

Las negociaciones del Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR

Valeria Marina Valle*

Introducción

Para analizar las relaciones entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea (UE) es necesario tener en cuenta diferentes niveles de análisis. La relación birregional no se llevó a cabo de manera aislada, sino que ha estado inmersa en un contexto global del cual recibió estímulos y al mismo tiempo condicionamientos. Así, es importante considerar cuál ha sido el entorno internacional del momento en el que se establecieron contactos entre el MERCOSUR y la UE, en particular qué ha sucedido en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo, es pertinente estudiar la relación entre ambas regiones en sí, es decir, las diferentes rondas de negociaciones del Acuerdo de Asociación Interregional. Al mismo tiempo, es crucial entender que en algunos momentos del proceso de negociación podían surgir cuestionamientos por parte de algunos de los Estados miembros de las dos partes; por lo tanto, también es importante considerar las relaciones bilaterales de un país con un proceso de integración. Por último, es preciso tener presente la situación particular de cada uno de los procesos de integración por separado. Es decir, no se puede dejar de analizar la situación económica, política y social de cada región en cada una de las etapas de la negociación.

* Profesora-investigadora de tiempo completo del Departamento de Estudios Globales del Tecnológico de Monterrey, campus ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 1 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), México. Investigadora visitante en la Universidad de California en Berkeley (mayo-julio de 2010). Email: vmvalle@gmail.com.

En cuanto al ámbito multilateral uno de los capítulos más importantes de la negociación, la cuestión de los productos agrícolas, estaba supeditada, o en el mejor de los casos, era paralela, a las que la UE sostenía en el marco de la OMC. En varias ocasiones la UE manifestó que no estaba dispuesta a negociar la cuestión agrícola más allá de lo que acordara en el ámbito multilateral.

Por otra parte, las relaciones entre la UE y el MERCOSUR quedaron también marcadas por los sucesos ocurridos a partir del 11 de septiembre de 2001, en especial, la lucha contra el terrorismo internacional que ha ocupado un puesto primordial en la agenda global. Otro aspecto importante ocurrido en el ámbito internacional durante los años de la negociación entre la UE y el MERCOSUR, fue el ascenso de China como potencia exportadora, sobre todo desde su ingreso a la OMC. Este país ha incrementado sus relaciones comerciales con los países del MERCOSUR de manera sostenida, mientras que la UE ha disminuido su participación en el comercio exterior del MERCOSUR.

En cuanto a la relación birregional en sí, cabe destacar en qué contexto la UE consideró las relaciones con el MERCOSUR, dentro del espectro de relaciones con América Latina y el Caribe, las cuales diferenciaba por niveles, a saber: 1) "relaciones birregionales" con el Grupo de Río y con América Latina y el Caribe y 2) "diálogos especializados". En este último tipo la UE distinguió cuatro tipos, los cuales se pueden agrupar en relaciones interregionales con las subregiones de América Latina: a) MERCOSUR, b) Comunidad Andina (CAN) y c) Centroamérica (Sistema de Integración Centroamericano, SICA) y a nivel bilateral con los países con los cuales firmó acuerdos de asociación: México (2000), Chile (2002) y Colombia y Perú (2010, pero falta aún su ratificación por parte de los parlamentos). Asimismo, la UE ha sostenido relaciones bilaterales fluidas con todos los países de América Latina y el Caribe, excepto con Cuba, Estado con el cual mantiene diferencias políticas y económicas, y con Honduras, a quien cortó los fondos destinados a la cooperación con ese país, luego del golpe de Estado de junio de 2009. Sin embargo, algunos Estados europeos promueven el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el gobierno de Porfirio Lobo.

El acuerdo que se estudia en este trabajo tiene un antecedente inmediato. Las partes firmaron en 1995 un Acuerdo Marco¹ que fue el primero suscrito entre dos uniones aduaneras y fue el más avanzado que había firmado hasta el momento la UE con América Latina. Países como Chile y México, alcanzaron acuerdos similares en 1996 y 1997, respectivamente. Todos ellos fueron considerados "acuerdos de cuarta generación"² porque a diferencia de los anteriores basados solamente en la cooperación, priorizaban las relaciones económicas y la liberalización co-

1 Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (1995), basado en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio.

2 Una primera generación de acuerdos tuvo lugar durante los años setenta, una segunda en los ochenta, la tercera en los noventa y la cuarta a finales de los noventa. Del Arenal, C., otoño-invierno de 1997.

mercantil. Otro objetivo que buscaban era reforzar el diálogo político y ampliar la cooperación.

A finales de los noventa la UE comenzó una nueva era de relaciones con América Latina: abandonó la modalidad de firmar acuerdos marco que sólo proveían lineamientos sin indicar un compromiso concreto o una agenda específica. Con el comunicado final de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Río de Janeiro en 1999, se iniciaron las negociaciones para promover el desarrollo y la diversificación del comercio, liberalizando gradualmente el comercio birregional, sin excluir a ningún sector y de acuerdo a las reglas de la OMC.³

El precursor de este tipo de acuerdos fue México, el cual firmó un TLC (TLCUEM) y un Acuerdo Global con la UE en 2000, seguido por Chile, quien suscribió un acuerdo de asociación en 2002. Mientras tanto, ¿qué pasó con el MERCOSUR? La UE y el MERCOSUR comenzaron el proceso de negociación en 1999, con la creación de una estructura conjunta, establecieron la metodología y el calendario de las negociaciones e iniciaron las discusiones en abril de 2000. En octubre de 2004 se realizó la última ronda de negociaciones y a partir de ese momento solo se organizaron reuniones a nivel ministerial, es decir, de menor nivel jerárquico, ya que en las rondas participaban Jefes de Estado y de Gobierno y altos representantes de las instituciones europeas. En la Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid en mayo de 2010, las partes decidieron relanzar las negociaciones estancadas en 2004.

Cuando se analiza el largo período de negociaciones entre ambas regiones, surgen las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron los nudos de la negociación, de dónde provinieron y por qué se complicaron?, ¿cuáles fueron los temas en los cuales ambas partes lograron un consenso? Asimismo, se puede plantear una pregunta global: ¿por qué la UE y el MERCOSUR, a pesar de su interés por firmar un Acuerdo de Asociación Interregional, aún no lograron concretarlo? Se puede responder tentativamente a esta pregunta argumentando que entre 1999 y 2010 han ocurrido una serie de cuestiones intrarregionales, interregionales y a nivel multilateral que frenaron, en el mejor de los casos, o impidieron dicho acuerdo.

Una de las causas es que el “nudo” principal para el MERCOSUR, es decir, la cuestión agrícola, la UE lo ha supeditado a lo que se acordara en las negociaciones de la Ronda de Doha y no iría más allá de lo que se negociara en ese ámbito. Otra causa tuvo que ver con la situación intrarregional. Ambas regiones han considerado su relación con la otra región cada vez menos prioritaria. Otro motivo se relacionó con cuestiones internas a cada una de las regiones, en particular por la ampliación europea y por la decisión del MERCOSUR de intensificar sus relaciones con otras regiones.

3 Véase: *Working Group on European Union-Mercosur negotiations, Annual Report 2001-2002* (Grupo de seguimiento de las negociaciones UE-MERCOSUR, Informe Anual 2001-2002).

Este artículo pretende identificar las distintas etapas de la negociación entre la UE y el MERCOSUR, analizando los temas conflictivos y de consenso de la negociación y evaluando cuáles han sido los diversos niveles de prioridad que cada parte le otorgó al acuerdo durante las etapas de la negociación. Con todo lo anterior el presente artículo pretende brindar un análisis no solo de las negociaciones para suscribir un acuerdo interregional propiamente dicho, sino también presentar una evaluación de carácter estratégico sobre el contexto global --y particular de las partes-- en el cual se insertan. Así, dicho contexto incluye no sólo las relaciones interregionales, sino que también abarca la situación internacional y la regional, es decir, lo que ha acontecido dentro de cada una de ellas en un período de tiempo limitado: entre 1999 y mediados de 2010.

Las etapas de la negociación: temas conflictivos y aquellos en los cuales se logró un consenso

El proceso de negociación del acuerdo se llevó a cabo a través de varias rondas, las cuales pueden agruparse en tres etapas: 1) entre 1999 y 2001/2002, 2) entre 2001/2002 y octubre de 2004, 3) entre octubre de 2004 y mayo de 2010.

La primera etapa: 1999-2001/2002

Se ubica desde la cumbre de Río hasta la sexta ronda de negociaciones, que fue la última en la cual el MERCOSUR y Chile desarrollaron negociaciones de forma conjunta con la UE.

Durante la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la UE, celebrada en Río de Janeiro en 1999, se decidió dar por iniciadas las negociaciones para el desarrollo, la diversificación y la liberalización gradual del comercio birregional entre el MERCOSUR, Chile y la UE, sin excluir a ningún sector y de acuerdo a las reglas de la OMC. En esa oportunidad quedó acordada la estructura, la metodología y el calendario de las futuras rondas de negociaciones. Asimismo, se estableció el foro principal de las negociaciones: el Comité de Negociaciones Birregional (CNB), al cual se le sumaron el Subcomité de Cooperación (SCC), tres subgrupos de áreas específicas de cooperación y tres Grupos Técnicos (GT) que se ocuparían de los temas comerciales.

Un aspecto muy importante que vale la pena destacar sobre la modalidad del proceso de negociación fue que desde 1999 en los temas de agricultura, la Comisión Europea siempre señaló que el Acuerdo estaría ligado a lo que se negociara en esta materia en el seno de la OMC.

El optimismo inicial de las negociaciones fue relativo, ya que las partes desde antes del comienzo de las negociaciones con el MERCOSUR, tomaron "conciencia del antagonismo profundo que existe entre la futura asociación y la política agrícola

común".⁴ Un aspecto positivo que impulsó la decisión de negociar este acuerdo fue la existencia de una buena relación comercial, de cooperación y política entre las partes a lo largo de los años noventa; pero cuando se iniciaron las conversaciones formales, tanto el MERCOSUR como la UE debían resolver cuestiones que demandaban su atención. La UE estaba concentrada en la Reunión Ministerial de Niza de 1999, la cual marcó un paso importante hacia la redefinición del sistema de toma de decisiones en la Unión.⁵ El MERCOSUR vivía un clima de tensión por el sistema financiero desigual entre Argentina y Brasil, ya que este último país había devaluado unilateralmente su moneda⁶ y Argentina había entrado en una etapa de recesión, que al final conduciría también a la depreciación del peso y a la suspensión de sus obligaciones financieras internacionales.

