



## Estudios del CURI

### **Las relaciones Unión Europea – MERCOSUR:**

**¿Por qué debería cambiarse el formato de negociaciones para concertar un Acuerdo de Cooperación Estratégico?**

*Lincoln Bizzozero Revelez <sup>1</sup>*

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*14 de julio de 2010*

*Estudio No 04/10*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

---

<sup>1</sup> Investigador Programa de Estudios Internacionales – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

## **Las relaciones Unión Europea – MERCOSUR: ¿Por qué debería cambiarse el formato de negociaciones para concertar un Acuerdo de Cooperación Estratégico?**

*Lincoln Bizzozero Revelez*

### **1.- Introducción:**

El reinicio de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR que fuera acordada en la reciente Cumbre UE – ALC que se llevó a cabo en Madrid, luego de su interrupción en el año 2004, plantea de por sí varias cuestiones de relevancia para ambos bloques. Entre el mesurado optimismo del anuncio del reinicio de las negociaciones que dio lugar a algunos análisis sobre las implicancias que generará la conclusión de un acuerdo y la primera reunión que se realizó recientemente en Buenos Aires, que estuvo pautaada por diversas acusaciones de proteccionismo, hay una brecha importante que lleva a demandar sobre la efectiva y tan mentada “voluntad política” de las partes (Malamud, 2010)<sup>2</sup>.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, uno de los temas previos y relevantes que se esboza, se refiere a los cambios en la coyuntura presente; si los mismos plantean una situación diferente al de años recientes, en que se interrumpieron las negociaciones, su envergadura y alcance. La dilucidación de este punto resulta de especial relevancia a los efectos de analizar las posibilidades y el alcance de las negociaciones y de un eventual acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR. De esta manera, se prioriza metodológicamente una aproximación estructural que integra analíticamente los cambios del contexto, el impacto que genera en ambos bloques y la interpretación en términos de procesos y respuestas<sup>3</sup>.

El punto de partida de este trabajo es que hubo cambios en el contexto internacional entre el momento de inicio de las negociaciones entre ambos bloques y el momento de suspensión de las negociaciones, pero también se han procesado cambios en cada uno de los bloques regionales en estos últimos años.

<sup>2</sup> Véase entre otros, Idefe Martín “Los europeos podrían bloquear la negociación con el MERCOSUR” *Clarín*, 30/6/10; y la respuesta expresada por el Secretario de Industria de Argentina, en el artículo “Argentina contraataca: “la proteccionista es Europa”; *iEco*, *Clarín* 1/7/10).

<sup>3</sup> El énfasis en la información actualizada termina en el callejón de la “narración” de las posibles opciones que en este caso serían: se concreta el Acuerdo MERCOSUR – UE tal cual, se termina negociando uno más flexible, o no se concreta. A esas tres opciones se agregaría la posibilidad de un acuerdo específico con Brasil dejando de lado el bloque regional. Un análisis desde las relaciones internacionales que incluya la posición de ambos bloques en la estructura del sistema internacional y las respectivas prioridades temáticas, descartaría algunas de esas opciones a partir de un análisis concreto.

A los efectos del análisis de las relaciones y las negociaciones interregionales, los cambios en la Unión Europea pueden sintetizarse en nuevos intereses socio-económicos ligados a los sectores energético, ambiental, de desarrollo sostenible y del cambio climático. Aun cuando puede parecer que se entrecruzan esos distintos sectores, los mismos abren un abanico importante de nuevos actores y sectores, con una fuerte apuesta a la innovación y a una modificación del modelo y las relaciones de producción. Por el lado del MERCOSUR, los cambios se orientan al modelo de regionalismo, a las prioridades socio-políticas domésticas y estratégicas del bloque, a una consideración del desarrollo y las asimetrías en los países de la región. En definitiva, el modelo de regionalismo continental (y post-neo-liberal) apunta a una participación diferente en la *gobernanza* regional y mundial (Bizzozero, 2007, 2009).

Estos dos ejes, el vinculado a la innovación tecnológica y la modificación del modelo productivo y el referido al modelo de regionalismo post-neo-liberal, conforman el núcleo fundamental del análisis, en el sentido de que explica una parte importante de la orientación y la energía de ambos bloques. En la medida que las relaciones interregionales se expresan en la posibilidad de llegar a acuerdos donde se intercambian distintos productos, ya sea en bienes y servicios, tecnologías, como también en propósitos, ideas y cuerpos normativos o doctrinales, la cuestión radica en visualizar si el formato negociador del siglo pasado es el adecuado o si bien debería ser modificado. Esta interrogante es un punto de suma relevancia e integra lo que en un momento *Torrent* denominó como una “premisa metodológica”: la posibilidad de adaptación de un software al núcleo duro del ordenador (Torrent, 2005). En otras palabras, como se parte de la base de que se quiere llegar a algún acuerdo, en el presente deberíamos comenzar preguntando si el formato de negociación es adecuado temporalmente e institucionalmente dados los cambios que se han procesado o si se está repitiendo una situación que no se proyecta en la corriente del cambio histórico.

La segunda cuestión relevante, desde las relaciones internacionales, está vinculada con la reciente Cumbre UE – ALC. En la Cumbre se plantearon aspectos relevantes vinculados a los objetivos definidos por la Presidencia española de la UE, los cambios derivados de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y las definiciones orientadoras de la Comisión Europea en lo que concierne las relaciones con los países de América Latina. Si bien puede señalarse que el análisis de esta cuestión es un aspecto de las modificaciones en la coyuntura, su especificidad y el hecho de que se analice la estrategia, propuestas, objetivos e instrumentos de uno de los actores implicados, lo hace pertinente. Se trata en definitiva de visualizar en el análisis de esta cuestión, si las apuestas europeas a la innovación tecnológica y al cambio del modelo productivo se plasman en la estrategia hacia América Latina y si se han manifestado en la última Cumbre UE-ALC.

