

NEWSLETTER SOBRE RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

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

¿UN NOVIAZGO DEMASIADO PROLONGADO?:

Está abierta una ventana de oportunidad para concluir un acuerdo Mercosur-UE

por Félix Peña
 Mayo 2010

En su reciente Cumbre de Madrid los países del Mercosur y la UE han anunciado el relanzamiento de las negociaciones para lograr un acuerdo de asociación estratégica bi-regional. Se iniciaron hace 10 años. Estuvieron estancadas 6 años. Ellas podrían ahora concluir en el próximo mes de diciembre.

Tres factores sumados podrían explicar el que estas negociaciones se reanuden tras tan prolongado estancamiento. Uno es el hecho que los gobiernos de Argentina y España desarrollaron una intensa acción política y diplomática orientada a lograr ese resultado. Otro es la idea generalizada de que la Rueda Doha no ofrece perspectivas de concluirse en un plazo corto. Y el tercero es la percepción de que en el contexto de una profunda transformación del mapa de la competencia económica global y de una crisis financiera que no parece haber producido aún todos sus efectos, el protagonismo económico de China seguirá planteando desafíos a las economías y empresas de Europa y de América Latina.

Llegar a un acuerdo bi-regional UE-Mercosur no será algo fácil. Se requerirá voluntad política e imaginación técnica, para lograr compromisos que impliquen un razonable equilibrio entre intereses muy diversos. Los nudos a desatar son conocidos y están suficientemente diagnosticados de ambos lados. No es una negociación aislada de otras que desarrolla la UE, por ejemplo, con la India.

Los altos costos políticos que podría tener un eventual fracaso de estas negociaciones, permite considerar que, tras tan prolongado noviazgo, a la relación bi-regional le ha llegado la hora de la verdad. Dado el capital político que se está invirtiendo, difícil sería imaginar nuevas dilaciones que no afecten la credibilidad de todo el ejercicio y de sus protagonistas. Lo razonable será entonces esperar que se concrete un escenario, que es posible, probable y deseable, en el que se concluya bien y en plazos cortos un acuerdo bi-regional.

En el marco de una asociación estratégica ambiciosa se podrían abordar otras cuestiones pendientes entre ambas regiones,

algunas con profundas raíces, y que también requerirán una fuerte dosis de imaginación y creatividad.

En ocasión de la VI Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALC-UE) realizada en Madrid el 18 de mayo (sobre sus resultados ver la Declaración de Madrid y el Plan de Acción aprobados por los casi 60 Jefes de Estado y de Gobierno, en <http://www.eu2010.es/> o [descargue el documento aquí](#); para una amplia información sobre las relaciones comerciales de la UE con América Latina y el Caribe, y con el Mercosur, ver <http://trade.ec.europa.eu/>), se ha anunciado el relanzamiento de las demoradas negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) (ver el texto del Comunicado Conjunto de la IV Cumbre UE-Mercosur en <http://www.eu2010.es/> o [descargue el documento aquí](#)). Iniciadas diez años atrás habían quedado estancadas tras el fracaso del intento de concluir las en octubre de 2004. Su objetivo es lograr un acuerdo de asociación bi-regional (sobre las relaciones entre el Mercosur y la UE en las últimas dos décadas ver varios trabajos que hemos publicado en nuestra página Web - <http://www.felixpena.com.ar> - y sobre el estado de la situación de estas negociaciones a partir del fracaso del 2004, ver este Newsletter de los meses de octubre 2004; febrero 2005; septiembre 2005; marzo 2006; mayo 2006; octubre 2006; junio 2007; octubre 2007; abril 2008; septiembre 2008; octubre 2009, y diciembre 2009).

De los tres componentes del acuerdo que se negocia, el que aparentemente motivó ese prolongado estancamiento sería el comercial preferencial (para un análisis de las negociaciones Mercosur-UE desde su comienzo ver el artículo de Graciela Molle, "Negociación Mercosur-Unión Europea", publicado en la Revista del Centro de Economía Internacional de la Cancillería argentina, Mayo de 2008, número 11, páginas 95 a 119, en <http://www.cei.gov.ar>). Según se suele sostener en los ámbitos negociadores, los otros dos (diálogo político y cooperación) estarían ya concluidos. Sin embargo ningún texto ha sido puesto en conocimiento del público.