En este contexto, no solo es importante analizar la situación interna de cada una de las partes, sino también qué estaba sucediendo a nivel global. En 1999 las negociaciones económicas internacionales eran consideradas uno de los principales temas de la agenda internacional, a pesar del fracaso de la tercera reunión ministerial de la OMC en Seattle. Asimismo, cabe señalar que es durante esta etapa que comenzaron los trabajos de la Ronda de Doha de la OMC. Seattle marcó un parteaguas en relación con la participación de los movimientos sociales en las negociaciones internacionales.

El principal ataque a la UE por parte del grupo de países en desarrollo -dentro de los cuales se incluyen los del MERCOSUR- ha ocurrido en foros multilaterales, no solamente a través de la voz de los movimientos sociales, sino también por parte de los mismos negociadores gubernamentales. Un caso claro se vio a lo largo de los encuentros en el marco de la Ronda de Doha. Tal como señala María Cristina Rosas, lo que reclamaban los países en desarrollo, especialmente los productores agrícolas, no era "pretender que con la Ronda de Doha se pondrá fin a política agrícola común (PAC) de la UE, o a las prácticas proteccionistas de Japón, Noruega o Estados Unidos. Pero al menos se busca que lo acordado en estas negociaciones y las obligaciones que emanen de la misma permitan reducciones sustanciales de prácticas de subsidios y de medidas proteccionistas a la agricultura y la eliminación de restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales, dado que ello tendría consecuencias mucho más benéficas para los países en desarrollo (...)".⁷ Lo cierto es que, si la UE no eliminaba dichas restricciones en los mercados mundiales pero negociaba un acuerdo con

4 Ventura, D. (2005), *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung: p. 413

5 Para saber qué sucedió internamente en la UE en los años 1999-2007, se recomienda ver: Unión Europea (2010). *Europa. La historia de la Unión Europea*.

6 La desigualdad era producto del real devaluado y el peso argentino sobrevaluado.

7 Rosas, M. C., 19 de noviembre de 2005: 31-32.

el MERCOSUR que no dejara de lado la agricultura, entonces los países del Cono Sur se verían altamente beneficiados.

Es por eso que estos países desde el inicio sostuvieron que no podrían concebir un acuerdo birregional que no incluyera cláusulas en ese capítulo.⁸

Para analizar la relación birregional propiamente dicha durante el período 1999-2001, la siguiente tabla ilustra la secuencia de rondas que se sucedieron en esta primera etapa de negociaciones.

CUADRO 1
Rondas de negociación para alcanzar un acuerdo de asociación
MERCOSUR-UE. Primera etapa

Junio de 1999	I Cumbre UE-América Latina en Río de Janeiro
Noviembre de 1999	Primer Consejo de Cooperación
Abril de 2000	I Ronda en Buenos Aires
Junio de 2000	II Ronda en Bruselas
Noviembre de 2000	III Ronda en Brasilia
Marzo de 2001	IV Ronda en Bruselas
Julio de 2001	V Ronda en Montevideo
Octubre de 2001	VI Ronda en Bruselas

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Unión Europea. Delegación de la Comisión Europea en Montevideo (mayo de 2002: 10).

El mandato para negociar el acuerdo que recibió la Comisión Europea fue aprobado en 1999 y condicionó las conversaciones a lo que se acordaría en la “Ronda del Milenio” de la OMC, “básicamente a la compatibilidad de lo que se negocie a nivel agrícola con los lineamientos de la reforma de la política agrícola común en el marco de la Agenda 2000” (Argentina, Ministerio de Economía y Producción. Dirección Nacional de Política Comercial Externa, 2008).

⁸ De hecho, los países del MERCOSUR siempre hicieron hincapié en negociar un acuerdo incluyente. Tal como lo señala un informe del CMC, los países del MERCOSUR “manifestaron su interés en que avancen los entendimientos con la UE, y reiteraron la necesidad del MERCOSUR de que las negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio interregional sean comprensivas y no excluyan ningún sector de interés esencial para las economías de los Estados parte”. Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del MERCOSUR, Acta de la XIVa. Reunión ordinaria del CMC, Ushuaia, 23-24 de julio de 1998, en *BILA*, n° 22, enero-julio de 1998. Citado por Ventura (2005: 430).

En abril de 2000 se realizó la primera ronda de negociaciones.⁹ Cabe destacar que se llevó a cabo bajo la presidencia argentina del MERCOSUR y la presidencia portuguesa de la UE, lo cual no es un dato despreciable ya que tanto España como Portugal fueron los países de la UE que demostraron mayor interés por América Latina. Por lo tanto, este factor de por sí era un elemento alentador para que en el lanzamiento de las negociaciones se viera con un cierto optimismo.

En esta reunión se decidió qué tipo de acuerdo se suscribiría. Así, se reiteró que abarcaría tres pilares: el comercial, el diálogo político y la cooperación. En el capítulo comercial, se fijaron objetivos que indicaban que el acuerdo cubriría la liberalización del comercio de bienes y servicios, por lo que contendría apartados sobre compras gubernamentales, inversiones, derechos de propiedad intelectual, políticas de competencia, instrumentos para la defensa del comercio y un mecanismo de solución de controversias. Para el desarrollo de los trabajos se conformaron tres Grupos Técnicos (GT) para asuntos comerciales y tres subgrupos para áreas específicas de cooperación. Algunos de los principios generales que se adoptaron fueron: el libre comercio, la no exclusión de ningún sector, la conformidad con las reglas de la OMC, el principio de *single undertaking*,¹⁰ la conclusión de la negociación lo antes posible y la intención de entablar negociaciones amplias que condujeran a resultados equitativos, así como el refuerzo del mecanismo de consultas.

Durante la segunda y la tercera rondas no hubo discusiones de fondo, sino que las partes más que nada intercambiaron información. Durante la segunda ronda se llevaron a cabo negociaciones de alto nivel sobre diálogo político y por primera vez se trataron temas de cooperación en los subgrupos, en particular en el subgrupo de Finanzas y Cooperación técnica. Las partes aprobaron el borrador del texto para ese tipo de cooperación.

La tercera ronda tuvo lugar en Brasilia, bajo la presidencia brasileña del MERCOSUR y la francesa de la UE. Se llegó a un acuerdo en el borrador del texto sobre cooperación económica, diálogo político, el marco institucional y el preámbulo. Por lo tanto, se puede afirmar que las tres rondas de 2000 fueron productivas, existió un buen clima en las negociaciones y reinaba un cierto optimismo.

Durante 2001 tuvieron lugar seis rondas. En la cuarta, que se llevó a cabo en Bruselas bajo la presidencia paraguaya del MERCOSUR y la sueca de la UE, se volvieron a reunir el CMB, los tres GT, el Subcomité sobre cooperación, el Subgrupo sobre Cooperación Social y Cultural y el Subgrupo sobre Cooperación Económica. Las discusiones sobre cooperación se centraron en varios temas, entre ellos los mecanismos para incrementar los niveles de cooperación a partir del nuevo acuerdo. En cuanto al diálogo político, continuaron las discusiones sobre el marco

9 Para más información sobre las rondas de negociación, se sugiere ver: European Commission. *External Relations. Mercosur* (2010).

10 El principio de *single undertaking* expresa que nada está negociado hasta que todo lo esté, por lo tanto existe el riesgo de que un solo tema bloquee la negociación en su conjunto.

institucional del acuerdo. En lo comercial las partes presentaron por primera vez propuestas y documentos de trabajo sobre temas no arancelarios. La Comisión también presentó una nueva iniciativa relacionada con la facilitación de negocios.

Asimismo, se prepararon las negociaciones futuras sobre asuntos arancelarios. La quinta ronda, celebrada en Montevideo bajo la presidencia uruguaya del MERCOSUR y la belga de la UE, fue significativa porque marcó el comienzo de las discusiones sobre aranceles y servicios. La UE presentó una oferta sobre aranceles al MERCOSUR así como una propuesta para basar la negociación en materia de servicios y compras gubernamentales. En relación con el marco institucional, las partes dialogaron sobre la posibilidad de incrementar el contenido del futuro acuerdo político. También se logró un consenso en cuanto a la cooperación en materia de aduanas, política de la competencia, estadísticas y cooperación científica y técnica.

La sexta y última ronda de 2001 se celebró en Bruselas en octubre y fue la última en la cual Chile participó de manera conjunta en las negociaciones UE-MERCOSUR. En esa oportunidad el MERCOSUR presentó una oferta sobre aranceles, servicios y compras gubernamentales y se avanzó en los capítulos sobre cooperación (especialmente en los capítulos sobre ciencia, telecomunicaciones, energía y transporte). Asimismo, por primera vez se discutió el documento final sobre el marco institucional y el capítulo sobre diálogo político. Durante esa ronda la UE expresó: "It remains to be seen how the political and the financial crisis of Argentine which is now the Secretariat pro Tempore of Mercosur could influence the present state of EU-Mercosur negotiations".¹¹ La declaración anterior demuestra que, aunque la crisis argentina todavía no había encontrado su punto culminante, en ese momento se percibían problemas en materia financiera y política. Solo dos meses más tarde estallarían la crisis económica, financiera, política y social.

Por todo lo anterior es evidente que, entre finales de 2001 y principios de 2002, la situación interna del MERCOSUR y un contexto internacional desfavorable, entre los que se encuentran las nuevas prioridades en la agenda de la UE frenaron los avances esperados del proceso de negociación. A partir de entonces las negociaciones pasaron a otra etapa, más compleja y difícil.

La segunda etapa: 2001/2002-octubre de 2004

La segunda etapa estuvo caracterizada por la influencia de tres acontecimientos: 1) la crisis argentina con efectos mayores en el seno del MERCOSUR; 2) la UE estaba concentrada en la mayor ampliación de su historia, que tuvo lugar en mayo de 2004 y 3) en cuanto al factor externo, cabe citar las consecuencias de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. A partir de entonces, el terrorismo internacional dominó la agenda internacional. Esta

11 Véase: European Commission, "EU-Mercosur Bi-regional Negotiations Committee (BNC) - Account of the First Thirteenth Rounds".

situación se agravó el 11 de marzo de 2004, cuando se produjo un atentado terrorista en Madrid. Esta vez el terrorismo internacional actuaba en suelo europeo.