El tercer aspecto relevante es considerar si el MERCOSUR en su versión actual podría viabilizar la concreción de un acuerdo con la Unión Europea tal cual se estaba negociando o en caso contrario qué alternativas plantearía. En esta aproximación, se considera en particular Brasil y el eje argentino-brasileño. Brasil es un actor que aspira a jugar un papel en el escenario mundial, y por ende los acuerdos regionales y las negociaciones externas tienen un sentido en la medida que se plantee una articulación de los niveles nacional-regional-continental-internacional con el global.

El trabajo continuará con el tratamiento de cada uno de los puntos planteados. En primer lugar, el referido al vínculo de la coyuntura con el contexto y la evaluación de los cambios ocurridos desde la suspensión de las negociaciones en el año 2004. En segundo término, el que atañe a la estrategia reciente de la Unión Europea hacia América Latina y en particular a los países del MERCOSUR. En tercer lugar, el que concierne al cruce de las prioridades del MERCOSUR en su orientación actual con el Acuerdo de Asociación Estratégico planteado por la UE. Para ello se planteará específicamente la conexión de las prioridades de Brasil en sus relaciones externas con el Acuerdo de Asociación Estratégico con la Unión Europea. Finalmente, se exhibirán los distintos carriles de este “telar” para visualizar el posible “tejido”, que puede consagrar un desenlace a esta larga y compleja negociación.

## **2.- Coyuntura y contexto: la segunda mitad del primer decenio del Siglo XXI**

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, que se iniciaron con la firma del Acuerdo Marco Interregional en 1995, con vistas a concretar una Asociación Estratégica entre ambos bloques, tuvo distintos momentos pautados y condicionados por los cambios en el contexto internacional (Bizzozero – Vaillant, 2003). En particular, con el inicio de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Estratégica, se sucedieron dos hechos históricos, que llevaron a congelar las primerizas euforias, que visualizaban las consecuencias “revolucionarias” que generaría un primer acuerdo estratégico entre dos bloques regionales, que a su vez contemplaba la dimensión comercial con la creación de una zona de libre comercio (ZLC). El primer hecho histórico, de carácter institucional, fue el inicio de las negociaciones de la Ronda del Milenio de la OMC. El segundo, fueron los atentados del 11 de septiembre. Ambos hechos, de distinta envergadura, limitaron el alcance de las negociaciones interregionales y patentaron el carácter transitorio (y fugaz) de la década de los noventa en las relaciones internacionales, con el retorno del Estado, de los debates estratégicos sobre las relaciones internacionales y el modelo de desarrollo y el decaimiento relativo de los regímenes.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales ha continuado la tendencia a una pérdida de capacidades de Estados Unidos en términos económicos y políticos, a un incremento correspondiente de las capacidades de la República Popular China y a una presencia mayor de algunas potencias medias en el escenario global o bien regional. Estos temas son objeto de debate e investigaciones en distintos centros del mundo. El desarrollo y evolución de este proceso sigue abierto, por lo que el sentido histórico de su evolución va a depender de la construcción y contenidos que le vaya otorgando la interacción de civilizaciones en la comunidad internacional. Lo que importa tener en cuenta para este análisis, además de las repercusiones de este desarrollo estructural en los Estados y ejes motores de los dos bloques, son las consecuencias concretas que genera el incremento de la presencia de China en los países del MERCOSUR, la dimensión regional - global e internacional-global de Brasil y la evolución de la Unión Europea en tanto actor internacional.

Entre la suspensión de las negociaciones en el 2004 y el reinicio de las mismas, que se concretó recientemente en la Cumbre de Madrid de mayo del 2010, se sucedieron algunos acontecimientos de relevancia. Los mismos podrían agruparse en los siguientes: los que atañen a la economía internacional, los específicos del comercio internacional, los sistémicos vinculados con los condicionantes del sistema, los referidos a la innovación tecnológica (y productiva), los político-institucionales de cada bloque y más recientemente la crisis europea que arrastra consigo la de un modelo de *gobernanza* regional y mundial. Estos acontecimientos integran la coyuntura presente, aunque en algunos casos son sistémicos o corresponden al funcionamiento del modelo capitalista.

La crisis financiera que derivó en una crisis económica internacional y que afectó específicamente a los países desarrollados, ha generado recientemente nuevas consecuencias en la región europea. Hay dos aspectos que importan frente a la continuidad de la crisis, en lo que concierne la Unión Europea en tanto bloque y actor internacional. En primer lugar, la vinculación con el comercio internacional, en la medida que vuelve a confirmarse una respuesta proteccionista desde los países desarrollados, entre los que se encuentran los países europeos (Banco Mundial, 2009). Si bien algunos análisis enfatizan lo que los líderes del comercio mundial deberían hacer para no caer en el proteccionismo (Baldwin – Evenett, 2008), el incremento de medidas antidumping y otras diversas de defensa comercial, sin contar con las medidas administrativas y no arancelarias, dan cuenta de un retroceso del proceso de liberalización y de un nuevo escenario todavía incierto del comercio mundial, aun cuando los informes de la OMC limitan la amplitud de las mismas (ICSTD, 2009; Barfield, 2009; Durval de Noroña Goyos, 2009).

