionales. Y también consideran que

las propuestas europeas no han tomado en cuenta, ni sus proclamados objetivos de apoyar la integración regional, ni la pronunciada disparidad de grados de desarrollo económico existentes entre ambas regiones. No perciben un real interés europeo en profundizar la relación bi-regional y en concluir las negociaciones comerciales. Se basan para ello en los hechos más que en las obvias retóricas diplomáticas.

- Los efectos de la paralización de las negociaciones entre los países del Mercosur y los EEUU, en el ámbito más amplio de la fracasada iniciativa de libre comercio hemisférico. Es un hecho que, de ambos lados del Atlántico, se insertó la idea de la negociación bi-regional en el contexto más amplio de la histórica relación triangular entre el Mercosur, la UE y los EEUU. Al colapsar las negociaciones del ALCA habrían disminuido entonces los incentivos para acelerar el proceso negociador bi-regional. Incluso puede aventurarse la hipótesis de que del lado europeo, al menos en el caso de algunos de los países miembros de la UE, preferirían evitar tener que explicar en Washington una situación por la que se otorgaría a sus empresas con respecto a las americanas, notorias preferencias comerciales en los países del Mercosur, incluyendo el amplio mercado del Brasil, en particular, el de los servicios y de sus compras gubernamentales.
- Los interrogantes generados, especialmente del lado europeo, por el inconcluso proceso de incorporación de Venezuela al Mercosur. La particular relación de Venezuela con los EEUU - conflictiva en lo político y densa en lo económico - y ciertas resistencias que se observan en países europeos con respecto a la evolución política - interna y externa - más reciente del que sería nuevo socio pleno del Mercosur, contribuyen a generar dudas sobre el impacto que tendría en la opinión pública europea el hecho de que se acuerde una asociación estratégica con el Mercosur ampliado. No es un dato menor, teniendo en cuenta que el acuerdo que se logre debería luego ser aprobado por los respectivos Parlamentos nacionales. Además, se observan interrogantes acerca de si efectivamente tal incorporación habrá de consumarse, tomando en cuenta no sólo la no aprobación del Protocolo de Caracas por los Parlamentos del Brasil y del Paraguay, pero también las propias resistencias que se han evidenciado en el sector empresario venezolano con respecto a la aplicación a su comercio exterior de las disciplinas de la unión aduanera del Mercosur.

El hecho que en los últimos ocho años el foco principal de atención, en ambos lados del Atlántico, estuviera concentrado en las negociaciones comerciales, podría explicar el que no se hayan explorado otras ideas que permitieran ampliar en otros planos la agenda bi-regional. En realidad, las negociaciones también han incluido los denominados pilares del diálogo político y de la cooperación económica. Los negociadores señalan que los capítulos respectivos están concluidos. En todo caso es difícil apreciar cuánto se ha avanzado en tales planos, ya que los textos respectivos nunca han sido publicados. La transparencia y la información al público no han caracterizado hasta el momento a las negociaciones bi-regionales. Basta consultar las respectivas páginas Web - de la UE y de los países del

Mercosur - para constatar que, al respecto, parecen haber predominado criterios propios de una diplomacia comercial de otras épocas.

La propia UE ha desarrollado agendas más creativas en sus relaciones transatlánticas con los Estados Unidos (<http://www.ustr.gov>) y también con los países del Asia (ASEM) (<http://asem.inter.net.th/>). En particular, las agendas y los métodos de trabajo en el ámbito de la ASEM ofrecen un grado de creatividad que de haberse aplicado a las relaciones con el Mercosur, quizás se podría haber traducido en progresos más significativos en distintos planos de la cooperación, especialmente en materia de facilitación de comercio.

Lo concreto es que el hecho que las negociaciones comerciales estén a la deriva, no necesariamente debería proyectarse al plano de otras modalidades de impulso de las relaciones entre ambas regiones. Llama la atención al respecto el hecho que no se haya aprovechado el enorme potencial que contiene, en el plano de la cooperación bi-regional, el [Acuerdo Marco entre el Mercosur y la Unión Europea, firmado en Madrid en 1995](#). Pueden mencionarse al respecto sus artículos 11, referido a cooperación empresarial; 12, sobre inversiones; 13, sobre energía; 14, sobre transporte; 15, sobre ciencia y tecnología; 16, sobre telecomunicaciones y tecnologías de información; 17, sobre protección ambiental; 18, sobre promoción de la integración, y 6 y 7, sobre facilitación de comercio. ¿Es que han sido desarrollados en todo su amplio potencial? Difícil sería responder esa pregunta positivamente.

De existir voluntad política suficiente, a través de la utilización de todo el potencial de este Acuerdo Marco bi-regional podría cubrirse un espectro amplio de los elementos no preferenciales de la relación bi-regional. Incluso sería posible introducir otros desarrollos, en base a la facultad que abre la cláusula evolutiva incluida en su artículo 23. Otra innovación posible resultaría de lo previsto en su artículo 26 sobre el Consejo de Cooperación, que permitiría organizar reuniones ministeriales especializadas, por ejemplo de los Ministros de Finanzas y de Economía, tal como ocurre en la ASEM. Las materias cubiertas por este Acuerdo bi-regional, son muy similares a las previstas en la idea de una Asociación Estratégica bilateral, entre el Brasil y la Unión Europea, lanzada al más alto nivel político en Lisboa el pasado 4 de julio. En principio, resulta difícil entender entonces las razones por las cuales tal asociación no se extendió a todo el Mercosur.

A la luz del potencial no explotado de este Acuerdo bi-regional de 1995, puede apreciarse que no sólo la negociación bi-regional está a la deriva, pero que incluso se está desaprovechando el pleno potencial que ofrecen relaciones bi-regionales entre la UE y el Mercosur. Este hecho podría conducir a sustentar el que son otras razones las que explicarían el cuadro de situación actual, tales como las mencionadas más arriba, y no sólo el que no se haya podido concluir con la Rueda Doha.

Cabe destacar en los dos casos antes mencionados de las relaciones transatlánticas de la UE con los EEUU y con los países del Asia, el papel impulsor que han tenido los sectores empresarios (ver información sobre el Transatlantic Business Dialogue en <http://www.tabd.com> y sobre el ASEM Business Forum en <http://www.ek.fi/businessforums/aebf/en>.

Es en tal sentido, que resulta positivo constatar los enfoques que han predominado en la VII Reunión Plenaria del Foro Empresarial Mercosur-Unión Europea, realizada el 8 de octubre, en Lisboa.

En ella, el sector empresario ha reiterado su apoyo al desarrollo de las relaciones entre el Mercosur y la UE, incluyendo las negociaciones por el establecimiento de una asociación estratégica bi-regional. Participaron del encuentro más de doscientos empresarios, directivos empresariales, altos funcionarios de la Comisión Europea y gubernamentales, expertos y periodistas. Entre otros, estuvieron por la Argentina el Presidente de la UIA, el de la Cámara de Exportadores, el Director General de la Aduana y el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería. Sin embargo, fue notoria la ausencia de miembros de la Comisión Europea.

En la Declaración de Lisboa, el MEBF se pronuncia por la rápida conclusión de la Rueda Doha y de las negociaciones bi-regionales. En los debates que tuvieron lugar en base, en gran medida, al aporte técnico de un proyecto de cooperación del BID a través de expertos convocados por la Cátedra Mercosur de Sciences-Po, Paris (<http://www.chairemercosur.sciences-po.fr>), se avanzaron ideas con respecto a modalidades alternativas para concluir las negociaciones comerciales bi-regionales.

Entre ellas, se incluyó la de un acuerdo en cuyo marco los procesos de desgravación arancelaria pudieran, eventualmente, ser diferenciados para los distintos países miembros del Mercosur, pero introduciendo mecanismos que permitieran su convergencia en un tiempo pre-determinado.

Incluso se mencionó la posibilidad de avanzar a través de acuerdos comerciales bilaterales. Representantes europeos dejaron en claro que ello no sería posible con el actual mandato negociador. Del lado del Mercosur, se recordó que ello equivaldría a que el país que así lo hiciera tendría que dejar de ser miembro pleno. Se citó al respecto, lo mencionado en su momento por el Canciller del Brasil, Embajador Celso Amorim, al referirse a planteamientos del Uruguay con respecto a un eventual acuerdo bilateral de libre comercio con los EEUU. Luego en Ginebra, en otro contexto, fuentes gubernamentales brasileñas reafirmaron que su país negocia a partir del Mercosur.

Y, en particular, la Declaración de Lisboa puso énfasis en la necesidad de avanzar en el plano de las relaciones bi-regionales, sin perjuicio del resultado de las negociaciones pendientes. En tal sentido, el MEBF se ha propuesto asumir un papel más activo en el impulso de acciones orientadas a facilitar el comercio entre ambas regiones.

Lecturas recomendadas:

- Chahdortt, Djavann, "O Que Pensa Alá da Europa?", Editorial Teorema, Lisboa 2005.
- Chaire Mercosur de Sciences Po, "Briefing Notes for the MEBF's VII Plenary Conference", Lisbon - October 8, 2007, Paris, October 2007 (en <http://www.chairemercosur.sciences-po.fr>).
- Corporación Andina de Fomento (CAF), "Camino a la Transformación Productiva", Reporte de Economía y Desarrollo,

Caracas 2006.

- Corporación Andina de Fomento (CAF), "Perspectivas: Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenibles", vol. 4, n° 1, Julio 2006 y vol.4, n° 2, Diciembre 2006.
- Corporación Andina de Fomento (CAF), "Desafíos financieros y macroeconómicos en América Latina", Caracas, Junio de 2007.
- Estevadeordal, Antoni; Shearer, Matthew and Suominen, Kati, "Multilateralizing RTA's in the Americas: State of Play and Ways Forward", Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism - Sponsored and organized by WTO - Hei, Co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR), 10-12 September 2007, Geneva, en <http://www.wto.org>.
- Estevadeordal, Antoni; Harris, Jeremy and Suominen, Kati, "Multilateralizing Preferential Rules of Origin around the World", Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism - Sponsored and organized by WTO - Hei, Co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR), 10-12 September 2007, Geneva, en <http://www.wto.org>
- European Commission, "Mercosur: Regional Strategy Paper - 2007-2013", 02.08.2007 (E/2007/1640), en <http://europa.eu>.
- Freres C.; Gratius S.; Mallo T.; Pellicer A.; Sanahuja A. (eds.), "¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?", Fundación Carolina-CeALCI, Documento de Trabajo n° 15, Madrid, Septiembre 2007.
- Gasiorek, Michael; Augier, Patricia; Lai-Tong, Charles, "Multilateralising Regionales: Relaxing Rules of Origin or Can those PECS be flexed?", Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism - Sponsored and organized by WTO - Hei, Co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR), 10-12 September 2007, Geneva, en <http://www.wto.org>.
- Giddens, Anthony, "A Europa na Era Global", Editorial Presença, Lisboa 2007.
- Hoekman, Bernard and Winters, L.Alan, "Multilateralizing "Deep Regional Integration": A Developing Country Perspective", Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism - Sponsored and organized by WTO - Hei, Co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR), 10-12 September 2007, Geneva, en <http://www.wto.org>.
- Keck, Alexander and Schropp, Simon, "Indisputably Essential: The Economics of Dispute Settlement Institutions in Trade Agreements", WTO, Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2002-02, September 2007, en <http://www.wto.org>.
- Littell, Jonathan, "Les Bienveillantes", Gallimard, Paris 2006.
- McCarthy, Colin, Kruger, Paul and Fourie, Johan, "Benchmarking EPA Negotiations between EU and SADC", ICTSD-TRALAC-APRODEV, South Africa, July 2007, en <http://www.tralac.org>.
- Mercosur-European Union Business Forum (MEBF), "Lisbon Declaration", Lisbon, October 8, 2007, en <http://www.mebf.org>.
- Pauwelyn, Joost, "Legal Avenues to "Multilateralizing Regionalism": Beyond Article XXIV", Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism - Sponsored and organized by WTO - Hei, Co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR), 10-12 September 2007, Geneva, en <http://www.wto.org>.

- Rollo, Jim, "The Challenge of Negotiating RTA's for Developing Countries: what could the WTO do to help?", Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism - Sponsored and organized by WTO - Hei, Co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR), 10-12 September 2007, Geneva, en <http://www.wto.org>.
- Sierralta Ríos, Anibal, "Internacionalización de las Empresas Latinoamericanas", Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 2007.
- Teh, Robert; Prusa; Thomas J. and Budetta, Michele, "Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements", WTO Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper WEAS-2007-03, September 2007, en <http://www.wto.org>.

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

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