La crisis argentina repercutió en el MERCOSUR. Así como la anterior crisis brasileña se había exportado a sus vecinos y dañado el espíritu integracionista (producto de la desviación de comercio e inversiones hacia Brasil, que se presentaba más competitivo), ahora le tocaba el turno a Argentina. Sin embargo, la relación Argentina-Brasil no fue afectada; al contrario. Argentina después de la crisis brasileña le había reprochado a Brasil los efectos negativos de su devaluación, y este le respondía que para que esos efectos se neutralizaran, Argentina también debería devaluar.¹² En cambio, la situación era diferente en la relación de Argentina con los socios menores. Tal como lo señaló en su momento la BBC, Uruguay decidió acelerar la devaluación del peso de 1.2 % mensuales a un 2.4 %, mientras que en Paraguay el gobierno anunció medidas proteccionistas para defender la producción nacional de productos lácteos de sus similares argentinos (que a partir de la devaluación pasaron a ser más baratos y competitivos que los paraguayos).¹³

En cuanto a la situación interna de la UE, a partir del 1º de mayo de 2004 pasó a estar conformada por 25 miembros. Los diez nuevos Estados pertenecen en su mayoría a Europa Central y Oriental y al Báltico, ellos son: Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Malta. Rumania y Bulgaria continuaron en lista de espera (sólo hasta el 1º de enero de 2007, cuando se incorporaron como Estados miembros) y Turquía que había presentado su candidatura ante el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999.

El 11 de septiembre de 2001 significó un parteaguas en relación con la incidencia internacional en las negociaciones del acuerdo birregional MERCOSUR-UE. A partir de ese momento en todos los encuentros multilaterales en los cuales participaron ambas regiones se hizo mención a la lucha contra el terrorismo. Este tema pasó a ser prioritario en la agenda global. Por lo tanto, otros asuntos que hasta la fecha habían sido considerados de sumo interés (como el medio ambiente, el comercio y el desarrollo, entre otros), pasaron a quedar relegados a un segundo término. Así las cosas, la negociación de un acuerdo de libre comercio no parecía tener la misma importancia que el año anterior. Europa se concentró en su relación con Estados Unidos y en su interior surgió un debate sobre el apoyo o no a ese país en la invasión a Irak, lo cual debilitaría la posición común en política exterior¹⁴.

Por otra parte, cabe mencionar que otro de los efectos negativos del contexto internacional sobre las relaciones birregionales estuvo marcado por el fracaso de la reunión ministerial de la OMC en Cancún.¹⁵ El cuadro 2 ilustra la secuencia de rondas que se sucedieron en esta segunda etapa de negociaciones.

12 Uchitelle, L., 10 de enero de 2002.

13 BBC, 7 de enero de 2002.

14 Francia y Alemania se opusieron a la intervención estadounidense, mientras que otros, como Polonia y la República Checa, recién incorporados a la UE, la apoyaban.

15 Para más información sobre esta cumbre se recomienda ver la página web de la OMC.

CUADRO 2
**Rondas de negociación y reunión ministerial para alcanzar
 un acuerdo de asociación MERCOSUR-UE. Segunda etapa**

Abril de 2002	VII Ronda en Buenos Aires
Mayo de 2002	II Cumbre UE-América Latina en Madrid
Noviembre de 2002	VIII Ronda en Brasilia
Marzo de 2003	IX Ronda en Bruselas
Junio de 2003	X Ronda en Asunción
Diciembre de 2003	XI Ronda en Bruselas
Marzo de 2004	XII Ronda en Buenos Aires
Mayo de 2004	XIII Ronda en Bruselas
Octubre de 2004	Reunión Ministerial en Lisboa

Fuente: Elaboración propia con base a datos de: European Commission. External Relations. MERCOSUR (2009).

La séptima ronda tuvo lugar en Buenos Aires, bajo la presidencia argentina del MERCOSUR y la española de la UE. En esta ronda se profundizaron los temas que no presentaban problemas para lograr compromisos: el capítulo político, el capítulo sobre cooperación (ambos quedaron casi terminados) y las medidas de facilitación del comercio.¹⁶ Este último punto merece una explicación aparte. En diciembre de 2001 en Buenos Aires se creó un foro sobre Facilitación de Negocios entre el MERCOSUR y la UE (MEBF, por sus siglas en inglés). En esa oportunidad, se reunieron empresarios de ambas regiones, quienes identificaron una serie de obstáculos que impedían el acceso efectivo a mercados y el desarrollo de las relaciones comerciales a su máximo potencial. La actuación del MEBF fue fundamental, porque en definitiva incluyó a los actores que llevarían a la práctica el acuerdo.

Un mes después de la séptima ronda en Buenos Aires, se realizó la segunda Cumbre Interregional. En la Cumbre de Madrid de mayo de 2002 en el marco del diálogo político se mencionó de manera singular la lucha conjunta contra el terrorismo. Por otra parte, la preocupación por la grave situación política, financiera y social argentina se mencionó en diversas ocasiones durante la cumbre y también apareció en la declaración final, pero con un tono de diplomacia solidaria y sin un

¹⁶ Cabe destacar que durante la décimo segunda ronda, celebrada en marzo de 2004, se quitaron la mitad de los corchetes de los capítulos sobre diálogo político y cooperación. Esto demostró que en esos temas fue más fácil encontrar consensos entre los negociadores.

fuerte compromiso de apoyo europeo hasta que el presidente argentino Eduardo Duhalde no cumpliera con las exigencias del FMI.

Otro de los grandes acontecimientos de la Cumbre de Madrid fue el anuncio de la concreción del acuerdo político para poner fin a las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Chile y la UE. Este acuerdo fue el más ambicioso que hubiera negociado la UE porque liberalizaba más del 90% de los intercambios comerciales, con plazos de desgravación arancelaria que iban desde cinco años para Europa hasta nueve años para Chile.¹⁷

El acuerdo entre Chile y la UE significó un llamado de atención para el MERCOSUR. Chile estaba más cerca que el MERCOSUR de la UE por contar con una economía más ordenada. Por otra parte, se puede suponer como un error del MERCOSUR el no dar importancia al empeño que Chile había puesto en lograr que se desvinculara el calendario de las negociaciones que los 15 países europeos sostenían con el MERCOSUR, del que Chile es país asociado, respecto de las que Chile deseaba mantener en paralelo con la UE. Lo cierto es que a partir de la firma del Tratado UE-Chile, ese país dispuso de un mayor margen de maniobra, y podía ser posible que el MERCOSUR sufriera una desviación de su comercio y de su IED, si no se apresuraba a suscribir un acuerdo similar con la UE. Hay que recordar que Chile es un país con una gran trayectoria exportadora que dirige más de la mitad de su PIB al sector exportador. Por otra parte, Chile poseía una política arancelaria menos restrictiva que la del MERCOSUR: el arancel externo común promedio del MERCOSUR era superior al de Chile.¹⁸

La octava ronda tuvo lugar en Brasilia, bajo las presidencias brasileña y danesa. Los temas que se trataron fueron los obstáculos técnicos al comercio (TBT, por sus siglas en inglés), la política de la competencia, las reglas de origen, los derechos de propiedad intelectual, aduanas y el mecanismo para la solución de controversias. También se discutieron las modalidades para negociar bienes y servicios. Por otra parte, la UE tuvo una reunión bilateral en Brasil sobre vinos y bebidas espirituosas, a la cual le sucedieron encuentros en Argentina y Uruguay.

La novena ronda tuvo lugar en Bruselas bajo las presidencias paraguaya y griega. Las negociaciones trataron los siguientes temas: bienes, compras gubernamentales, inversiones, servicios, comercio electrónico, solución de controversias, vinos y bebidas espirituosas y medidas sanitarias y fitosanitarias. Por otra parte, se discutieron el Plan de Acción sobre Facilitación de Comercio, la cooperación para el desarrollo, el desarrollo sustentable y la ampliación europea.

La décima ronda se realizó en Asunción bajo las presidencias paraguaya y griega. Los temas tratados fueron: bienes, inversiones, servicios, derechos de propiedad intelectual, solución de controversias, política de la competencia y el capítulo sobre cooperación. También se discutió sobre los futuros acuerdos sobre vinos y bebidas espirituosas, medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre la facilitación de negocios.

17 Délano, 15 de mayo de 2002.

18 Van Klaveren, A., octubre de 2001: 6.

La décimo primera ronda se celebró en Bruselas bajo las presidencias uruguaya e italiana. Los temas tratados fueron la revisión de detalles de los capítulos sobre diálogo político y cooperación y se avanzó en cuestiones técnicas relacionadas con el acceso al mercado de bienes, compras gubernamentales, inversiones, vinos y bebidas espirituosas, facilitación de negocios y derechos de propiedad intelectual.

La décimo segunda ronda tuvo lugar en Buenos Aires bajo las presidencias argentina e irlandesa. Esta reunión marcó uno de los momentos clave de esta segunda etapa. Por un lado se removieron la mitad de los corchetes de los capítulos sobre diálogo político y cooperación y también hubo progresos en los apartados sobre obstáculos al comercio, política sobre la competencia y aduanas. Sin embargo, la negociación se estancó cuando la UE planteó la necesidad de incluir en el acuerdo la liberalización del sector de servicios financieros y telecomunicaciones y propuso, en particular, ampliar la inclusión de temas de servicios ambientales, incluyendo agua y saneamiento.¹⁹

La décimo tercera ronda tuvo lugar en Bruselas a principios de mayo de 2004, tres días después de haberse incorporado diez nuevos miembros a la UE, bajo las presidencias argentina e irlandesa. Las partes continuaron negociando los tres capítulos del acuerdo y se prepararon para la Tercera Cumbre UE-América Latina y el Caribe, que se celebró a finales de ese mes en Guadalajara. Durante dicha cumbre, la UE (ampliada a 25 miembros) y el MERCOSUR presentaron ofertas mejoradas y encargaron a los grupos técnicos que avanzaran con el fin de finalizar el documento del acuerdo.²⁰ Lo más significativo de esta cumbre fue el clima de relativo optimismo que vivieron los negociadores, quienes aseguraban que el acuerdo se firmaría en octubre de ese año.²¹ Sin embargo, en esa oportunidad durante la Reunión Ministerial en Lisboa, no se logró la meta. Cada parte rechazó la oferta final de su contraparte: el MERCOSUR no quedó satisfecho con la oferta europea de acceso a su mercado y la UE encontró insuficiente la oferta del MERCOSUR de abrir su sector de telecomunicaciones y de mejorar la protección de las denominaciones geográficas europeas.²²

Félix Peña realizó un análisis completo sobre la significación del encuentro para la relación birregional. Este autor identificó tres causas sustantivas y tres metodológicas para explicar los resultados obtenidos, independientemente de las

19 Asimismo, la UE se mostró interesada en incluir los servicios profesionales, lo cual permitiría el traslado de mano de obra calificada de Europa a las filiales de empresas europeas en el MERCOSUR. En el área de servicios el énfasis europeo también se ha centrado en sectores como la pesca y la minería -incluyendo la extracción de petróleo y gas- Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, 2004.

20 La ampliación de la UE a 25 miembros se efectuó el 1º de mayo de 2004. Este evento se puede calificar como un desafío para la asociación MERCOSUR-UE, ya que Europa ha tenido que atender este importante asunto interno, dándole prioridad, en detrimento de su voluntad de suscribir un acuerdo con el MERCOSUR.