La otra cuestión que se plantea a la Unión Europea como actor internacional ante la crisis es la respuesta que plantea y la propuesta a otros actores en ámbitos de concertación internacional. En ese sentido, la respuesta de la Unión Europea, se aparta decididamente de las que está planteando Estados Unidos y también los países sudamericanos. Si bien en la reunión reciente del G20 la declaración de compromiso dejó abiertas las opciones de salida frente a la crisis, lo que resulta relevante en lo que concierne las negociaciones UE – MERCOSUR y de manera más general el espacio ALC-UE, es que llegado al punto crítico de las medidas a tomar para la *gobernanza* mundial, no hay acuerdos básicos (Steinberg, 2010). Y este aspecto no debe ser minimizado, porque la Asociación Estratégica no está circunscripta al capítulo comercial, sino que incluye también el diálogo político, con vistas a tener interlocutores regionales en el sistema internacional, que posibiliten la *gobernanza* mundial (Santander – Telò, 2000; Messner, 2000).

El otro aspecto de importancia vinculado a la Unión Europea es el decaimiento en la percepción pública del modelo político y de gestión económica del capitalismo. Este modelo asociado regionalmente a los inicios y construcción de la integración europea, se edificó básicamente sobre dos pilares: la socialdemocracia y la democracia cristiana. Además de esos pilares, una corriente federalista, una izquierda europeísta y los partidos liberales dieron su aporte en la construcción de un determinado modelo regional, que posteriormente buscó ser exportado por parte de Europa en tanto que potencia civil, para proyectarse como actor global. Las reformas institucionales recientes y los cambios en la estrategia de la Comisión Europea exhiben las dificultades que tiene Europa en encontrar un lugar como actor global, que reivindica un modelo específico de *gobernanza*. De ahí que, la crisis europea no sea solamente económica, sino también política y de modelo, mostrando un retraimiento defensivo de la Unión Europea.

La suspensión de las negociaciones de la Ronda de la OMC da cuenta del fracaso en concertar una base de acuerdos en el sistema multilateral de comercio. Este escenario se produjo con posterioridad al estancamiento y suspensión de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Al tener depositadas las expectativas de que la concreción de la Ronda significara un marco general para posibilitar el acuerdo sobre los temas sensibles de las negociaciones interregionales, la no resolución de un acuerdo multilateral dejó abiertas las opciones por otras alternativas. En su momento, el gobierno de Brasil planteó la posibilidad de concretar el acuerdo con la Unión Europea en el marco de una de las posibles alternativas, frente al estancamiento de las negociaciones de la OMC. Sin embargo, en la medida que son los Estados los que negocian en el ámbito de la OMC y en la interna del MERCOSUR, la expresión del gobierno brasileño debe visualizarse como preocupación de un actor global y regional y también como un elemento de presión en los distintos ámbitos.

El efecto combinado de la crisis financiera y económica y del fracaso de las negociaciones de comercio internacional planteó la necesidad impostergable de reformar las instancias de negociación internacional, de integrar las potencias emergentes en la salida de la crisis, lo cual derivaría en una consolidación de cambios del sistema internacional (Steinberg, 2008). Además de eso, lo que resulta relevante en términos de ideas, por su significado en los organismos internacionales, así como en instancias y ámbitos de negociación internacional, es que se comenzó a justificar el retorno del Estado como regulador, lo cual derivaba entre otras cosas en limitaciones al libre comercio, tal cual se había procesado en los años noventa (Tussie, 2009). Sin embargo, los efectos del fracaso de la Ronda de la OMC podían haber catapultado un efecto en cascada de salidas bilaterales, con consecuencias negativas para los países en desarrollo y para bloques como el MERCOSUR, por su pérdida de capacidad de negociación (Bertoni, 2007). Eso no sucedió, sobre todo porque la propia crisis financiera y económica amortiguó efectos disparadores en materia de decisiones estratégicas de política económica de los países.

Los condicionantes sistémicos vinculados al cambio climático, al desarrollo sustentable y a la energía tomaron especial relevancia entre la suspensión de las negociaciones y el reinicio de las mismas. No es que esos condicionantes no estuvieran en la agenda internacional, pero varios factores, entre los que cuentan los informes de las Cumbres de cambio climático, las presiones sobre el tema de distintos actores (entre los cuales la comunidad científica y organizaciones diversas de la sociedad civil), y un cambio de Presidente en Estados Unidos, han propiciado que esos temas se incluyan en la agenda internacional. De esta forma, nuevos actores, sectores económicos e intereses han ingresado en los debates y controversias atinentes al modelo de desarrollo, la orientación de la inversión, las innovaciones tecnológicas y su vinculación con la producción y las energías alternativas (Faucheux – Joumni, 2005). Estos actores, sectores y temas constituyen el núcleo fundamental de los debates sobre la transición del modelo productivo, conjuntamente con el referido a la “sociedad del conocimiento”.

El Consejo Europeo llegó a un acuerdo histórico sobre el cambio climático, que se complementa con otras iniciativas sobre innovación e inversión en tecnologías y la utilización de energías alternativas<sup>4</sup>. El acuerdo fue posteriormente refrendado como directiva, obligatoria para el conjunto de países del espacio europeo, por el Parlamento Europeo<sup>5</sup>. La directiva europea aprobada obliga a los Países Miembros a asumir para el año 2020 tres objetivos: reducción de

<sup>4</sup> El acuerdo, que se concretó durante la Presidencia alemana, fue considerado histórico por su trascendencia. En sustancia el acuerdo acelera el tiempo histórico de la transformación del modelo de desarrollo. Conforme comunicado de Prensa del Consejo Europeo: “Accord historique sur la protection climatique” Disponible: [http://www.eu2007.de/fr/News/Press\\_Releases/March/0309BKBruessel.html](http://www.eu2007.de/fr/News/Press_Releases/March/0309BKBruessel.html)