Se estima probable que se intente concluir con estas negociaciones bi-regionales en el próximo mes de diciembre, al culminar el período del Presidente Lula en el Brasil. Según el comunicado conjunto de la Cumbre Mercosur-UE realizada el 17 de mayo "ambas Partes han hecho hincapié en su compromiso por tratar de llegar a una conclusión de las negociaciones sin demora. A primeros de julio a más tardar tendrá lugar una primera ronda de negociación". En ese momento la Argentina aún ejercería la presidencia pro-tempore del Mercosur que luego pasaría a ser ejercida por el Brasil.

La suma de por lo menos tres factores podría explicar el que luego de tan prolongado estancamiento, estas negociaciones sean reanudadas e incluso que ellas puedan concluir en plazos cortos (de lo contrario cabría imaginar que ellas no hubieran sido relanzadas al más alto nivel político).

El primero es el hecho que tanto los gobiernos de Argentina y España - en ejercicio de la presidencia conjunta de la Cumbre de Madrid - desarrollaron una intensa acción política y diplomática orientada a lograr tal resultado. Fueron quienes instalaron meses antes de la Cumbre, una posibilidad que hasta pocos días antes de su concreción, muchos visualizaban como remota

e incluso como imposible. Los resultados demuestran que fue una acción eficaz en el contexto de los otros dos factores a mencionar.

El segundo factor es la idea generalizada de que la Rueda Doha no ofrece perspectivas realistas de ser concluida en plazos relativamente cortos. Ello estaría estimulando a muchos países e incluso a la UE, a procurar intensificar el desarrollo de su propia red de acuerdos comerciales preferenciales, esto es, aquellos concluidos en el marco del artículo XXIV del GATT-1994.

Y el tercer factor es la percepción de que en el contexto de una profunda transformación del mapa de la competencia económica global y de una crisis financiera que no parece haber producido aún todos sus efectos, el protagonismo económico de China seguirá acentuándose en el mundo en general y en América Latina en particular. Ello es percibido como un fuerte desafío por parte de muchas empresas que operan en la región - por cierto que por las europeas pero incluso por las de la propia región -. Un sector particularmente expuesto a la futura competencia china es el automotriz, que en el Mercosur se ha caracterizado por una fuerte presencia europea. Las inversiones y las demandas de equipos y bienes de capital que resultarán de los grandes descubrimientos de hidrocarburos en el Atlántico Sur - por ahora en la costa del Brasil - pueden ser otro de los motores que impulsan del lado europeo el relanzamiento de las negociaciones con el Mercosur y el interés por concluir las rápido (sobre los requerimientos de inversiones que resultarán de los descubrimientos de nuevas fuentes de hidrocarburos en la costa del Brasil, ver el artículo de José Sergio Gabrielli de Azevedo, mencionado más abajo en la Sección Lecturas Recomendadas).

Llegar a un acuerdo bi-regional UE-Mercosur no será algo fácil. Se requerirá mucha voluntad política - y las señales emitidas en Madrid pueden ser consideradas como positivas al respecto - y de imaginación en el plano técnico, a fin de lograr compromisos que impliquen un razonable equilibrio entre intereses por momentos muy diversos. Los nudos a desatar son conocidos y están suficientemente diagnosticados de ambos lados. Incluso algunos se han puesto de manifiesto en las negociaciones de la Rueda Doha, lo que generó vínculos entre la negociación bi-regional y la global multilateral. La cuestión de los productos de la agricultura - incluso los procesados - no es la única, pero recientes manifestaciones de países miembros de la UE con fuertes intereses agrícolas ponen de manifiesto que será necesario domesticar aún muchas resistencias - reales o aparentes - si se desea llegar a un acuerdo.

Cabe tener en cuenta además, que no es ésta una negociación aislada de otras, ni lo sería el acuerdo comercial preferencial que eventualmente se logre. Por el contrario comprender en todas sus dimensiones la negociación Mercosur-UE requiere vincularla - desde la perspectiva de ambas regiones y de sus respectivos países miembros - con la red de acuerdos que está impulsando la UE, sin perjuicio que un enfoque más complejo requeriría también tener en cuenta otras negociaciones, tales como las que han concluido o están encarando los Estados Unidos y la propia China, e incluso países de la región como es el caso del Perú que acaba de poner en vigencia su propio acuerdo con China.

En el marco de su estrategia global lanzada en el año 2006 (ver al respecto, el documento "Global Europe", del 18 de abril de 2007, en <http://trade.ec.europa.eu/> o [descargue el documento aquí](#)), la UE ha concluido también en Madrid las negociaciones de acuerdos comerciales preferenciales - con diversas denominaciones y formatos - con Colombia, Perú y Centroamérica. Los textos aún deben ser terminados de pulir desde el punto de vista jurídico y traducido a todos los idiomas oficiales de la UE. Quizás por ello aún no son públicos. Luego deben ser aprobados por los respectivos parlamentos - y eventualmente de otras instancias competentes internas, como es el caso de Colombia en el que debe intervenir también la Corte Constitucional (ver información sobre el acuerdo en www.portafolio.com.co del 21 de mayo de 2010)- a fin de que puedan ser ratificados y de que entren en vigencia. Todo ello puede demandar aún cierto tiempo - entre uno y dos años en el mejor de los escenarios -. A su vez la UE ha iniciado su primer negociación con un país de la ASEAN - Singapur - y se ha señalado la posibilidad de que la negociación con la India, iniciada en el año 2007, pudiera ser concluida en octubre próximo (ver información en la página <http://www.ec.europa.eu/trade>).

Conocer qué ha negociado la UE con los otros países latinoamericanos y, en particular, qué se está negociando con la India, puede ser de mucho interés para los negociadores del Mercosur. Por su relevancia es la negociación con la India la que debe ser seguida más de cerca. Incluye sectores como el agrícola, el automotriz, el de textiles y vestimentas, y cuestiones como la de los servicios y la propiedad intelectual, cuyo abordaje en el bilateral India-UE podría ser útil para el bi-regional Mercosur-UE y viceversa.

Un aspecto que requerirá particular atención es el de cómo se encara en ambas negociaciones la cuestión del requerimiento de que la cobertura de un acuerdo de libre comercio abarque lo "esencial del intercambio" (artículo XXIV - inc.8 del GATT-1994). Fue un tema espinoso en la etapa negociadora Mercosur-UE que concluyera en octubre de 2004. Quizás sea en la precisión sobre tal requerimiento - esto es la definición de que se considera "lo esencial" - donde puedan encontrarse claves para el grado de flexibilidad que podrían tener los compromisos e instrumentos que se pacten en el acuerdo bi-regional, si es que se aspira a lograr un razonable equilibrio de los diversos intereses en juego. Llegar a tal flexibilidad puede ser más necesario aún, tan pronto se considere que si la negociación bi-regional se concluyera a fin de este año, sin dudas lo sería antes que se hubiere podido cerrar la Rueda Doha.

No hay una definición de qué debe entenderse por lo "esencial del intercambio" a fin de apreciar la consistencia de un acuerdo que establece una zona de libre comercio con las reglas del GATT. Se pueden plantear criterios cualitativos o cuantitativos. De hecho muchas veces se han avanzado propuestas al respecto, tanto por países miembros de la hoy OMC como por especialistas. Pero no hay ninguna definición que obligue a quienes negocien una zona de libre comercio. Y se sabe que la eficacia de los procedimientos que se han establecido en el sistema GATT-OMC para asegurar la consistencia de las distintas modalidades de acuerdos comerciales preferenciales con los compromisos asumidos en el plano multilateral, distan mucho de ser eficaces. De allí que en el caso de las negociaciones de la India con la UE, haya especialistas que sostienen que no

es necesario exagerar la preocupación por el requerimiento de lo "esencial del intercambio" e, incluso, sugieren que en dicho acuerdo sectores importantes queden excluidos, concretamente el agrícola y el automotriz (ver el libro de Sangeeta Khorana y otros autores incluido en la sección Lecturas Recomendadas de este Newsletter, especialmente en las páginas 10 y 11, y en el capítulo 2).

La construcción de un espacio comercial y económico preferencial entre distintos países o regiones, no necesita tampoco concluirse en una sola etapa, como sería el caso si efectivamente se requiriera comprometer desde el inicio, que se llegaría a la liberación, por ejemplo, del 90% del intercambio comercial de productos originarios. Sería posible entonces, visualizar tal construcción como un proceso gradual, en el que un primer stock preferencial - que pueda ser presentado como "significativo" en una interpretación válida del término "lo esencial" - sea luego incrementado a través de la aplicación, por ejemplo, de distintas modalidades de cláusulas evolutivas.

En el caso de un acuerdo Mercosur-UE, un proceso gradual de construcción de un espacio preferencial bi-regional consistente con las reglas del GATT, podría ser potenciado además si se incluyeran cláusulas orientadas a vincular entre sí los distintos acuerdos que configuran la red que está tejiendo la UE en la región a partir de los que concluyera oportunamente con Chile y con México. Ello permitiría brindar a empresas europeas localizadas en distintos países - por ejemplo, Mercosur más Chile - condiciones más apropiadas para desarrollar estrategias de integración productiva aprovechando, además de las desgravaciones arancelarias, las mejoras que se sigan logrando en el futuro en la calidad de la conexión física de los distintos mercados. Y permitiría articular la estrategias de comercio preferencial con las otras cuestiones de la cooperación bi-regional que fueron incluidas en el plan de acción aprobado en la Cumbre de Madrid, incluyendo entre otras, las referidas a la innovación y desarrollo tecnológico, a la cohesión social, al cambio climático, energía y biodiversidad.

¿Es posible que una vez relanzadas las negociaciones Mercosur-UE se dilaten en el tiempo, nuevamente queden estancadas o directamente fracasen? Son ellos los escenarios posibles, sea por las dificultades que existan para desatar los nudos que aún están pendientes o por no lograrse consenso sobre compromisos e instrumentos que sean suficientemente flexibles y, a la vez, que sean consistentes con los requerimientos de la OMC.

Los costos de no concluir con las negociaciones podrían ser esta vez muy elevados. Si hay suficiente voluntad política y creatividad técnica, difícil sería que un país o un sector quisieran asumir las consecuencias de un fracaso. Una consecuencia podría ser el que en lugar de un acuerdo bi-regional, se opte finalmente por algo similar a lo que ha ocurrido con la Comunidad Andina de Naciones. Al no poder avanzarse en la negociación conjunta, la UE optó por cerrar acuerdos con dos países, Colombia y Perú, sin perjuicio que luego se incorporen los otros, como de hecho podría ser el caso de Ecuador.

Si eventualmente ello ocurriera en el caso del Mercosur, se podría estar introduciendo un fuerte golpe a la idea fundacional de construir un mercado común de profundo sentido estratégico y político, y a su consecuencia natural que es precisamente la de negociar a partir de un territorio aduanero único, sin perjuicio de las flexibilidades que éste tenga, aprovechando los resquicios que brinda el artículo XXIV, inciso 8, a, del GATT-1994. Un fracaso en la negociación que no fuere atribuible a la UE, implicaría que en el Mercosur se habría producido una fractura entre países dispuestos a negociar y otros que no, cualesquiera que fuera la validez de los argumentos que la expliquen. La resultante podría ser similar entonces a lo que de hecho se ha producido en las negociaciones entre los países andinos y la UE.

En cierta forma, los altos costos políticos de un eventual fracaso de las negociaciones UE-Mercosur, permite considerar que tanto a la relación bi-regional, tras tan prolongado "noviazgo", como al propio proceso de integración del Mercosur, le han llegado la hora de la verdad.

De allí que lo razonable es imaginar como posible y probable, un escenario en el que se concluya bien un acuerdo bi-regional en el cual ambas partes han invertido mucho capital político, como se reflejó en los resultados de la Cumbre de Madrid. A mayor flexibilidad en los planteamientos de los compromisos que se requerirán y de los instrumentos que se aplicarán, mayores son las posibilidades que ese escenario se logre, incluso antes de que concluya este año. Si así fuere probablemente se abriría la puerta para negociaciones comerciales con otros países, como los EEUU y China, que procurarían también tener tratos preferenciales en sus relaciones comerciales con el Mercosur. Y también sería más factible encarar la re-ingeniería que aún requiere el propio Mercosur (ver sobre algunas medidas recomendables este Newsletter del mes de noviembre 2009).

Tal escenario - evidentemente optimista - permitiría, por lo demás, abordar con creatividad otras cuestiones pendientes de la relación bi-regional - o que involucren a países de ambas regiones -, incluso algunas de largo arrastre y de fuerte complejidad. Un acuerdo de asociación estratégica bi-regional, como el que se procura, puede brindar el espacio común y la oportunidad para abordar con imaginación todas las cuestiones pendientes, aún las más sensibles y complicadas.

Lecturas recomendadas:

- Barón Crespo, Enrique, "El Error del Milenio", Seix Barral, Barcelona 2007.
- Bernstein, William J. "Un Intercambio Espléndido. Cómo el comercio modeló el mundo desde Sumeria hasta hoy", Ariel, Planeta, Barcelona 2010.
- CEPAL, "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Abril 2010, en <http://www.eclac.org>.
- De Benoist, Alain, "Más allá de la derecha y de la izquierda. El pensamiento político que rompe esquemas", Àltera, Barcelona 2010.

- Ezeani, Elimma C., "The WTO and its Development Obligation. Prospects for Global Trade", Anthem Press, London-New York-Delhi 2010.
- Gabrielli de Azevedo, José Sergio, "Esboço de um marco conceitual para análise da indústria do petróleo, pré-sal e desenvolvimento", en Giambiagi, F.; De Barros, O. "Brasil Pós-Crise", Campus, Elsevier, Rio de Janeiro 2009, ps. 247-265.
- Giambiagi, Fabio; De Barros, Octavio (orgs.), "Brasil Pós-Crise. Agenda para a próxima década", Campus, Elsevier, Rio de Janeiro 2009.
- Hinojosa Marinez, Luis M., Roldán Barbero (cords.), "Derecho Internacional Económico", Marcial Pons, Madrid-Barcelona-BsAs 2010.
- Kagan, Donald, "La guerra del Peloponeso", Edhasa, Barcelona 2009.
- Khorana, Sangeeta; Perdakis, Nicholas; Yeung, May T.; Kerr, William A., "Bilateral Trade Agreements in the Era of Globalization. The EU and India in Search of a Partnership", Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2010.
- Maalouf, Amin, "El desajuste del mundo. Cuando nuestras civilizaciones se agotan", Alianza Editorial, Madrid 2009.
- Mavroidis, Petros C.; Messerlin, Patrick; Wauters, Jasper M., "The Law and Economics of Contingent Protection in the WTO", Elgar International Economic Law, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2008.
- Peña, Félix, "Um desafio para a governabilidade global: reflexões sobre a Conferência de Copenhague", en Revista Política Externa, vol. 18 nº 4, São Paulo, Mar/Abr/Mai 2010, páginas 43-46.
- Pirenne, Henri, "La Democracia Urbana: una vieja historia", Editorial Capitán Swing Libros, Madrid 2009.
- Reynolds, David, "One World Divisible. A Global History Since 1945", W.W.Norton & Company, New York-London 2001.
- Revista Política Externa, "O clima pós-Copenhague", Vol. 18, nº 4, Mar/Abr/Mai, São Paulo 2010.
- Sader, Emir; García, Marco Aurelio, "Brasil entre o passado e o futuro", Editora Fundação Perseu Abramo-Boitempo Editorial, São Paulo 2010.
- Tamayo, Juan José, "Islam. Cultura, religión y política", Editorial Trotta, Madrid 2009.
- Unión de Exportadores del Uruguay, "Exportación Inteligente", Programa Académico UEU-BROU, Jornada Académica 2008, Montevideo 2008.

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

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