21 *Clarín*, 27 de mayo de 2004.

22 Agence France Presse, 20 de octubre de 2004.

conocidas diferencias en relación con el comercio agrícola, y que en su opinión debían ser resueltas en las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC.²³

Causas sustantivas: 1) la baja importancia relativa del MERCOSUR para la UE en comparación con otras prioridades de mayor valor estratégico y económico, como los nuevos Estados miembros, sobre todo cuando paralelamente se estaban las negociaciones para conformar el área del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); 2) el impacto de las profundas asimetrías de las respectivas economías y el grado de desarrollo entre una región y otra; y 3) la percepción europea de un MERCOSUR poco creíble y que en ciertos temas demostró dificultades de articulación en torno a la agenda negociadora -como también le ocurrió a la UE en algunas oportunidades-

Causas metodológicas: 1) las asincronías en los avances en los otros dos frentes negociadores importantes para la UE y el MERCOSUR, como la OMC y el ALCA; 2) las discontinuidades y fragmentaciones en el desarrollo de las negociaciones; y 3) una cierta desconexión operativa entre la visión política y estratégica de alto nivel -en particular en el caso de la UE, tal como se reflejara en las Cumbres recientes- y lo que ocurría en las negociaciones. "Ha flotado la sensación de un insuficiente oxígeno político para las negociaciones por la parte con más responsabilidades políticas debido a su mayor dimensión y grado de desarrollo relativo".²⁴

Peña en su artículo recomendaba que a partir de Lisboa sería conveniente que ambas regiones continuaran negociando y que: "evalúen y capitalicen la experiencia acumulada en los años recientes. El sector empresarial debería tener un papel significativo en esta evaluación y en la formulación de cursos de acción que permitan lograr un acuerdo, a la vez equilibrado y razonablemente ambicioso. El interés por así hacerlo, al menos del lado del empresariado del MERCOSUR, debería estar vinculado con el hecho que otras regiones y países -como es el caso concreto de Chile- ya han logrado un acceso preferencial para sus bienes y servicios en el mercado de la UE".²⁵

La recomendación de Peña acerca de la necesidad de que el sector empresarial se involucrara más en las negociaciones era significativo. Lo cierto es que después de Lisboa, en enero de 2005, el MEBF emitió un documento titulado *MEBF Luxembourg Declaration*. En esa declaración el foro empresarial presentó cifras de un estudio que encomendó, que revelaban el interés de ambas comunidades empresariales por suscribir el acuerdo: el costo de no firmarlo implicaba: "US\$ 3.7 billion per year. Taking into account services and investments, the value of lost business would significantly increase, up to more than US\$ 5 billion per year".

23 Peña, F., Octubre de 2004.

24 *Ibíd.* "Lecciones de una experiencia: La negociación Mercosur-Unión Europea no logró su objetivo"; disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2004-10>. Recuperado el 4 de agosto de 2009.

25 *Ibíd.*

Queda claro, entonces, que los empresarios tenían intereses muy concretos en la suscripción del acuerdo birregional.

El optimismo de los empresarios y de los negociadores contrastaba con los resultados concretos. A partir de Lisboa se dejaron de realizar rondas y comenzaron las negociaciones a través de reuniones ministeriales y técnicas de coordinadores. A pesar de estas dificultades, algunos negociadores emitían mensajes esperanzadores acerca del futuro de las relaciones birregionales.²⁶

Como conclusión se puede afirmar que esta segunda etapa se caracterizó por ser más compleja que la anterior. Es interesante observar que, durante este período, se realizaron dos cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe en las cuales no se pudo lograr la meta de suscribir el acuerdo. A partir de Lisboa se estancaron cada vez más.

La tercera etapa: octubre de 2004-mayo de 2010

Durante esta última etapa, las relaciones birregionales se estancaron por varios motivos. Se percibió una cierta intransigencia proveniente de cada una de las partes, una vez que presentaban sus respectivas ofertas, continuaban determinados a respetar únicamente sus propios intereses y a no ceder.

Esta tercera etapa también estuvo caracterizada por la concentración de las partes en sus problemas internos. En cuanto al MERCOSUR, sus crisis coyunturales eran producto de varios desacuerdos entre las partes. Esta situación, tal como lo afirmó Peña en el análisis de las causas sustantivas del estancamiento de la reunión de Lisboa, no permitía que el MERCOSUR se presentara como un interlocutor unificado y creíble. Las divisiones intra-MERCOSUR ocurrían adicionalmente por motivos de política exterior: Uruguay amenazaba con suscribir un acuerdo bilateral con Estados Unidos y se involucró en el conflicto con Argentina

26 Por ejemplo, el canciller de Brasil expresó: "Não houve fracasso na reunião de Lisboa. O fracasso está na cabeça das pessoas e não corresponde à realidade. (...) Esta negociação é muito complexa. O Brasil nunca teve uma negociação deste tipo. Nunca chegamos ao ponto a que nós chegamos agora com a União Européia. Nós estamos em pleno acordo sobre o arcabouço conceitual que deve continuar prevalecendo nas negociações. Ninguém pôs em dúvida esse arcabouço (...) Nós sabemos o que estamos negociando, sabemos como se poderá chegar a um acordo, mas há diferenças sobre números, sobre o que fazer em relação a cada setor específico, o que é normal numa negociação. (...) Se você considerar que esta negociação só começou para valer em novembro do ano passado, acho que esta negociação avançou muito, até em termos de conhecimento interno, ao testar setor por setor, para saber até que ponto se pode ir, em especial quando há algum sacrifício. Isto é verdade para eles também. Acho que não houve fracasso; houve avanço importante, foi uma reunião muito produtiva. (...) Quanto aos prazos, eles são apenas metas indicativas. (...) Continuo com o mesmo otimismo; e também com confiança, que é mais do que otimismo". Celso Amorim, canciller de Brasil, declaraciones luego de la cumbre en Lisboa. Véase: Peña, F. Octubre 2004.

por las plantas de celulosa instaladas en Uruguay en 2005. Por otra parte, aunque los socios mayores aseguraban poseer una "alianza estratégica", Argentina no apoyaba a Brasil en su pretensión de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. También se percibían desacuerdos entre los socios mayores y menores en relación con el tema energético: Lula, Kirchner, Morales y Chávez decidieron suscribir un acuerdo energético. Uruguay en particular, temía quedar excluido, no obstante ese país participaba en otro proyecto impulsado por Venezuela.²⁷

Es importante subrayar que en esta etapa el MERCOSUR dio un paso importante para lograr su primera ampliación. Durante la Cumbre de presidentes del MERCOSUR en diciembre de 2005, Venezuela fue admitida como Estado parte. Aunque todavía deberá esperar para integrarse plenamente, muchos temen que el gobierno de Chávez desequilibre al MERCOSUR.²⁸ La presencia de Chávez también generaba discusiones sobre quién se impondría como líder en el MERCOSUR.

La UE también se encontraba "ensimismada". Las cuestiones internas que debía resolver eran varias. En primer lugar, las ampliaciones de 2004 y de 2007 y las futuras implican un desafío económico, social, político, religioso y sobre todo han generado un debate sobre la identidad y los límites de Europa. Otros asuntos que debía atender la UE en esta etapa eran las inestabilidades políticas de algunos países. El cuadro 3 ilustra la secuencia de reuniones que se sucedieron en esta tercera etapa de negociaciones.

27 Aquí llama la atención la doble estrategia del presidente Chávez, que propuso proyectos gasíferos con los socios mayores y de manera separada con los menores del MERCOSUR. Esta situación dividía claramente al MERCOSUR y no le permitía dar una imagen de coherencia y de cohesión interna frente a terceros. Daniel Gatti analiza la estrategia de Chávez hacia los socios menores de la siguiente manera: "Otro absurdo se dio durante la llamada "cumbre del gas", la semana pasada en Asunción, que reunió a Paraguay, Uruguay, Bolivia y Venezuela para discutir el financiamiento y trazado de un ducto que lleve gas boliviano desde Tarija, en Bolivia, hasta Colonia, en Uruguay. El presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, insistió para que se evitara a toda costa que el gasoducto atravesara territorio argentino, aun si ese derrotero puede llegar a encarecer los costos de la obra", en Gatti, D. 24 de abril de 2006.

28 Se recomienda ver la entrevista a Carlos Álvarez, presidente de la Comisión de Representantes Permanentes, sobre la ampliación del MERCOSUR: BBC 4 de julio de 2006.

CUADRO 3
Reuniones para alcanzar un acuerdo de asociación
MERCOSUR-UE. Tercera etapa

Mayo de 2005	Reunión Ministerial en Luxemburgo
Septiembre de 2005	Reunión Ministerial en Bruselas
Marzo de 2006	Reunión Técnica de Coordinadores en Bruselas
Mayo de 2006	IV Cumbre UE-América Latina y el Caribe en Viena
Julio de 2007	Brasil y la UE firman Asociación Estratégica en Lisboa
Mayo de 2008	V Cumbre UE-América Latina y el Caribe en Lima
Mayo de 2009	Reunión Ministerial entre la Troika de la UE y el MERCOSUR en Praga
Junio de 2009	Reunión Técnica informal en Lisboa
Noviembre de 2009	Cumbre Iberoamericana en Estoril
Marzo de 2010	Reunión Técnica birregional en Buenos Aires
Abril de 2010	Reunión en Bruselas
Mayo de 2010	VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe en Madrid

Fuente: European Commission. *External Relations. MERCOSUR (2009)*.²⁹

A partir de octubre de 2004 no se realizaron rondas, sino encuentros informales a nivel ministerial. Esta situación se podía interpretar de diferentes maneras. Por un lado, se puede afirmar que el hecho de que se dejaran de lado las rondas para pasar a reuniones más informales, podía significar un retroceso en el grado de importancia que las partes le otorgan a la negociación birregional. Sin embargo, también se podía argumentar que en este caso se aplican los preceptos del neofuncionalismo. Para esta teoría, en un momento de crisis surge una oportunidad para que se impulse una nueva etapa en un proceso de integración.³⁰ Un escenario aún más optimista fue el que analizó el canciller brasileño, Celso Amorim, después de la reunión de Lisboa, cuando básicamente expresó que esa reunión se podía interpretar como un “tropezón”, pero no como una “caída” de las negociaciones birregionales.³¹

Posteriormente al encuentro en Lisboa en octubre de 2004, se realizó una Reunión Ministerial en Luxemburgo en mayo de 2005. En esa ocasión los ministros

29 Los documentos finales suscritos durante estos encuentros están disponibles en: European Commission. *External Relations. MERCOSUR (2010)*.