<sup>5</sup> Se trata de la Directiva 2009/28 del Parlamento Europeo y Consejo del 23 de abril del 2009, por la cual se derogan las directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE. Disponible: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:ES:PDF>

las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en un 20%; aumento de la eficiencia energética en un 20%; y que la energía en la Unión Europea (UE) provenga en un 20% de energías renovables. La directiva de la Unión Europea es política y estratégica: articula los Planes Nacionales de cada Estado con la innovación tecnológica, la generación de empleo (dos millones para el 2020), el cambio energético, el modelo de transporte y la reducción de las energías fósiles contaminantes. La directiva ha sido apoyada por organizaciones empresariales y por distintos sectores que han estado apostando a un cambio del modelo de desarrollo. Esta apuesta de la Unión Europea se traslada como propuesta en las negociaciones sobre cambio climático y también en las relaciones con otras regiones y socios estratégicos<sup>6</sup>. En ese sentido, la inclusión de este punto en la Cumbre con América Latina/Caribe y la apertura de un programa específico, conforman parte de la apuesta a un liderazgo en los nuevos sectores que atañen la producción y consumo de energía, el transporte y la investigación.

Los cambios institucionales que se procesaron en cada uno de los bloques dan cuenta de las modificaciones y ajustes. El Tratado de Lisboa posiciona diferentemente a la Unión Europea en el escenario internacional, desde el momento que será la Unión la que tendrá la capacidad de definir la orientación política del bloque en materia de relaciones externas y seguridad. Sin embargo, los intereses vitales de los Estados se encuentran salvaguardados y la política comercial continuará bajo la égida de la Comisión, pero con un mandato del Consejo. La repercusión de estos cambios en la presencia europea en el mundo no será inmediata, por la transición y adaptación de la estructura institucional europea. Esto hace que haya tomado una especial relevancia la Presidencia española para la realización de la Cumbre ALC-UE y para la definición de prioridades en la agenda con América Latina y la orientación de la Comisión para concretar los acuerdos, iniciativas y programas. Por el lado del MERCOSUR los cambios que se procesaron fueron plasmando un nuevo modelo de regionalismo, más centrado en prioridades políticas y sociales.

El conjunto de cambios acaecidos desde la suspensión de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR no derivan en que fuera ineluctable el reinicio de las negociaciones. Varios de los cambios se dieron en ámbitos que posibilitaban una aproximación multilateral o bien una concertación entre ambos bloques en el marco de la *gobernanza* global. Sin embargo, las posiciones no necesariamente han convergido como es el caso del G20 y las medidas para la

---

<sup>6</sup> Una de las consecuencias del cambio de gobierno en Estados Unidos, para la Unión Europea, es la posibilidad de una convergencia en políticas sobre cambio climático. En ese sentido, el desastre de la BP en las costas del golfo de México ha profundizado la necesidad de cambios en las políticas energéticas. Cf. Paul Isbell (2009) "Una visión preliminar de la futura política energética de Obama" *Real Instituto Elcano* DT 2, 28 de abril. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/programas/geoestrategia+de+la+energ\\_a/publicaciones/escenario+global/dt2-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+global/dt2-2009)



recuperación económica o bien en la Ronda de la OMC. En la medida que los acontecimientos de la coyuntura no llevan necesariamente a esa instancia, la explicación del reinicio de las negociaciones deberíamos ubicarla en la circunstancia histórica de los bloques, en otras palabras la coincidencia de la Presidencia española de la UE y argentina del MERCOSUR. Es por ello que tienen relevancia los objetivos y prioridades definidos por la Unión Europea para la Cumbre ALC-UE, los ejes acordados y los resultados conseguidos.

### **3.- Definiciones y prioridades de Unión Europea para la Cumbre de Madrid**

La Cumbre ALC-UE que se realizó en Madrid en mayo, tuvo como título “Hacia una nueva etapa en la Asociación bi-regional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social”. El título alude a los elementos fundamentales de la Cumbre: la nueva etapa en las relaciones, la importancia de la innovación y tecnología en un nuevo modelo productivo y la sostenibilidad del mismo lo cual toca el tema sensible de la inclusión social. La Presidencia española tuvo como desafío el poder concretar ese objetivo en acuerdos básicos y un Plan de acción. Además del desafío específico de la Cumbre, la Presidencia española tuvo como prioridad incluir la región en la agenda europea y articular las distintas instancias y canales de negociación entre la Unión Europea y América Latina/Caribe (Presidencia española, 2010).

Las relaciones de la Unión Europea con la región ALC se han diversificado en esta década de Cumbres. Además de las Cumbres de Jefe de Estado y de Gobierno, que se realizan cada dos años y de la reunión anual de nivel ministerial con el Grupo de Río, se han ido creando distintas instancias y programas de cooperación como ser los de educación, clima, ciencia y tecnología. A su vez, también se han creado grupos de trabajo entre ambas regiones sobre temas sensibles como en migración. En el ámbito parlamentario ha comenzado a funcionar la Asamblea Parlamentaria. Finalmente se realizan reuniones de la sociedad civil y también los foros empresariales.

El tejido de relaciones de la Unión Europea con ALC se completa con las negociaciones con los distintos acuerdos regionales, los acuerdos bilaterales existentes, los dos acuerdos de asociación estratégica con Brasil y México y los acuerdos de asociación con Chile y México. Todo ello debería completarse, si se quiere tener una visión conjunta de UE – ALC con las relaciones económicas y la ayuda al desarrollo sin tomar en cuenta las políticas interestatales. En ayuda al desarrollo la Unión Europea es el principal cooperante. En materia de relaciones económicas, la Unión Europea figura en un lugar destacado y para determinados países y regiones, en un lugar prioritario.

Esta diversificación y los escasos resultados obtenidos en la década de Cumbre entre las dos regiones ha expuesto los dilemas europeos y las dificultades en hacer converger los objetivos de base con las prioridades hacia la región latinoamericana/caribeña (Sanahuja, 2009).

Las prioridades de la Unión Europea fueron expuestas por la Comisión Europea en una Comunicación elevada al Parlamento Europeo y al Consejo. La Comunicación de la Comisión “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales” (Comisión Europea, 2009).

Los ejes prioritarios que plantea el documento son: enfrentar conjuntamente los temas globales; apoyo a la integración regional e interconexión; cooperación en temas de interés común. En los temas globales el documento incluye la crisis económica y su impacto en particular en empleo y política social, el cambio climático, migraciones, ciencia y tecnología, energía sustentable.

La Comisión Europea busca en el eje de la integración regional e interconexión, impulsar acciones específicas en infraestructura y en particular en interconexión. Para el financiamiento de esas acciones la Unión Europea propuso crear un Fondo, que fue acordado en la Cumbre. El instrumento acordado como Mecanismo de Inversión para América Latina (MIAL) fue dotado con un capital de 125 millones de euros. El MIAL apoyará proyectos en materia de sistemas de energía renovable, transporte sustentable, eficiencia energética y redes de comunicación. El MIAL servirá no solamente para apoyar proyectos regionales sino también para el crecimiento del sector privado y además para la articulación del sector privado con el público.

Finalmente, en lo que concierne la cooperación en temas de interés común, vinculados con los Objetivos del Milenio, la Comisión propone una cooperación concentrada en los países más pobres y la adaptación de la cooperación en nuevas formas para los países con un mayor desarrollo en la región.

El documento acordado en la Cumbre retoma básicamente esos tres ejes: se acordó enfrentar conjuntamente los temas globales, el Mecanismo de Inversión para América Latina para impulsar acciones específicas en infraestructura e interconexión y la cooperación vinculada a los Objetivos del Milenio. En ese sentido, la Presidencia española alcanzó varios de los objetivos definidos desde los inicios, entre los cuales incluir la Cumbre y la región en la agenda europea. Además de eso, en la Cumbre se concretó la firma del Tratado de Asociación con América Central más Panamá y los acuerdos con Colombia y Perú, en un proceso de distintas velocidades con vistas a concertar con la Comunidad Andina, pero que confirma el cambio de estrategia de la

Comisión, de otorgar prioridad a concretar acuerdos, aun cuando para ello se privilegie la relación bilateral en desmedro de la región (del Arenal, 2009).

Otro de los logros de la Presidencia española fue el acordar el reinicio de las negociaciones con el MERCOSUR, cuestión a la que también otorgó especial relevancia. Sin embargo, el acuerdo para reiniciar las negociaciones no estuvo acompañado de un movimiento con propuestas referidas al núcleo duro de las diferencias, por lo que se vuelve al momento anterior. Esto nos lleva al interés político que posibilitó el reinicio de las negociaciones: el de tener la posibilidad de un instrumento para forzar una salida de compromiso. Sin embargo, al tener limitaciones precisas el mandato de la Comisión por el lado europeo y al continuar apostando Brasil al papel regional-global, las negociaciones pueden deteriorar las relaciones y dejar un vacío para una salida de compromiso<sup>7</sup>.

Para la Unión Europea el acuerdo con el MERCOSUR ha dejado de ser un objetivo prioritario, como sí lo fue a mediados de los noventa. Ello es así entre otras cosas, porque existe un acuerdo estratégico con Brasil, que incluye los temas globales vinculados al cambio climático, el desarrollo sostenible, la arquitectura financiera internacional entre otros. El acuerdo estratégico con Brasil confirma la estrategia europea de concertar acuerdos bilaterales a partir del reconocimiento de la diversidad.

Al identificar la responsabilidad específica de la Presidencia española y también de la Presidencia argentina por el MERCOSUR para el reinicio de las negociaciones, el punto que queda por ver es si el bloque sudamericano podría aceptar un acuerdo que no tuviera en cuenta los temas sensibles referidos al comercio, en función de un objetivo estratégico.

#### **4. – Le interesa al MERCOSUR un Acuerdo de Asociación Estratégico con la Unión Europea?**

El MERCOSUR luego de un recorrido de casi veinte años adolece de varios déficit, entre los cuales uno de ellos concierne la falta de resultados en sus relaciones externas, en particular con los países desarrollados. Esta falta de resultados puede parecer paradójica, desde el momento que desde mediados de los noventa, luego de la ratificación del Protocolo de Ouro Preto, el MERCOSUR comenzó a participar de diferentes ámbitos de negociación, entre los cuales el de la OMC, el del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y el del Acuerdo Marco Interregional con la Unión Europea. Ello sin contar, otros ámbitos de negociación con los países de la región y

---

<sup>7</sup> El escepticismo resulta más evidente en el momento actual a nivel europeo (Comisión y Consejo), debido al “desgaste” de una larga negociación, que lleva más de diez años.

con otros países del mundo. Desde fines de los noventa, la prioridad que le acordara el MERCOSUR a las relaciones externas, dejó el paso a las prioridades de consolidación y profundización del proceso regional, como lo manifestara en su momento el ex Presidente Cardoso en los inicios de la etapa de “relanzamiento” del bloque<sup>8</sup>.

El reinicio de las negociaciones y las perspectivas de llegar a un acuerdo para el segundo semestre de este año, antes del cambio de gobierno en Brasil, colocó otra vez el tema en la agenda regional del MERCOSUR. Desde la posición de bloque regional, se plantean dos cuestiones relevantes al MERCOSUR: una vinculada a la posibilidad de conformar una zona de libre comercio con la Unión Europea y la segunda referida al Acuerdo de Asociación Estratégico. Si bien ambos puntos están ligados política y estratégicamente, la separación conceptual y metodológica posibilita visualizar los argumentos para una decisión. Ello no obsta a que se deba tener en cuenta que la “posición de bloque regional” resulta una elaboración entre los cuatro Estados Miembros, que a su vez está construida a partir de los avances del eje estratégico argentino-brasileño.