30 Malamud, A. y Schmitter, Ph. C., 2006: 45-74.

31 Peña, 2004.

realizaron un repaso de los acuerdos alcanzados y se comprometieron a cumplir la Declaración de Lisboa del 20 de octubre de 2004.³²

El 2 de septiembre de 2005 los negociadores comerciales se reunieron en Bruselas. Allí reconocieron que todavía faltaba negociar varias cuestiones antes de suscribir el acuerdo. Por lo tanto, los ministros trazaron una hoja de ruta: acordaron que se realizarían dos reuniones técnicas en noviembre de 2005 y en febrero de 2006, a nivel de coordinadores, que se concentrarían en áreas clave. También se comprometieron a realizar una reunión sobre diálogo político y una tercera reunión del Consejo de Cooperación.³³

De acuerdo a la hoja de ruta trazada en septiembre de 2005, los coordinadores se reunieron en Montevideo el 16 de noviembre de 2005. El clima para la negociación era incierto porque no se sabía en ese momento qué se decidiría en la reunión de la OMC en Hong Kong, por lo tanto no se llegó a ningún acuerdo, y las partes fijaron una nueva fecha para reunirse: febrero de 2006.

La relación birregional en 2006-2010 no avanzó de manera importante. Asimismo, durante la Cumbre de Viena, celebrada en mayo de 2006, se suspendió la reunión de la UE con el MERCOSUR, es decir que se desaprovechó una excelente oportunidad para que los Jefes de Estado y de Gobierno se volvieran a reunir por primera vez desde que lo hicieron en 2004.³⁴ En Viena el MERCOSUR no dio una imagen de región integrada. Como ya se ha reiterado varias veces a lo largo del presente artículo, si el MERCOSUR hubiera demostrado una mayor unidad podía haber despertado un mayor interés por parte de la UE. En particular, durante la cuarta Cumbre UE-América Latina y el Caribe no se aprovechó la ocasión para aplicar una estrategia conjunta para atraer inversiones europeas, en particular en dos áreas urgentes para la integración del MERCOSUR: infraestructura y energía. Ciertamente, el contexto del anuncio del presidente de Bolivia, Evo Morales, sobre la nacionalización de los hidrocarburos tampoco contribuyó a que América del Sur diera una imagen de fomento a una política de atracción de inversiones europeas. En realidad sucedió lo contrario, el acuerdo que firmaron días antes de Viena los presidentes Hugo Chávez, Evo Morales, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner tal vez se interpretara desde Europa como una señal que en el sur de las Américas la cuestión energética se resolvía en casa.³⁵

En julio de 2006 Venezuela solicitó ingresar al MERCOSUR y se decidió que para que ese país fuera Estado Parte del MERCOSUR debería acatar todos los acuerdos previos del organismo. La entrada de Venezuela impulsó el debate sobre

32 Se puede consultar la Declaración de Lisboa en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/05_lisbon_decl_201004.pdf.

33 Véase el comunicado conjunto UE-MERCOSUR del 02/09/05 en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/joint_communique_020905.pdf.

34 En esa oportunidad desde el MERCOSUR se criticó a la UE la falta del trato diferenciado y de no tener en cuenta las asimetrías. Ver: Foro eurolatino (22 de mayo de 2006)

35 Sobre el acuerdo energético entre Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela se recomienda véase el artículo de Martín Murphy: Murphy, M. (4 de mayo de 2006).

la pertinencia de firmar un acuerdo MERCOSUR-UE antes o después de que esta ampliación ocurriera. Lo cierto es que en Europa la administración Chávez es vista con cierta cautela por algunos Estados. Por ejemplo, un hecho que causó intranquilidad en el viejo continente fueron los incidentes que sucedieron en Caracas en mayo de 2007, lo cual generó preocupación por la violación al derecho de libertad de prensa en ese país. A finales de 2006 el presidente Chávez anunció que no renovarían la concesión al canal de televisión Radio Caracas Televisión (RCTV). Lo cierto es que este canal era, en ese entonces, uno de los medios más críticos con el gobierno. Por lo tanto, el hecho de no renovarle la concesión significaba una maniobra política, que fue considerada por la oposición como una violación a la libertad de expresión.³⁶

En julio de 2007 la UE firmó una asociación estratégica con Brasil, lo cual significa que ese país ha abierto un espacio diferente de diálogo con Europa. De hecho, desde la firma de esta asociación hasta mediados de 2010 se han realizado tres cumbres entre Brasil y los veintisiete. En octubre de 2009 se celebró un encuentro en Estocolmo y en febrero de 2010 otro en Madrid. En esa oportunidad los temas de la agenda fueron la reconstrucción de Haití, la reanudación de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, la cooperación ante desafíos como el cambio climático y el programa nuclear de Irán. Otro tema discutido fue la situación en Honduras. En este tema no existía un consenso entre Brasil y los Estados miembros de la UE. España se mostraba propensa a reconocer al gobierno de Porfirio Lobo, mientras que Brasil, que otorgó asilo al presidente depuesto, Manuel Zelaya, en su embajada en Tegucigalpa, mantenía sus reservas y no era proclive a reconocer oficialmente al nuevo gobierno hondureño.³⁷

En mayo de 2008 se realizó en Lima la quinta cumbre birregional Unión Europea-América Latina y el Caribe. En esa oportunidad no se logró ningún avance en la relación entre la UE y el MERCOSUR. El único resultado positivo de la cumbre fue el anuncio sobre el inicio de las negociaciones entre la UE y Centroamérica por un lado y la CAN por el otro.³⁸

El 14 de mayo de 2009 tuvo lugar en Praga una reunión ministerial entre la Troika de la UE y el MERCOSUR durante la presidencia *pro tempore* de la República Checa y de Paraguay. En el comunicado conjunto de dicha reunión se enfatiza que las partes tienen la necesidad de tomar una acción concertada para enfrentar el impacto de la crisis financiera internacional. Las partes decidieron realizar todos los esfuerzos posibles por lograr un acuerdo dentro de la Ronda de Doha y se comprometieron a rechazar las medidas proteccionistas. Por otra parte enfatizaron la importancia del diálogo político interregional, en particular en temas como democracia, derechos humanos, migración y cambio climático. En cuanto a los temas de cooperación, las partes se comprometieron a identificar

36 Chirinos, C., 23 de mayo de 2007.

37 *La Nación*, 15 de febrero de 2010.

38 Peña, F., 5 de junio de 2008.

iniciativas concretas en temas como la infraestructura, las fuentes de energía renovables, la ciencia y la tecnología. El comunicado conjunto concluye que el MERCOSUR y la UE enfatizaron la importancia de suscribir un acuerdo con base en los tres pilares, pero no menciona ningún aspecto relacionado con el pilar económico-comercial.³⁹

En junio de 2009 se realizó una reunión técnica informal en Lisboa, a solicitud del MERCOSUR y la presidencia paraguaya, para hacer un inventario de la situación de las negociaciones y restablecer contactos. En noviembre de ese año se llevó a cabo la Cumbre Iberoamericana en Estoril, España. Los ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR así como los de España y Portugal expresaron su "alto interés político" en reanudar cuanto antes las negociaciones interregionales.

En marzo de 2010 se realizó una Reunión Técnica birregional en Buenos Aires. En esa oportunidad el MERCOSUR anunció que estaría dispuesto a liberalizar alrededor del 90%, con lo cual el sector automotor (que supone el 15%) se abriría, pero en 15 años, en lugar de los diez que son habituales en este tipo de acuerdos. Al parecer, la UE aceptaría negociar más de diez años. En ese caso, los Estados parte del MERCOSUR tendrían que decidir qué incluir en el 10% resguardado; por ejemplo, textiles, calzado, químicos o maquinaria. Por su parte, a la UE le interesaba de manera particular que se liberalizaran los servicios financieros y telecomunicaciones y dos sectores sensibles para Argentina: los satelitales y el transporte marítimo. El gobierno argentino pidió que Europa permitiera el ingreso temporal de personas que dieran servicios profesionales y la apertura de la industria cultural. Por otra parte, el MERCOSUR solicitó que dentro del 7% de productos que la UE no quiere liberalizar, otorgue mayores cuotas de ingreso sin arancel para carnes bovinas, porcinas y aviares, lácteos, ajo, arroz, maíz y trigo. La UE estaría dispuesta a otorgar una mayor flexibilidad que en 2004, con la excepción de ciertos productos considerados muy sensibles para Europa como la carne vacuna, el pollo y el azúcar. En 2004 la UE ofreció una cuota bovina de 60.000 toneladas anuales al MERCOSUR (se los cuales en 2010 Argentina tenía 28.000). Sin embargo, los miembros del MERCOSUR solicitaban que esa cuota se ampliara a 300.000. Asimismo, el MERCOSUR aboga por la eliminación de los aranceles de todos los alimentos elaborados, pero la UE estaría dispuesta a otorgar una reducción parcial.⁴⁰

En abril de 2010 se llevó a cabo una reunión en Bruselas, donde ambas partes se mostraron dispuestas a relanzar las negociaciones, estancadas desde octubre de 2004. En mayo de ese año, en el marco de la VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid, la presidencia argentina del MERCOSUR y la española de la UE no pudieron concretar el objetivo de firmar el acuerdo. Sin embargo, la buena noticia fue que las partes se comprometieron a relanzar las negociaciones. El acuerdo no se pudo concretar porque el nudo principal de la

39 European Union. *Council of the European Union*, 14 de mayo de 2009.

40 *La Nación*, 18 de abril de 2010.

negociación no pudo ser destrabado. Es decir, la UE recibió presiones de grupos que se oponen a liberalizar el sector de la agricultura y el MERCOSUR tampoco pudo comprometerse a liberalizar los sectores en los cuales la UE desea invertir: telecomunicaciones, propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios, entre otros.

El lobby de los agricultores franceses ha sido una de las principales causas que impidieron la firma de este acuerdo en 2010. Este grupo se encuentra muy bien organizado y ha podido convencer a su gobierno para que le brinde apoyo. Tal es así, que el 17 de mayo, en plena cumbre UE-América Latina y el Caribe, el ministro de Agricultura francés, Bruno Le Maire, afirmó que Francia se opondría a la reanudación de las negociaciones para un acuerdo UE-MERCOSUR. El funcionario expresó que el acuerdo “no es razonable en un momento en que el sector agrario europeo vive una de las peores crisis de los últimos años”. El ministro argumentó que la UE ya había ofrecido muchas concesiones agrícolas en el marco de la Ronda de Doha para la liberalización del comercio mundial, y propuso que las negociaciones con el MERCOSUR no se retomaran antes de la conclusión de las negociaciones en la OMC. Este discurso no es nuevo. De hecho, una de las causas del estancamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR tuvo que ver con la parálisis de la Ronda de Doha, en particular desde 2008, debido a que no existe un consenso en relación con la apertura de los mercados agrícolas. No solamente ese sector de Francia, sino que otros nueve países -Irlanda, Grecia, Hungría, Austria, Luxemburgo, Polonia, Finlandia, Rumania y Chipre- tampoco apoyan la negociación, argumentando que los países del MERCOSUR podrían convertirse en competidores importantes, sobre todo en sectores como el bovino, avícola y porcino.⁴¹

Es evidente que el proceso de negociaciones birregionales se desarrolló de manera muy gradual y significó un largo período. Asimismo, si se realiza una mirada atenta a la agenda pendiente a nivel birregional para 2010 se puede afirmar que es difícil que el tan esperado Acuerdo de Asociación Interregional se firme en el corto plazo. Siempre queda la esperanza que el acuerdo se concrete en 2010, antes de que el presidente Lula da Silva deje el poder. La firma del acuerdo significaría un importante rédito político para el mandatario brasileño, cuya política exterior ha enfatizado la importancia del MERCOSUR para Brasil. De manera contraria, el candidato a la presidencia por el partido opositor, José Serra, en abril de 2010 expresó que el MERCOSUR era “una farsa” y que de llegar a la presidencia consideraría la posibilidad de proponer que el MERCOSUR retrocediera para convertirse en una mera zona de libre comercio. Es evidente que las elecciones brasileñas en octubre de 2010 jugarán un papel decisivo sobre el rumbo que puede llegar a tener el MERCOSUR. Serra ha repetido en varias ocasiones que preferiría que Brasil tuviera libertad para suscribir tratados de libre comercio, y no estar atado a una negociación dentro del MERCOSUR. El liderazgo de Brasil en el MERCOSUR es

41 *El Porvenir*, 17 de mayo de 2010.

importante, y si un presidente no tiene a este proceso de integración en sus prioridades de política exterior, entonces podría llegar a desintegrarse y con él las negociaciones UE-MERCOSUR ya no tendrían sentido. Serra entonces promovería la firma de un acuerdo de asociación Brasil-UE.⁴²

En cuanto a la influencia del contexto internacional en la relación birregional, cabe enfatizar que en 2005 fracasó la reunión ministerial de la OMC en Hong Kong y en abril de 2006 tampoco se lograron consensos. Por lo tanto, nuevamente se desaprovechó una oportunidad para que avanzara la negociación entre la UE y el MERCOSUR.

No se vislumbraba tampoco un futuro alentador para las negociaciones multilaterales en 2010, en particular por la negativa de la UE y Estados Unidos de presentar una oferta aceptable sobre reducción de subsidios agrícolas.

Ya se ha analizado la cronología de las rondas y reuniones del proceso de negociación del acuerdo de asociación birregional y se hizo referencia a algunos temas negociados. A continuación se identifican los asuntos más fáciles y los más complicados de negociar.

Los temas más fáciles y más difíciles de negociar

Los capítulos sobre diálogo político y cooperación fueron los más fáciles de negociar porque se concluyeron antes que los aspectos comerciales. Entre estos últimos, los temas no arancelarios, la facilitación del comercio, la eliminación de obstáculos técnicos al comercio, la política de la competencia y las aduanas fueron los más fáciles de negociar. Al cruzar las variables, se puede afirmar que ni el lugar de las rondas ni las presidencias de turno influyeron en el resultado de las negociaciones. El estancamiento paulatino de las negociaciones tiene más que ver con otros asuntos, como: 1) la dificultad que ha encontrado cada parte en ceder su posición; 2) las cuestiones internas de cada región; y 3) los aspectos de carácter global/multilateral que influyeron negativamente en las negociaciones birregionales.

Los obstáculos del proceso de negociación

Uno de los nudos más importantes de esta negociación ha sido la cuestión agrícola. La UE percibía al MERCOSUR como un gran competidor en esta área, especialmente por parte de ciertos sectores como por ejemplo los productores de azúcar en Francia. Por otro lado, la UE consideraba que la reforma pendiente de la PAC era un proceso lento y también llama la atención del MERCOSUR acerca de las crisis socio-económicas y financieras de los Estados parte y su expansión al MERCOSUR. Este por su parte, criticaba la condición impuesta por la UE de sujetar las negociaciones birregionales a lo acordado a nivel multilateral en el

42 *La Nación*, 18 de abril de 2010 y Rebossio, A., 18 de abril de 2010.

ámbito de las rondas de la OMC; la PAC y su concepto de multifuncionalidad y la preferencia que le otorgaba la UE a otros países, grupos de países y regiones; entre otros temas.

Además, la relación birregional ha estado ligada con otras regiones (por ejemplo: MERCOSUR-ALCA, MERCOSUR-Estados Unidos, MERCOSUR-China, UE-relaciones más prioritarias con otras regiones) y con lo que sucedía en las negociaciones en la OMC.

La falta de una voz unificada en el MERCOSUR ha sido un factor negativo para su poder de negociación. Esto se debió a la ausencia de una cohesión interna, producida por las crisis económicas y políticas que afectaron a sus Estados parte. Esta falta de cohesión también estuvo causada por: a) la asimetría entre los países que conforman el MERCOSUR; y b) la naturaleza intergubernamental de sus instituciones.

Asimismo, ha existido una asimetría en el tipo de bienes intercambiados: 70% de las exportaciones del MERCOSUR fueron manufacturas y el resto bienes primarios, principalmente agrícolas. Pero las exportaciones hacia la UE contenían un mayor porcentaje de bienes primarios y alimentos (44%). Las importaciones totales del MERCOSUR fueron básicamente manufacturas (86%), pero desde la UE el porcentaje ascendía al 95% y se concentraba en bienes durables y con alto contenido tecnológico.⁴³

Brasil se negaba a otorgar concesiones en los capítulos de servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual. En el ámbito de los servicios financieros ese país posee cláusulas constitucionales firmes, y para cambiarlas tenía que reformar la Constitución⁴⁴.

Por otra parte, ambas partes poseían una concepción distinta sobre la agricultura. La gran diferencia que se podía apreciar en los enfoques sobre la cuestión agrícola es que el MERCOSUR sostenía una postura liberal, mientras que la europea era proteccionista.

El proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Interregional entre la UE y el MERCOSUR implicó varias rondas y reuniones que en el presente capítulo fueron divididas en tres etapas: 1999-2001/2002, 2001/2002-2004 y 2004-2010. Cada etapa sucesiva implicó una menor posibilidad de acercarse al objetivo final de firmar el acuerdo. Las razones se derivaron de la relación birregional, pero sobre todo ha quedado demostrado que hubo variables intervinientes de carácter interno -que incidieron en el resultado negativo de la negociación birregional- y variables globales (asuntos de carácter mundial que interfirieron en el curso de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE). La situación de los tres ámbitos estudiados: birregional, regional y global mostró que las negociaciones se encontraron, a mediados de 2010, en un período de "relanzamiento".

43 Osimani, R., noviembre de 2005.

44 Datos proporcionados durante la entrevista con la consejera María del Carmen Squeff, Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR, Cancillería argentina, 3 de enero de 2005.

Una vez analizados los obstáculos que se encontraron a lo largo de las rondas y reuniones, ahora se pueden responder las preguntas planteadas al inicio de este capítulo: 1) ¿cuáles fueron los nudos, de dónde provinieron y por qué se complicaron?; 2) ¿cuáles fueron los temas en los cuales ambas partes lograron un consenso? Los nudos provinieron de ambas regiones y por parte de diferentes actores y se complicaron porque ninguna estuvo dispuesta a ceder completamente en su posición.

En el caso del MERCOSUR, el principal obstáculo que encontró fue la cuestión agrícola, y ha sido constante su oposición a la PAC. Por su parte, la UE, ha criticado los ofrecimientos del MERCOSUR en los capítulos de servicios -en particular los financieros y propiedad intelectual, pero sobre todo en materia de compras gubernamentales-. Ambas partes han logrado consensos en los capítulos sobre diálogo político y cooperación.

Conclusiones

“Life is what happens to you while you’re busy making other plans”.⁴⁵

John Lennon

A lo largo de este artículo se ha analizado el desarrollo de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR desde sus inicios formales -en julio de 1999-, hasta mediados de 2010, cuando la conclusión del proceso con la firma del Acuerdo de Asociación Interregional todavía no es una realidad.

Las dos hipótesis que se plantearon al inicio han quedado corroboradas: 1) las relaciones entre la UE y el MERCOSUR a partir del comienzo de las negociaciones formales se insertaron en un escenario de profundos cambios económicos, políticos y sociales a nivel mundial, los que fueron determinantes para las relaciones intrarregionales, así como en la vinculación que establecían con otras regiones, y 2) estas negociaciones se fueron desarrollando de manera paralela en dos grandes niveles: el interno (a nivel regional, lo que incluye el nivel nacional) y en el externo, el que a su vez se divide en otros dos niveles: el interregional y el multilateral.

Asimismo, ha quedado comprobada la hipótesis general: entre 1999 y 2010 se han sucedido una serie de cuestiones intrarregionales, interregionales y a nivel multilateral que frenaron, en el mejor de los casos, o impidieron dicho acuerdo. Los factores externos que imposibilitaron la conclusión de las negociaciones tienen que ver con la supeditación de las negociaciones a lo que se acordaba a nivel multilateral y a la reconfiguración de fuerzas a nivel mundial, sobre todo, al ascenso de China e India como nuevas potencias globales.

En cuanto a los factores internos en el MERCOSUR, a lo largo de las negociaciones pueden señalarse tres momentos: la crisis brasileña de 1998-1999 y la

45 “La vida es aquello que te ocurre mientras estás ocupado haciendo otros planes”; frase de la canción “Beautiful Boy (*Darling Boy*)”. Este tema forma parte del último álbum de Lennon, titulado “Double Fantasy”. La canción está dedicada a su hijo Sean.

argentina de 2001-2002, que originaron a su vez crisis en el seno del grupo. A partir de 2002, se puede identificar una nueva etapa, cuando tres de los cuatros países tuvieron elecciones presidenciales a través de las cuales llegaron al poder: Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina y Nicanor Duarte Frutos en Paraguay, y que desde el inicio de sus mandatos manifestaron su interés por “relanzar el MERCOSUR” y por crear nuevas instituciones.

Sin embargo, a partir de finales de 2005 y principios de 2006, se desataron varias controversias entre Uruguay y los dos socios mayores. El motivo principal de la inconformidad fue el problema de la asimetría entre los socios, aunque las causas del malestar uruguayo son varias: en primer lugar, los efectos que tuvo la crisis argentina en ese país rioplatense; en segundo lugar, la posición del gobierno argentino al oponerse a la construcción de la papelera Botnia aduciendo que daña el medio ambiente y el conflicto que se desató en enero de 2006 por la decisión uruguaya de entablar negociaciones unilaterales para firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, lo que aparentemente violaría un acuerdo suscrito en 2000 en el seno del MERCOSUR por el que los cuatro Estados se comprometieron a no negociar por separado tratados comerciales. Si José Serra habiendo ocupado la presidencia de Brasil, tal vez hubiera propuesto justamente ese camino: que Brasil tenga independencia para firmar acuerdos de libre comercio de manera bilateral y no en el marco del MERCOSUR.

La importancia de la crisis brasileña y argentina fue tal que en el período 2001-2002 el comercio intrazona fue similar al de 1991, fecha en la cual se estableció el MERCOSUR. Esta cifra muestra por qué durante los primeros años del nuevo milenio se hablaba sobre el colapso del MERCOSUR. Aunque a partir de 2003 se haya recuperado el volumen del comercio intrazona, las cifras de las exportaciones del MERCOSUR a la UE fueron mayores que las exportaciones dentro de la región, datos que no hay que dejar de lado cuando se analiza la importancia que el acuerdo sigue teniendo para la región sudamericana.

Las causas del relanzamiento del MERCOSUR no sólo se encontraron a nivel interno, también tuvieron que ver con la poca expectativa de la región en un ALCA favorable a sus intereses y al fracaso de las negociaciones en el seno de la Ronda de Doha.

En cuanto a los factores internos europeos, estos fundamentalmente tuvieron que ver con la ampliación de la Unión, que durante el período analizado casi duplicó el número de Estados miembros, ya que pasó a contar con 27 miembros, de los 15 que la constituían antes de 2004. Hay que recordar que la UE ha incorporado en su seno Estados de un menor nivel de ingreso a la media comunitaria anterior al 1° de mayo de 2004. Por lo tanto, necesita concentrarse en elevar el nivel de desarrollo de estos nuevos integrantes y tomar en cuenta sus realidades productivas a la hora de negociar sus acuerdos con el exterior. La crisis griega de 2010 y su consecuente repercusión en el euro implican que la UE se preocupe por

su situación interna y que no esté dispuesta a liberalizar su comercio. Los grupos lobistas franceses tienen un mayor impacto en épocas difíciles para Europa.

Europa también estuvo ocupada en cuestiones relacionadas con su institucionalización. No logró el objetivo de contar con una Constitución y aunque en diciembre de 2007 los 27 Jefes de Estado y de Gobierno suscribieron el Tratado de Lisboa, el proceso de ratificación por parte de los Estados fue arduo. En junio de 2008 fue vetado por la población irlandesa y en 2009 la República Checa opuso resistencias. Finalmente fue ratificado a finales de 2009. Es evidente entonces que la UE ha estado concentrada en avanzar en su proceso de integración y en sortear una serie de obstáculos de carácter político, económico, financiero y social.

Parafraseando a Lennon cuando afirmaba que la vida ocurre cuando uno está ocupado haciendo otros planes, se puede afirmar que eso fue efectivamente lo que les ocurrió a la UE y al MERCOSUR. Aunque al inicio de las negociaciones ambas partes se mostraban optimistas y confiaban en que sería posible concretar el acuerdo, a medida que fueron pasando los años, cada uno priorizó otros intereses. En el caso del MERCOSUR, al ver que el acuerdo con la UE se estancaba, se orientó a fortalecer relaciones con otras regiones. Fuera de la región latinoamericana, China se convirtió en uno de sus socios comerciales más importantes.

Las hipótesis particulares planteadas al inicio de este artículo también han quedado convalidadas: 1) el acuerdo no se ha firmado a pesar de que han transcurrido más de diez años de negociaciones porque a través de las tres etapas que pueden ser identificadas han habido cuestiones internas y externas que fueron reduciendo el interés de las partes; 2) los nudos de la negociación provinieron de ambas regiones y por parte de diferentes actores, lo que dio como resultado un *impasse* cuando no estuvieron dispuestos a ceder en sus posiciones. En el caso del MERCOSUR, el principal obstáculo que encontró fue la cuestión agrícola, y la negativa de la UE a modificar la PAC. Por su parte, la UE reclamó al MERCOSUR una mayor liberalización en los sectores de servicios, telecomunicaciones y compras gubernamentales, entre otros; y 3) los temas en los cuales se logró un consenso fueron los capítulos sobre diálogo político y cooperación.

A pesar del compromiso de "relanzar" las negociaciones, tal como quedó asentado en la Cumbre de Madrid en mayo de 2010, no se vislumbra que el estancamiento al que ha llegado la negociación se supere en el corto plazo por distintas razones, pero básicamente porque los temas de conflicto -mencionados más arriba- han quedado supeditados a lo que se negocie en la Ronda de Doha. Sobre este punto vale la pena señalar que se ha convertido en uno de los grandes nudos de la negociación.

Los resultados a los que se lleguen en la reunión de Doha son primordiales para que se logre una conclusión del Acuerdo de Asociación Interregional entre la UE y el MERCOSUR. Sin embargo, aquí los actores no solo son los europeos y los sudamericanos, también Estados Unidos juega un papel importante en la consecución de la ronda.

Sumado a todo lo anterior, no se puede dejar de tener en cuenta un factor que ha tenido una fuerte incidencia en el transcurso de las negociaciones: a medida que avanzaban las rondas ha ido decreciendo la importancia que las partes se otorgaban, al mismo tiempo que ha crecido la de otras regiones.

El MERCOSUR ha reclamado insistentemente que la UE no ha cedido nunca en la cuestión de dar acceso preferencial a sus productos, lo cual constituye la base del interés del MERCOSUR por firmar un acuerdo comercial, en contraposición a las que otorga a otras regiones, como es el caso de los miembros de la CAN y de los países ACP -a quienes concede un arancel cero en sus exportaciones a la Unión-. Por el contrario, la UE no ha dado signos de flexibilizar su PAC, lo cual afecta ciertamente al Cono Sur.

Como resultado de esta situación, el comercio interregional continuó siendo regulado por las reglas de la OMC y por las "preferencias" que de manera unilateral le ha concedido la UE al MERCOSUR, las cuales se han ido reduciendo, por lo que las exportaciones agrícolas y ganaderas se han visto obligadas a competir con el sistema europeo de subsidios y a pelear por un esquema de cuotas para algunos de sus productos.

Una conclusión que se desprende del análisis de la relación del MERCOSUR con la UE es que si los países del Cono Sur se concentran en ahondar el nivel de su integración, se incrementará su poder al reforzar su capacidad de negociación.

Dado que la prioridad que ambas partes le asignaron a la firma de este acuerdo disminuyó con el tiempo hasta llegar al estancamiento de las negociaciones entre 2004 y 2010, para evitar que el *impasse* continúe se presentan dos grandes recomendaciones, una de carácter interregional y otra de carácter intrarregional.

El MERCOSUR debería concentrar su atención en su propio proceso de integración ya que como se ha visto, desintegrado no resulta un socio creíble, por lo que deberá remontar el peso histórico de su estructura política basada en la existencia de líderes fuertes.

La presencia de estos ha tenido siempre un impacto en la velocidad de la integración: si los Jefes de Estado del MERCOSUR se encuentran distanciados, la integración subregional sufrirá un retroceso. Tal es el caso de Argentina y Uruguay, cuando sus presidentes se involucraron en el conflicto de las papeleras, lo que dio lugar a la cancelación de la reunión que la UE mantendría con el MERCOSUR durante la IV Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en 2006 en Viena, la cual se analizó en este trabajo.

Este poder de los dirigentes nacionales es lo que además ha impedido que en el MERCOSUR las instituciones tengan el peso que poseen sus contrapartes europeas y que las decisiones para el avance del proceso de integración solo se han tomado en las cumbres de Jefes de Estado. Hay que recordar que el MERCOSUR aún no conforma un marco institucional permanente y sus órganos dirigentes no son instancias autónomas, sino que están subordinados a las soberanías nacionales.

No obstante el poco peso de las instituciones del MERCOSUR, es interesante proyectar qué sucederá con el proceso de toma de decisiones, si este logra ampliarse a toda Sudamérica. Si dicha integración se concreta habrá que preguntarse cuál será el sistema que se adoptará para tomar decisiones en un grupo integrado por 12 países.

A mediados de 2010 el MERCOSUR era solamente un proceso de integración preponderantemente intergubernamental y la estructura institucional funcionaba a través de la toma de decisiones por consenso de los cuatro países miembros, representados en sus poderes ejecutivos. Algunos autores que han ahondado en sus análisis sobre la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR -como Damián Paikin y Andrés Malamud- sostienen que, debido al papel central de los presidentes de los países miembros, el MERCOSUR se puede considerar un tipo extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo, el cual ha permitido una mayor flexibilidad en las relaciones entre los socios, sometidas continuamente a fuertes tensiones por las crisis económico-sociales en las que viven inmersos, y ha generado un ámbito de resolución de conflictos de naturaleza "política", más que "jurídica", como ocurre en el caso de la UE.

Pero no solo el tema de los liderazgos se presenta a nivel nacional, ya que también hay una cuestión de liderazgo que se plantea dentro del propio MERCOSUR: ya se ha visto cómo Uruguay se niega a aceptar pasivamente el acompañar las necesidades de los dos grandes y ha comenzado a establecer alianzas comerciales propias, fuera del MERCOSUR.

El gran tema en esta cuestión es el papel de Brasil como líder, o pretendido líder, de la integración sudamericana, o más allá aún, cuál debe ser el país líder, o si debe haber un país que lidere el proceso de integración. Así, se puede pensar que Brasil, quien posee el mayor peso económico, territorial y poblacional del MERCOSUR, tiene la capacidad para estructurar una red de relaciones que permita construir un orden político estable para reforzar el desarrollo económico en beneficio de los países que conforman la unión aduanera. Sin embargo, la política exterior brasileña desde la administración Lula parece priorizar distintos frentes. Aunque varias veces el presidente y su canciller, Celso Amorim, han insistido que su prioridad es el MERCOSUR, lo cierto es que su país también aspira a convertirse no solo en una potencia subregional y regional, sino también mundial.

También se podría argumentar que en caso de que Venezuela se convierta en Estado parte, el presidente Hugo Chávez podría aspirar al liderazgo del MERCOSUR. Cabe señalar que la visión de ese presidente es diferente a la de su contraparte brasileña durante la administración Lula. El venezolano ha insistido en transformar la unidad sudamericana en un bloque latinoamericano, el ALBA, un modelo de integración regional propuesto por Hugo Chávez y Fidel Castro en contraposición al ALCA impulsada por Estados Unidos. Por lo tanto, como no queda claro aún si la idea de Hugo Chávez es centrarse en la unidad sudamericana

o latinoamericana y caribeña, es poco probable que los cuatro socios originales del MERCOSUR permitan que dicho gobernante se convierta en el líder regional.

Lo cierto es que al MERCOSUR le conviene contar con un líder que coordine la acción de sus miembros. Dada la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR, ante la ausencia de un líder es más fácil que se generen fuerzas desintegradoras, por el contrario, la presencia de un Estado guía que tenga clara la importancia de la integración favorecerá a todos sus miembros.

Sería interesante que se generara en el MERCOSUR un debate sobre qué modelo de países y de región se quiere construir para el futuro. Si no se tiene claro qué se quiere lograr en el mediano y largo plazo, el MERCOSUR estará a la deriva. En este contexto, se pueden pensar tres caminos posibles por los que se puede transitar: 1) retroceder a una zona de libre comercio; 2) mantener el *statu-quo*, es decir, continuar como hasta ahora, en una situación postcrisis (de la cual no se ha salido totalmente); o 3) tomar la decisión de afianzar la unión aduanera y continuar avanzando en etapas superiores del proceso de integración. Está claro que este último escenario es el más favorable. La tarea no es sencilla porque implica una enorme coordinación en una gran cantidad de asuntos y áreas.

Bibliografía

- Agence France Presse (20 de octubre de 2004), "EU-Mercosur free trade talks extended into 2005"; disponible en: http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=863. Recuperado el 4 de agosto de 2009.
- Agrovia (2006), "Expertos debaten si el diálogo UE-Mercosur debe esperar al final de las negociaciones de la OMC"; disponible en: . Recuperado el 4 de febrero de 2007.
- Argentina, Ministerio de Economía y Producción. Dirección Nacional de Política Comercial Externa (2008), "Negociaciones en curso. MERCOSUR-Unión Europea"; disponible en: <http://www.agrovia.com/UE/VerNoticia.asp?id=5054&tipo=UE2>. Recuperado el 4 de septiembre de 2008.
- BBC Mundo (4 de julio de 2006) "Mercosur: ni agonizante ni exultante"; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_5145000/5145104.stm. Recuperado el 4 de agosto de 2009.
- Chirinos, C. (23 de mayo de 2007), "RCTV, el caso", en *BBC Mundo*; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6679000/6679645.stm. Recuperado el 11 de junio de 2010.
- Clarín (27 de mayo de 2004), "Cumbre de Guadalajara: el Mercosur y la UE clarifican sus ofertas y ratifican que buscarán cerrar el acuerdo en octubre"; disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2004/05/27/um/m-766848.htm>. Recuperado el 10 de junio de 2010.
- Déllano, M. (15 de mayo de 2002), "La Cumbre Unión Europea-América Latina. Ricardo Lagos, Presidente de Chile 'Chile es un campo de despegue para los

- inversores europeos”, *El País*; disponible en: http://www.elpais.es/articulo.html?d_date=20020515&xref=20020515elpepiint_10&type=Tes&anchor=elpepiint. Recuperado el 9 de junio de 2010.
- Del Arenal, C. (Otoño-invierno de 1997), “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 1: pp. 111-138
- El Porvenir* (17 de mayo de 2010), “Objeta Francia reanudación de negociaciones UE-Mercosur”; disponible en: http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=396582. Recuperado el 11 de junio de 2010.
- European Commission. *External Relations. MERCOSUR* (2010); disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/index_en.htm. Recuperado el 11 de junio de 2010.
- European Commission. *External Relations. MERCOSUR* (2009); disponible en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc1-8.htm. Recuperado el 4 de agosto de 2009.
- European Commission (2008), “EU-Mercosur Bi-regional Negotiations Committee (BNC) - Account of the First Thirteenth Rounds”; en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/ass_neg_text/bnc1-8.htm. Recuperado el 5 de junio de 2006.
- European Union. Council of the European Union (14 de mayo de 2009), *Mercosur-European Union Troika Ministerial Meeting, Prague, Joint Communiqué*, 8438/09, Press.
- Foro eurolatino (22 de mayo de 2006), “Se complica posibilidad de acuerdo MERCOSUR-UE”; disponible en: <http://www.focuseurolatino.cl/main.php?page=ecoseurolat/noticias/1572>. Recuperado el 5 de junio de 2006.
- Gatti, D. (24 de abril de 2006), “Guerra de la celulosa. Paradojas y absurdos”, *Rel-UITA*; disponible en: <http://www.rel-uita.org/agricultura/ambiente/paradojas-absurdos.htm>. Recuperado el 7 de mayo de 2009.
- La Nación* (18 de abril de 2010), “El Mercosur y la Unión Europea. La ilusión de libre comercio”; disponible en: <http://www.rel-uita.org/agricultura/ambiente/paradojas-absurdos.htm>. Recuperado el 7 de mayo de 2010.
- La Nación* (15 de febrero de 2010), “Brasil y Unión Europea se reúnen por asociación estratégica”, disponible en: <http://www.lanacion.cl/brasil-y-union-europea-se-reunen-por-asociacion-estrategica/noticias/2010-02-14/210808.html>. Recuperado el 11 de junio de 2010.
- Malamud, A. y Schmitter, Ph. C. (2006), “The experience of European Integration and the potential for integration in MERCOSUR”, paper presentado en: *2006 Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR)*, Nicosia, Chipre, 25-30 de abril de 2006: pp. 45-74.
- Murphy, M. (4 de mayo de 2006), “Líderes alcanzan acuerdo energético”, *BBC Mundo, Argentina*; disponible en internet en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4974000/4974986.stm. Recuperado el 8 de junio de 2009.

- Organización Mundial del Comercio; disponible en: <http://www.wto.org>. Recuperado el 4 de agosto de 2009.
- Osimani, R. (2005), "Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea: situación y perspectivas", Montevideo, CINVE; artículo presentado ante el seminario: *Nuevos escenarios en la relación UE/MERCOSUR/ALC en la perspectiva de la Cumbre de Viena 2006*, Sede de ALADI, 24 de noviembre, organizado por la Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR; disponible en Internet en: <http://www.redmercosur.org.uy/files/Presentaci%C3%B3n%20Rosa%20Osimani.pdf>. Recuperado el 4 de agosto de 2009.
- Peña, F. (5 de junio de 2008), "Los resultados de la reciente cumbre ALC-UE de Lima", en Diario *La Capital*; disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2008-06-05-resultados-cumbre-alc-ue>. Recuperado el 11 de junio de 2010.
- ____ (Octubre de 2004), "Lecciones de una experiencia: La negociación Mercosur-Unión Europea no logró su objetivo"; disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2004-10>. Recuperado el 4 de agosto de 2009.
- Rebossio, A. (18 de abril de 2010), "UE-Mercosur, novios otra vez", en *El País*; disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/global/UE-Mercosur/novios/vez/elpepueconeg/20100418elpnegeco_1/Tes. Recuperado el 18 de abril de 2010.
- Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (2004), "Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea"; disponible en: <http://www.rmalc.org.mx/tratados/ue/index.php>. Recuperado el 11 de junio de 2010.
- Reforma* (23 de enero de 2007), Internacional: 5.
- Rosas, M.C. (19 de noviembre de 2005), "La relación comercio-desarrollo y la ronda de Doha", *Revista sobre Fronteras e Integración*, sección Mundo, Año 10, No. 19: 29-34; disponible en: <http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas/aldeamundo/ano10num19/articulo3.pdf>. Recuperado el 3 de marzo de 2007.
- Soca, R. (7 de enero de 2002), "Devaluación preocupa al MERCOSUR", *Economía*, en: *BBC Mundo*; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_1747000/1747315.stm. Recuperado el 4 de agosto de 2009.
- BBC* (7 de enero de 2002), "Devaluación preocupa al MERCOSUR", *Economía*; disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_1747000/1747315.stm. Recuperado el 11 de junio de 2010.
- Uchitelle, L. (10 de enero de 2002), "Argentina's Woes May Strengthen Its Ties to Brazil", en *The New York Times*.
- Unión Europea (2010). *Europa. La historia de la Unión Europea*; disponible en: http://europa.eu/abc/history/index_es.htm.
- Unión Europea. Delegación de la Comisión Europea en Montevideo (mayo de 2002), "UE-Mercosur. Una Asociación para el Futuro", Montevideo: 10.

- Valle, V. M. (2008), *Las negociaciones del Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, DF., Tesis doctoral.
- Van Klaveren, Alberto (octubre de 2001), "Chile, el MERCOSUR y la Unión Europea", en: *Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), Lisboa / Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (IRS/FIESP), San Pablo; disponible en: http://www.ieei.pt/files/WP11_AVKlaveren.pdf. Recuperado el 10 de junio de 2010.
- Vázquez, M. y Geneyro, R. (abril de 2006), "La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR actual", *AmerSur*; disponible en: <http://www.amersur.org.ar/Integ/VazquezGeneyro.htm>. Recuperado el 4 de agosto de 2009.
- Ventura, D. (2005), *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung: pp. 411-455.
- Ventura. MERCOSUR, Acta de la XIVª. Reunión ordinaria del CMC, Ushuaia, 23-24 de julio de 1998, en *BILA*, n° 22, enero-julio de 1998 (citado por Ventura, 2005: p. 430).
- Working Group on European Union-Mercosur negotiations, Annual Report 2001-2002* (Grupo de seguimiento de las negociaciones UE-MERCOSUR, Informe Anual 2001-2002).

Entrevistas:

- Dr. Carlos Álvarez, Titular de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, México, D.F., Hotel Calinda Geneve, (27 de abril de 2006).
- Consejera María del Carmen Squeff, Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR, Cancillería argentina, 3 de enero de 2005.

RESUMEN

El presente artículo analiza el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR y las diferentes rondas que tuvieron lugar desde el año 1999 y hasta mediados de 2010.

El texto analiza las etapas de la negociación y en cada una de ellas identifica los temas conflictivos y aquellos en los cuales se logró un consenso. A lo largo de estas etapas han ocurrido una serie de cuestiones intrarregionales, interregionales y a nivel multilateral que frenaron, en el mejor de los casos, o impidieron dicho acuerdo.

El artículo concluye aseverando que a mediados de 2010 la negociación había logrado salir de una situación de *impasse*, sin embargo aún existían intereses en conflicto que continuaban bloqueándola.

ABSTRACT

This article analyzes the negotiation process for an Association Agreement between the European Union and the Common Market of the South (MERCOSUR), focusing on the rounds that have been taking place from 1999 to mid 2010.

This text identifies the stages of the negotiation process and in each one it studies the aspects that were difficult to negotiate and the ones that were easily agreeable. Through these stages, there have been a series of issues that took place at the interregional level as well as in the internal level—inside each regional—and in the multilateral aspect, which have enabled or slowed down the negotiation process.

The article comes to the conclusion that by mid 2010 the negotiation could break the gridlock, leading to the relaunch of the talks. Nevertheless, there were still some interests lobbying against its signature.