El capítulo comercial del acuerdo tiene como objetivo constituir una zona de libre comercio, pero es además un esquema de integración para el comercio de servicios y las inversiones, integrando reglas en materia de políticas de competencia, normas laborales y ambientales entre otros. Uno de los aspectos fundamentales de las negociaciones entre dos bloques regionales es que las reglas de funcionamiento deben ser claras y estar necesariamente ajustadas a la realidad. Desde esta perspectiva, las cuestiones previas que atañen la consolidación y perfeccionamiento del MERCOSUR referente a la política comercial, doble cobro, código de comercio y unión aduanera deberían terminar de definirse. Otra de las cuestiones relevantes atañe el desarrollo y tiene que ver beneficios que surgen de acuerdos regionales entre países desarrollados y en desarrollo, ya que el libre comercio posibilita la transferencia de conocimiento y a través de ello el fomento de la productividad y el crecimiento (Schiff - Winters, 2004).

Estos dos argumentos servirían para incluir prioritariamente como objetivo la concreción del acuerdo, aun cuando ello lleve a poner en cuestión el propio bloque, por la falta de alternativas para los procesos sudamericanos de integración por la escasez de capacidades en responder a temas de interés general. El tema sin embargo tiene otras consideraciones vinculadas a los aspectos previos que llevaron a la suspensión de las negociaciones y que no se remiten al solo aspecto del acceso al mercado europeo por parte de los países del MERCOSUR (Bizzozero – Vaillant, 2003). La cuestión es que estos temas siguen pendientes y presentes, por lo que queda

---

<sup>8</sup> Estas manifestaciones las realizó el ex Presidente de Brasil Fernando Cardoso en momentos que constó la inviabilidad de seguir priorizando las relaciones externas frente a las apuestas de los países desarrollados de “congelar” los temas difíciles en función de la negociación mayor de la OMC.

plantear si desde el punto de vista político- estratégico al MERCOSUR le puede interesar el Acuerdo de Asociación.

El concepto de asociación estratégica ha ingresado en el lenguaje cotidiano de las relaciones internacionales, por lo que hay que explorar más detenidamente en cualquier asociación de esas características los objetivos, instrumentos y su grado de concreción en el análisis concreto, ya que su frecuencia conspira con las utilidades y resultados esperados (Maihold, 2010). La Unión Europea utiliza la asociación estratégica como un instrumento para fomentar las relaciones multilaterales en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad del 2003 y de la resolución del Parlamento Europeo para su implementación del año 2008<sup>9</sup>.

Al desbrozar el núcleo de la Asociación Estratégica, en diversos temas atinentes a la *gobernanza* global se han planteado diferencias entre la Unión Europea y los países del MERCOSUR, debido a la posición que ocupan en la estructura del sistema internacional. Las diferencias atañen la arquitectura del sistema financiero internacional, del comercio internacional, propiedad intelectual, servicios y se expresan en otros temas como la migración, salud, entre otros. Los desencuentros producidos recientemente en el G20 en Toronto y los cuestionamientos de algunos países europeos al lugar que ocupa Argentina en el G20 son expresiones de estos desencuentros, que se amplían a la Ronda de la OMC, la directiva migratoria de la UE, las críticas de Brasil a la confiscación de medicamentos genéricos entre otros<sup>10</sup>. Como se trata solamente de explicitar las diferencias que se han producido en distintas instancias y diferentes temas que atañen la *gobernanza* global y no de analizar las implicancias de cada canal de desencuentros, la cuestión está en visualizar si se encuentran nexos en que los países del MERCOSUR puedan impulsar conjuntamente con la Unión Europea temas de la agenda global. En esa dirección la cooperación diagonal UE – países del MERCOSUR (e incluso de América del Sur) se encuentra en los temas referidos al desarrollo sostenible, cambio climático, energías renovables, transporte e integración regional, todos temas de la última Cumbre.

Como por otra parte, la estrategia actual de la UE parte del reconocimiento de la diversidad regional para enfrentar los temas globales, se exterioriza en perspectiva, que habrá una estrategia definida desde Europa que tendrá algunos interlocutores estratégicos y un acople a la

---

<sup>9</sup> La Estrategia Europea de Seguridad fue adoptada el 12 de diciembre del 2003 por el Consejo Europeo. La resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la PESD es del 5 de junio del 2008. El texto está disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/ta/p6\\_ta-prov\(2008\)0255\\_/P6\\_TA-PROV\(2008\)0255\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2008)0255_/P6_TA-PROV(2008)0255_es.pdf)

<sup>10</sup> Véase ICTSD-CINPE (2009) "Brasil critica fuertemente a la UE por confiscación de medicinas genéricas" *Puentes Quincenal* vol. 6 n° 2, febrero, pág. 6. El artículo original apareció en *Bridges Weekly Trade News Digest*, Vol. 13, No. 4.

estrategia diferenciada por regiones e incluso países. En esta estrategia Brasil está llamado a jugar un papel relevante para la cobertura de la región sudamericana, mientras México cubriría la región centroamericana – caribeña latina. Con esta estrategia la Unión Europea se asegura socios donde se canalizarían las inversiones en innovación y tecnología en función de los nuevos temas. Ello obsta al potencial de la respuesta conjunta por parte de América Latina frente a determinados temas globales, como señala un documento de recomendaciones del Sistema Económico Latinoamericano<sup>11</sup>.

De esta forma queda por verse si Brasil en tanto actor regional-internacional, que aspira a un estatuto global y socio estratégico de la Unión Europea, tiene interés en un Acuerdo de Asociación Estratégico. La referencia a la opción manejada por parte de Brasil de concretar un acuerdo con la Unión Europea, luego del fracaso de la Ronda de la OMC, debe entenderse como parte de los movimientos posteriores y no como una estrategia definida, que ha continuado otorgando prioridad a la consolidación del espacio regional sudamericano y a las relaciones Sur-Sur para una mejor negociación con los países desarrollados y con Estados Unidos (Soreanu Pecequilo, 2008). Si bien la interpretación sobre la prioridad que le otorga Brasil al MERCOSUR y a la integración sudamericana por las relaciones con los países emergentes y con los países asiáticos en función de su proyección global, deja lugar a distintas lecturas, lo que importa es visualizar las opciones que pueda manejar la política exterior de Brasil de acuerdo a sus prioridades (Vigevani – Ramanzini Jr., 2009; Fortuna Biato, 2009).

Desde la perspectiva de un actor regional – internacional que aspira a un papel global el punto a considerar tiene que ver con los beneficios que pueda aportar para incrementar sus capacidades. Como la ecuación regional – global de un país como Brasil se sostiene sobre la base de los resultados regionales, la articulación que hace el país del espacio sudamericano debe tener visibilidad positiva y proyección para la *gobernanza* global. De ahí que procesos como UNASUR y MERCOSUR le sirvan a Brasil, aun cuando deban continuar con resultados en una evolución necesaria e irreversible. Por ello, no es imaginable un MERCOSUR que quede en una situación de no resolución de temas fundamentales que tienen que ver con los objetivos fundacionales. Es por ello que una apuesta a dar un salto con el MERCOSUR podría ser de interés para Brasil. Sin embargo, el estatuto de socio estratégico que tiene Brasil le permite continuar manejando el proceso y seguir siendo el depositario del liderazgo para los cambios vinculados con el nuevo modelo de desarrollo.

## **5.- Conclusiones: la difícil apuesta a una cooperación estratégica**

---

<sup>11</sup> SELA (2010) Resumen de la relatoría de la Reunión Regional “Las relaciones económicas América Latina y el Caribe-Unión Europea y la VI Cumbre Birregional SELA SP/RR-REALCUE-VICBM/RR-10, Caracas, febrero.

El inicio de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea en 1995 fue la primera presentación del bloque sudamericano como tal, una vez ratificado el Protocolo de Ouro Preto, en el escenario internacional. Fue también una apuesta revolucionaria desde el momento que por primera vez negociaban dos bloques regionales entre sí para concretar una zona de libre comercio, un diálogo político estructurado sobre varios temas para la gobernabilidad en el mundo y proyectar determinados valores comunes y para articular una cooperación entre las dos regiones. El proceso que se inició fue positivo por los intercambios, enseñanzas y conocimientos de ambas regiones que se procesó. Sin embargo, el cambio del contexto internacional por una parte, las limitaciones específicas del formato negociador por la otra, los condicionantes estructurales de la posición de ambas regiones y vinculados al comercio internacional proveyeron bases para que no se llegara a un acuerdo y a que las negociaciones se suspendieran.

El reinicio de las negociaciones posibilitó una apertura –necesaria por otra parte- para que políticamente se pudiera volver al canal de relaciones entre ambos bloques. Sin embargo, se vuelve a esa instancia sin resolución de los puntos fundamentales que llevaron al estancamiento primero y luego a la suspensión de las negociaciones. Es cierto que hay actores económicos vinculados con intereses concretos que impulsan y presionan para que el acuerdo pueda concretarse. Sin embargo, esos sectores no están vinculados con los nuevos temas de la agenda global referidos al cambio climático y el desarrollo sustentable. De ahí, que esos sectores y actores, si bien tienen su peso e importancia relativa en el presente, quedarán en poco tiempo desplazados al museo de la historia.

Como existen valores comunes y una negociación de por medio, el punto a resolver es cómo transformar una negociación infructuosa en un acuerdo exitoso. El tema puede parecer burocráticamente difícil y complejo, pero los canales de cooperación ya existen y la apuesta a una cooperación estratégica en los temas referidos al cambio climático, desarrollo sostenible, energías renovables, transporte e integración resultaría relevante para ambos socios y contribuirá a los debates y articulación de la *gobernanza* regional y global.

## Bibliografía

**Richard Baldwin – Simon Evenett (Ed.) (2009)** *The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G-20*, Centre for Economic Policy Research, A Vox.EU. org publication. Disponible en: [http://www.voxeu.eu/reports/Murky\\_Protectionism.pdf](http://www.voxeu.eu/reports/Murky_Protectionism.pdf)

**Richard Baldwin – Simon Evenett (Ed) (2008)** *What world leaders must do to halt the spread of protectionism* Londres, Centre for Economic Policy Research, A Vox.EU. org publication. Disponible en: <http://www.voxeu.org/reports/protectionism.pdf>

**Banco Mundial (2008)** *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads*. Washington, Banco Mundial

**Claude Barfield (2009)** “Protectionism and the Global Economic Crisis” *American Enterprise Institute for Public Policy Research* Disponible en: <http://www.aei.org/article/101169>

**Ramiro Bertoni (2007)**. “Regionalismo y multilateralismo. Qué tienen para ganar los Países en Desarrollo” *Notas de la Economía Real* Centro de Estudios para la Producción, Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, Argentina

**Lincoln Bizzozero (2009)** “Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica » en **Alfredo Guerra Borges** *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico* México, Siglo XXI, página 170-207.

**Lincoln Bizzozero (2007)** “Las relaciones MERCOSUR – Unión Europea: la gobernanza europea frente a los cambios en el bloque sudamericano”, marzo. Disponible en página del CEISAL <http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/INT/INT-3-BIZZOZERO.pdf>

**Gerardo Caetano (coord.) (2010)** *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010* Montevideo, Trilce – CEFIR

**Comisión Europea (2009)** La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo* COM (2009) 495/3, 30 de septiembre. Disponible: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/docs/com09\\_495\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/la/docs/com09_495_es.pdf)

**Celestino del Arenal (2009)** *Relations between the EU and Latin America: Abandoning Regionalism in Favour of a New Bilateral Strategy?* Working Paper 36/2009, Real Instituto Elcano, Madrid

**Sylvie Faucheux – Haitham Joumni (2005)** *Economie et politique des changements climatiques* Paris, La Découverte.

**Marcel Fortuna Biato (2009)** “La política exterior de Brasil: integrar o despegar?” *Estudios de Política Exterior* n° 131, Disponible: <http://www.politicaexterior.com/2009/08/la-politica-exterior-de-brasil-%C2%BFintegrar-o-despegar/>

**International Centre for Trade and Sustainable Development (2009)** “Informe de la OMC encuentra ‘pocos casos’ de proteccionismo a pesar de la crisis económica” Puentes quincenal vol. 6 n° 2. Disponible en: <http://ictsd.org/i/news/puentesquincenal/40312/>

**Paul Isbell (2009)** “Una visión preliminar de la futura política energética de Obama” *Real Instituto Elcano* DT 2, 28 de abril. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/programas/geoestrategia+de+la+energ\\_a/publicaciones/escenario+global/dt2-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+global/dt2-2009)

**Paul Magnette – Eric Remacle (2000)** *Le nouveau modèle euroéen. Les politiques internes et externes* Bruselas, ULB-IEE



**Günther Maihold (2010)** “La productividad del proceso de Cumbre eurolatinoamericanas. Una evaluación a diez años de Río” en Gerardo Caetano (coord.) *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010* Montevideo, Trilce – CEFIR, pág. 21-59

**Carlos Malamud (2010)** “La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa – América Latina” ARI 98/2010, 16 de junio, disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari98-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari98-2010)

**Dirk Messner (2000)** *Desafíos de la globalización* Lima, Friedrich Ebert.

**Durval de Noroña Goyos (2009)** “OMC: cae el comercio mundial y aumenta el proteccionismo” *La Onda Digital* del 27 de mayo del 2009. Disponible en: <http://www.laondadigital.com/laonda/LaOnda/439/B3.htm>

**Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (2010)** *La Presidencia española 2010* Disponible: [http://ec.europa.eu/spain/pdf/programa\\_politico\\_presidencia\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/spain/pdf/programa_politico_presidencia_es.pdf)

**Félix Peña (2010)** “Señales positivas entre MERCOSUR y UE” *El Cronista*, Argentina, 23 de abril. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2010-04-23-senales-positivas-entre-mercosur-y-ue>

**José Antonio Sanahuja (2009)** “UE y América Latina: incertidumbres y dilemas” Foro Europa – América Latina *FRIDE*, 28 de diciembre. Disponible en: <http://eurolatin.fride.org/ue-y-america-latina-incertidumbres-y-dilemas-456.html>

**Sebastián Santander – Mario Telò (2000)** “Le néo – régionalisme et l’UE dans le cadre de la globalisation” en **Paul Magnette – Eric Remacle** *Le nouveau modèle euroéen. Les politiques internes et externes* Bruselas, ULB-IEE

**Maurice Schiff – L. Alan Winters (2004)** *Integración regional y desarrollo* (Colombia, Banco Mundial, Alfaomega Colombiana)

**SELA (2010)** Resumen de la reatoría de la Reunión Regional “Las relaciones económicas América Latina y el Caribe-Unión Europea y la VI Cumbre Birregional SELA SP/RR-REALCUE-VICBM/RR-10, Caracas, febrero

**Cristina Soreanu Pecequilo (2008)** “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados da Cooperação Horizontal e Vertical” *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 51 nº 2, julio – diciembre, Brasilia, IBRI, pág. 136-153.

**Federico Steinberg (2010)** “Qué se juega América Latina en la Cumbre del G-20 de Toronto” *Infolatam* Informe, 23 de junio. Disponible en: [http://www.infolatam.com/entrada/que\\_se\\_juega\\_america\\_latina\\_en\\_la\\_cumbre-21567.html](http://www.infolatam.com/entrada/que_se_juega_america_latina_en_la_cumbre-21567.html)

**Federico Steinberg (2008)** “La crisis financiera mundial: causas y respuesta política” *Real Instituto Elcano* ARI 126/2008. Madrid, 16 de octubre. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano/es/Zonas/es/ARI126-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano/es/Zonas/es/ARI126-2008)

**Ramón Torrent (2005)** “Repensar las Cumbres Unión Europea – América Latina y Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales” *Real Instituto Elcano* ARI 97/2005, 13 de julio.

**Diana Tussie (2009)** “Brújula para el G20” *Clarín* Buenos Aires, 23 de marzo. Disponible en: [HTTP://WWW.CLARIN.COM/DIARIO/2009/03/23/OPINION/O-01882693.HTM](http://www.clarin.com/diario/2009/03/23/OPINION/O-01882693.HTM)

**Tullo Vigevani – Haroldo Ramanzini jr.(2009)** “Brasil en el centro de la integración” *Nueva Sociedad* n° 219, Caracas, enero-febrero, pág. 76-96

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES