

## **PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

**Fundación Hanns Seidel<sup>1</sup>**

### ***Antecedentes que derivaron en la firma del acuerdo de asociación estratégica birregional MERCOSUR - Unión Europea<sup>2</sup>***

*(Documento especial, capítulo 1 de 6)*



### **Resumen ejecutivo**

*Tras la reunión del G-20 en Osaka se anunció la conclusión de las negociaciones, y la consecuente formalización del Acuerdo de Asociación Estratégica Birregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea. En el presente trabajo se describen las características de las distintas etapas que debió atravesar el proceso negociador durante más de 20 años, así como también los factores que incidieron para su conclusión.*

### **Introducción**

<sup>1</sup> La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

<sup>2</sup> Trabajo publicado en el mes de noviembre de 2019.

#### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

#### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

El 28 de junio de 2019 será recordado como un día que marcó un hito de notable trascendencia en términos de integración interregional y de impacto en el comercio global. En oportunidad de la reunión del Grupo de los 20 (G-20) en la ciudad de Osaka, Japón, Mauricio Macri, presidente Pro-témpore del MERCOSUR y Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, anunciaron, de forma conjunta, la conclusión de las negociaciones y la consecuente formalización del Acuerdo de Asociación Estratégica Birregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Este nuevo marco de actuación entre dos de los principales bloques de integración económica mundiales cerró un proceso liderado por el Comité de Negociaciones Birregionales que demandó más de 20 años y que exigió la superación de múltiples escollos derivados de la coyuntura política y económica, tanto a nivel global como de las distintas situaciones locales que atravesaron los países de ambos bloques.

El resultado alcanzado es un acuerdo integral y moderno que no se agota únicamente en el establecimiento de un esquema equitativo y progresivo de liberalización del comercio interregional, sino también, en la consolidación de un conjunto de medidas tendientes a fortalecer la calidad institucional y favorecer el desarrollo sostenible.

Este nuevo instrumento representa el mayor pacto comercial jamás alcanzado por ambos bloques, al crear un mercado de casi 800 millones de consumidores que representa conjuntamente casi una cuarta parte del PBI mundial, y que actualmente registra más de US\$ 100.000 millones de comercio bilateral de bienes y servicios. Sin embargo, más allá de la elocuencia de estas cifras, el acuerdo presenta un conjunto de disposiciones de suma trascendencia que lo colocan a la vanguardia mundial puesto que contempla una serie de medidas innovadoras, tales como aquellas que velan por la protección del medio ambiente, el efectivo cumplimiento del Acuerdo de París, o la protección de los derechos de los trabajadores. Todo ello contribuye a que este flamante instrumento requiera ser estudiado desde diversas aristas y con distintas ópticas.

Por lo expuesto, el objetivo del presente trabajo es realizar un abordaje que permita describir e ilustrar las características más importantes del acuerdo indagando sobre su contenido, como así también apuntar los beneficios tangibles que se vislumbran de cara a su entrada en vigor,

resaltando especialmente que se trata de un marco de actuación que trasciende largamente a lo que se concibe como un tratado de libre comercio (TLC).

A tal fin, se procurará aportar una visión del acuerdo desde la perspectiva de ambos bloques. Primero se presentará el derrotero histórico de las arduas negociaciones entabladas que se remontan a la propia génesis del MERCOSUR como sistema de integración. Posteriormente, se retratará el contexto económico internacional en que se inserta actualmente tras su aprobación, y se describirán las etapas que deben superarse para su entrada en vigor. Finalmente se hará referencia a varios de los desafíos que enfrenta su consolidación, no sólo para asegurar su vigencia plena, sino también para maximizar las ventajas que ofrece.

## **1. Antecedentes del Acuerdo: descripción de los hitos más importantes de las distintas instancias de negociación hasta llegar al Acuerdo.**

La Cumbre de Río de 1999 suele señalarse como el punto de partida de las negociaciones que culminaron, exactamente 20 años después, con la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica Birregional. En dicha oportunidad, se llevó a cabo la primera reunión de jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y América Latina y el Caribe, dando inicio a una etapa de diálogo político al más alto nivel (Sanahuja & Rodríguez, 2019). Sin embargo, las intenciones de ambos bloques en generar sinergias en pos de acuerdos que fortalecieran los lazos interregionales se remontan a la etapa constitutiva del MERCOSUR tras la firma del Tratado de Asunción en 1991.

El dilatado proceso de negociación constituye, en sí mismo, un elemento a valorar para poder entender la dimensión del acuerdo y contextualizar su trascendencia. En efecto, su descripción puede segmentarse en distintas etapas a partir de la consideración de los distintos factores políticos y económicos coyunturales que determinaron y condicionaron las posiciones frente a los distintos temas y, consecuentemente, el surgimiento de puntos de acuerdo y disenso.

### 1.1. Primera etapa 1991-1995

La firma del Tratado de Asunción el 26 de abril de 1991, puso de manifiesto que uno de los principales objetivos que los países firmantes fue el inmediato reconocimiento internacional del bloque. Tal es así que, apenas un mes más tarde, los cancilleres de cada uno de los países firmantes

(Argentina, Brasil, Uruguay y Parfue constituyó el punto de partida para el establecimiento de un vínculo ininterrumpido durante 28 años.

A partir de dicho encuentro se gestaron sucesivas reuniones con vistas a la redacción de un primer acuerdo de cooperación interinstitucional que se cristalizaría entre la Comisión y el Consejo del Mercado Común del Sur, el 29 de mayo de 1992, destinado a facilitar la transferencia de experiencia europea en materia de integración.

Los fundamentos del apoyo europeo al MERCOSUR se orientaron al establecimiento de instancias de cooperación en la ingeniería de la integración (transferencia de know-how y experiencia comunitaria general), y a propender al aseguramiento de una zona estable para las inversiones y comercio (Comisión Europea, 1994) (Bizzozero, 1994). Asimismo, la Comisión de la Comunidad Europea definió determinadas áreas para apoyar el proceso institucional y logístico en el ámbito de la Secretaría Administrativa y en normativa aduanera técnica y agrícola. (Bizzozero, 2004)

La entrada en vigor de la gran reforma institucional constitutiva de la Unión Europea (UE) tras la aprobación de las disposiciones del Tratado de Maastricht en 1993, y la ratificación del Protocolo de Ouro Preto de 1995, por medio del cual el MERCOSUR obtuvo la personalidad jurídica internacional, potenciaron las intenciones de ambos bloques de fortalecer formalmente los vínculos birregionales en torno a 3 pilares: el diálogo político, la cooperación y el comercio. (Makuc, Duhalde, & Rozemberg, 2015) (Bouzas, 2004).

En ambas regiones comenzó a predominar, en el plano económico, la visión del “regionalismo abierto”, caracterizado por la preferencia al acceso a los mercados de los países socios de cada bloque. Al mismo tiempo se establecía una baja protección externa con el objetivo de atraer inversiones y fomentar la competitividad internacional. (Sanahuja & Rodríguez, 2019). Bajo este paradigma, ambos bloques firmaron el “Acuerdo Marco Interregional de Cooperación” (AMIC) el 15 de diciembre de 1995, que entró en vigor en la Cumbre de Río de Janeiro, en junio de 1999.

Por su parte, la formalización de las instituciones del MERCOSUR representó un elemento decisivo para que la UE manifestara indubitablemente la intención de impulsar las negociaciones hacia un acuerdo birregional. En consecuencia, el inicio de las conversaciones bilaterales formales

con la UE implicó un reconocimiento explícito del nuevo sistema de integración como sujeto de derecho internacional. (Makuc, Duhalde, & Rozemberg, 2015). En definitiva, tras la firma del AMIC, el MERCOSUR parecía haberse incorporado como referente de la integración para los países en vías de desarrollo ya que se trataba de un bloque cuyos países experimentaban una cierta consolidación democrática y que apostaban a un crecimiento sostenido del comercio intrarregional.

A su vez, la revisión del contexto histórico en el cual se negoció el AMIC permite entender el gran interés inicial demostrado por ambos bloques. En efecto, el escenario de profundos cambios económicos, políticos y sociales propios del nuevo orden mundial, surgido tras el fin de la guerra fría, posibilitó la visualización del otro como un socio y como una oportunidad capaz de generar beneficios mutuos.

El AMIC buscaba establecer un marco de negociación a fin de establecer normas de actuación conjunta relativas a aspectos tales como:

- a) la liberalización comercial (barreras arancelarias y no arancelarias) y disciplinas comerciales (prácticas restrictivas de la competencia, reglas de origen, salvaguardias, regímenes aduaneros especiales)
- b) relaciones comerciales de las partes frente a terceros países;
- c) compatibilidad de la liberalización comercial con las normas multilaterales;
- d) identificación de productos sensibles y productos prioritarios para las partes; y
- e) cooperación e intercambio de información en materia de servicios, en el marco de sus competencias respectivas.

El Acuerdo establecía también objetivos de cooperación en otros ámbitos, como por ejemplo, en materia aduanera, estadísticas, propiedad intelectual, empresarial, transporte, energía, ciencia y tecnología, educación, entre otros.

## 1.2. Segunda etapa 1995-2004

El AMIC fue el puntapié inicial hacia el diálogo birregional amplio y diverso, que se transformó a partir del año 2000 en una negociación para la creación de una zona de libre comercio (ZLC). El AMIC contenía disposiciones generales sobre los mecanismos para promover el

fortalecimiento de los vínculos birregionales a través de tres componentes principales: el diálogo político, la cooperación y el comercio.

Entre abril de 2000 y octubre de 2004 se sucedieron un total de 17 reuniones del denominado Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) en diversas ciudades de los países miembros del MERCOSUR y en Bruselas. En la primera de ellas, llevada a cabo en Buenos Aires, se había alcanzado un acuerdo respecto de los principios rectores de las propuestas. Ellos fueron:

- a) el desarrollo de negociaciones integrales que apuntasen a resultados equilibrados para las partes;
- b) la inclusión de todos los sectores de la economía bajo el acuerdo atendiendo a las particularidades y sensibilidades de cada uno de los productos y servicios conforme a las reglas de la OMC; y
- c) la unicidad de los compromisos alcanzados, lo que implicó que el acuerdo solamente se pondría en marcha una vez que se hubieran arrimado las posiciones relativas a las distintas cuestiones y que éstas pudieran ser implementadas en conjunto.

Por su parte, también se plasmaron los objetivos generales que debían guiar las instancias negociadoras, y que pueden resumirse de la siguiente manera (Comité de Negociaciones Birregionales, 2000):

- a) impulsar la liberalización bilateral y recíproca del comercio de bienes y servicios conforme a reglas OMC;
- b) implementar mejoras en el acceso a compras gubernamentales en los mercados de productos y servicios;
- c) promover una apertura y un ambiente no discriminatorio a las inversiones;
- d) asegurar una adecuada y efectiva protección a los derechos de propiedad intelectual;
- e) asegurar adecuadas y efectivas políticas de competencia y un mecanismo de cooperación; y
- f) asegurar adecuadas y efectivas disciplinas en el campo de los instrumentos de defensa comercial y establecer un efectivo mecanismo de solución de controversias.



Sin embargo, con el correr de los distintos encuentros, las intenciones iniciales de que estas instancias negociadoras resultaran provechosas para ambas partes, fueron disminuyendo. En efecto, si bien se valoraba la posibilidad de un acercamiento inicial, la consecución del acuerdo fue perdiendo lugar en la agenda de prioridades de los bloques con motivo de un conjunto de transformaciones y cambios, tanto en la coyuntura internacional como hacia el interior de los bloques, que condujeron a un cambio en la posición original favorable al acuerdo (Makuc, Duhalde, & Rozemberg, 2015). Las actas difundidas por el CNB revelan que este nuevo posicionamiento modificó paulatinamente los términos de la negociación en la medida en que se alteró la pretensión de integralidad que se había establecido como principio y, por tal motivo, las instancias comenzaron a ser planteadas en términos distributivos. Ello implicó que las propuestas pasaran a ser transacciones de suma cero en las que las ganancias de una parte eran pérdidas para la otra, contrariamente a la búsqueda de puntos de contacto para obtener ganancias mutuas. Esto llevó a que no se celebraran nuevas rondas de negociación formales desde agosto de 2004, manteniéndose únicamente encuentros informales a nivel ministerial.

Otro de los elementos que condicionó la negociación fue la falta de consideración real de la desigualdad de base existente entre ambos bloques. En efecto, la posibilidad de alcanzar puntos en común se alejaba todavía más en la medida en que no se respetaba el trato especial y diferenciado que se había acordado en favor del MERCOSUR por tratarse de un bloque de países en vías de desarrollo. Esta asimetría medular se tradujo en un desequilibrio en cuanto a los derechos y obligaciones de las partes, tanto en la discusión de las disposiciones de la parte normativa del acuerdo como en las características de las propuestas de liberalización en las diferentes áreas.

Cada uno de los sectores intervinientes en las negociaciones experimentó dificultades, aunque se destacan especialmente los de comercio de bienes, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual.

Por su parte, otros de los elementos que conspiraron contra las negociaciones fueron las diversas cuestiones de la coyuntura imperante. En cuanto al factor externo, es necesario considerar las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington que modificaron la agenda de prioridades, puesto que a partir de ese momento comenzó a ser dominada por la lucha contra el terrorismo internacional. Esta situación se agravaría aún más el 11 de marzo

de 2004, cuando se produjo el atentado terrorista en la Estación de Atocha de Madrid. A nivel intrarregional del MERCOSUR, la crisis argentina de 2001-2002 ya había minado la capacidad negociadora puesto que había afectado gravemente a la economía de uno de sus principales socios.

Adicionalmente, en cuanto a la UE, la incorporación como miembros plenos de diez países de Europa Central y Oriental en mayo de 2004<sup>3</sup> (la mayor ampliación de su historia), así como el cambio de autoridades de la Comisión Europea en noviembre del mismo año, terminaron por modificar el esquema de pretensiones e intereses y, consecuentemente, el contenido de las ofertas. La ampliación de la UE con nuevos miembros que contaban con un sector agropecuario de gran tamaño y poco competitivo, posicionaron a la UE y América Latina ante un escenario que exigía la reformulación de las ofertas.

En efecto, las incorporaciones de 2004 significaron un aumento de 56% en el número de agricultores de la UE y de 29% en su superficie agraria (BID-INTAL, 2011). A raíz de ello se generó una alteración del panorama que derivó en que las ofertas del MERCOSUR, que no habían contemplado tal circunstancia, requirieran de un replanteo general.

Dentro de la UE también se generaron tensiones producto de los nuevos desafíos políticos, económicos e institucionales que comenzaron a dibujarse en la agenda intrarregional, lo que redujo, consecuentemente, el interés europeo por el acuerdo. (Makuc, Duhalde, & Rozemberg, 2015)

Este contexto terminó por alejar a las partes, lo cual se evidenció en la decisión de la UE, de ofrecer menores cuotas para determinados bienes que eran muy importantes para el MERCOSUR, como es el caso de las carnes bovina y aviar, sorgo, algunos derivados del maíz, y quesos, entre otros. (Makuc, Duhalde, & Rozemberg, 2015) (Sanahuja & Rodríguez, 2019).

### 1.3. Tercera Etapa 2004-2009

La parálisis de las negociaciones duró casi 6 años, durante los cuales el vínculo se redujo únicamente al diálogo político y a las iniciativas de cooperación al desarrollo. No obstante ello, se profundizaron aún más las diferencias entre ambos bloques a partir de un cambio en la visión de muchos países respecto del acuerdo y de la posición planteada para las negociaciones (Cienfuegos, 2016). En efecto, ambas regiones experimentaron cambios en la orientación política, hacia

<sup>3</sup> Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Malta.



gobiernos de izquierda en América Latina y de derecha en la UE. Ello implicó una redefinición o, incluso una indefinición, de sus visiones respecto de los procesos de integración y de sus posiciones en el concierto internacional. Asimismo, desde la perspectiva europea, se argumentaba que las negociaciones se habían estancado en 2004 debido a importantes divergencias entre las partes sobre el acceso a los mercados y en función de las expectativas de cada uno respecto de los resultados de la Ronda de Doha para el Desarrollo (RDD) (Comité Económico y Social Europeo, 2011).

Por otra parte, la crisis financiera internacional de 2008 y el ascenso económico de Asia, liderado por China, determinaron cambios profundos en la distribución del poder y nuevos realineamientos (Sanahuja & Rodríguez, 2019). En el orden latinoamericano surgieron, en consecuencia, iniciativas más proteccionistas y renuentes a los procesos de integración económica para pasar a promoverse uniones sobre la base de coordinaciones en el ámbito político, de seguridad y de defensa que resaltaban las asimetrías (Norte-Sur). Entre ellas se encuentran la Alternativa Bolivariana de las Américas - Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA) y la UNASUR que la UE nunca consideró dentro de su estrategia interregionalista (Sanahuja, 2017).

#### 1.4. Cuarta Etapa 2010-2016

Desde finales del año 2009, algunas reuniones informales dieron cuenta de un cambio de posiciones que llevaron a ambos bloques a detectar la existencia de un contexto favorable para el retorno a las negociaciones en pos de alcanzar un acuerdo. Por ello, durante la 6ta Cumbre UE - América Latina y el Caribe, de mayo de 2010, se decidió el reinicio de las negociaciones comerciales en el mismo ámbito que el acordado tras el AMIC, es decir a través de sucesivas rondas del CNB.

Entre los factores que alentaron esta nueva perspectiva, se destaca el acercamiento y la reducción de las asimetrías económicas existentes entre ambos bloques como consecuencia de la recesión y el retroceso del comercio en la UE. También influyó un cierto crecimiento de los países del MERCOSUR con indicadores macroeconómicos favorables, ya que no se vieron tan afectados por la crisis global. Por su parte, Sanahuja y Rodríguez apuntan que el avance económico de China en la región motivó la reacción de la UE, especialmente a raíz de su injerencia creciente en las exportaciones y las inversiones en sectores industriales y la aparición de contratistas chinos en

licitaciones de grandes obras públicas, de compras públicas, y en las concesiones mineras. (Sanahuja & Rodríguez, 2019).

El peso del gigante asiático en las inversiones y en el comercio de América del Sur también habría modificado las expectativas de los países de esta región (Vadell, 2008) (Guelar, 2013). El crecimiento de Asia, asociado a una mayor demanda de alimentos, minerales y energía, ofrecía una alternativa comercial externa al MERCOSUR, inexistente al comienzo de las negociaciones con la UE y el realineamiento geopolítico derivado del tinte ideológico que dominaba la región, había derivado en la consolidación de nuevos socios comerciales.

Además, otro elemento que motivó la reapertura de las negociaciones estuvo dado por el creciente papel de Brasil como miembro de los BRICS y su valoración por el sector industrial de la UE.

Las posiciones frente a este nuevo intento negociador se encontraban lejos de ser flexibles. En efecto, desde el lado del MERCOSUR, se fortaleció la postura de exigir el reconocimiento de las asimetrías existentes en cuanto a la estructura y desarrollo de ambos bloques, motivo por el cual se potenció el pedido de un trato especial y diferenciado en materia de acceso a los mercados de bienes y servicios, inversiones y compras gubernamentales, tal como existían en acuerdos previos de la UE con Perú o Colombia. A su vez, también se demandaba que la UE otorgara las mayores facilidades de acceso posible a los productos agrícolas e industriales del bloque sudamericano.

Concomitantemente al reinicio de las negociaciones, a nivel intrarregional, el MERCOSUR impulsó una serie de medidas tendientes a allanar el camino hacia la potencial firma del acuerdo. En este sentido, la medida más importante fue la aprobación del Código Aduanero en la Cumbre de San Juan en 2010, en el cual se logró suprimir el doble cobro de aranceles y un sistema de ingresos del arancel externo común, con un mecanismo de compensación para Paraguay. Esto acababa por dotar al MERCOSUR de un territorio aduanero común. Sin embargo, la implementación de estas medidas encontró múltiples obstáculos que aún no le permiten a la región superar su conceptualización como unión aduanera imperfecta.

Por su parte, desde el punto de vista de la estrategia negociadora, también se presentaban diferencias entre los criterios de actuación y las posiciones. En efecto, mientras Brasil, Paraguay y Uruguay mostraban una actitud a favor de la negociación y más dispuesta a la liberalización

comercial, Argentina consolidaba su postura mucho más proteccionista y contraria a la negociación (Messerlin, 2013).

Por el lado de la UE, el impulso político en favor del acuerdo, tras la crisis económica global, no había logrado zanjar las grandes diferencias existentes, especialmente en torno a la negociación en materia agropecuaria. Gómez Arana aporta que Francia, Austria, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo y Polonia lideraban una postura eminentemente proteccionista, apoyada además por organizaciones del sector. Asimismo, habían asumido una postura crítica frente a la Comisión Europea debido a que cuestionaban su decisión unilateral de reiniciar las negociaciones sin debate previo ni considerar posibles impactos negativos. Frente a esta posición se encontraban países como Alemania, el Reino Unido y España que habían adoptado una posición más liberal y a favor de la reanudación de las negociaciones (Gómez Arana, 2017). A esto se sumaba que la distinta capacidad para recuperarse de la crisis dificultaba la cohesión interna en torno a una posición sólida para las negociaciones.

Como corolario de esta etapa, sin embargo, puede afirmarse que hubo avances respecto a lo alcanzado en 2004. Se sentaron nuevos puntos de partida para reiniciar las negociaciones puesto que el acuerdo volvió a formar parte de la agenda europea. Al mismo tiempo el MERCOSUR impulsó algunas medidas esenciales a nivel interno que permitieron posicionarlo con las condiciones necesarias para que la negociación pudiera ser fructífera y logró volver a presentar una oferta consistente en 2014.

### 1.5. Quinta Etapa 2016-2019

El desenlace del proceso negociador se concentra en el período 2016-2019. Este período se encuentra marcado por la convergencia de un conjunto de factores que influyeron decisivamente y que surgieron de las coyunturas nacionales e intrarregionales de cada uno de los bloques, como así también del contexto político y económico internacional imperante.

El hito temporal de referencia para la reactivación definitiva de las negociaciones hasta la conclusión del acuerdo, se identifica en la reunión interministerial de mayo de 2016. A partir de ésta, se sucedieron las rondas negociadoras durante los tres años posteriores, además de otros encuentros técnicos, hasta la ronda final el 28 de junio de 2019. Cabe destacar que, originalmente,

se había acordado que se intentaría llegar a un acuerdo para diciembre de 2017 y dar a conocer el acuerdo en la cumbre de la OMC de Buenos Aires, pero aún no había logrado zanjarse una gran cantidad de diferencias.

El reinicio de las negociaciones tras la cumbre del 11 de mayo de 2016 había comenzado con una perspectiva incierta ya que, nuevamente, se puso de relieve la agenda de intereses de los bloques que aparecían con pocos visos conciliatorios. En efecto, luego del intercambio de ofertas, el MERCOSUR señaló que la UE no había mejorado las condiciones de acceso de los productos agropecuarios como se pretendía, especialmente respecto de la carne vacuna y el azúcar. Por su parte, la UE exigía una mayor cobertura de rubros arancelarios, calendarios de desgravación con un límite de 10 años y un régimen más estricto en relación con los derechos de propiedad intelectual, que el MERCOSUR se negaba a aceptar.

A partir de dicho intercambio de ofertas se celebraron un total de ocho rondas de negociaciones adicionales, además de varias reuniones sectoriales de alto nivel. Esto da cuenta de que, a pesar de existir diferencias considerables, la gimnasia negociadora se había convertido en una práctica valorada positivamente desde el punto de vista estratégico. En efecto, estos encuentros constituyeron una manifestación contundente de cómo los actores buscaban construir relaciones sobre la base del apoyo al libre comercio basado en reglas, lo cual contribuía a fortalecer el posicionamiento en la disputa por la gobernanza global del comercio internacional (Zelicovich, 2018).

Del lado del MERCOSUR, el impulso fundamental definitivo de las negociaciones estuvo dado especialmente por la asunción de los gobiernos de Mauricio Macri y Michel Temer entre fines de 2015 y mediados de 2016, en Argentina y Brasil respectivamente. En el caso argentino, el nuevo gobierno priorizó al acuerdo con la UE como uno de los objetivos primordiales de la política exterior, ya que se trataba de un instrumento clave en la reinserción internacional del país. En efecto, Europa era concebida como un socio estratégico, un “destino natural” para el comercio de la región. (Redacción Diario La Nación, 2017) (Zelicovich, 2019)

Por su parte, el gobierno de Temer optó por continuar con la política incipientemente europeísta que había iniciado el gobierno de Dilma Rousseff, y profundizar el liderazgo que se había asumido para retomar las negociaciones (Actis, 2019).

Desde la perspectiva de la UE existen dos documentos que ponen de reflejo las prioridades y la postura del bloque que guiaría las negociaciones hasta su culminación. En primer lugar, en la publicación “Comercio para Todos - Hacia una política de comercio e inversión más responsable”, la Comisión Europea precisó su objetivo de “utilizar los acuerdos comerciales y los programas preferenciales en materia de comercio como palancas para promover, en todo el mundo, valores europeos. (Zelicovich, 2019). Posteriormente, en el “Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización”, publicado por la Comisión Europea en 2017, se definió a los tratados comerciales como una de las herramientas fundamentales para propender a la globalización con los valores europeos.<sup>4</sup> (Comisión Europea, 2017)

Durante las sucesivas rondas y, tal como ya se señaló, si bien existía una considerable solidez en cuanto a los puntos de partida para perfilar definitivamente las negociaciones hacia el acuerdo final, aún existían diferencias profundas respecto de aquellas sobre las que no se avanzaba. En efecto, las posturas negociadoras en torno a los temas clave se encontraban sustentadas a nivel nacional por un conjunto de organizaciones sectoriales que dificultaban las concesiones. Asimismo, las políticas proteccionistas de EE.UU, las trabas comerciales a China y la incertidumbre respecto del “Brexit”, suscitaban más incertidumbre respecto del futuro.

Sin embargo, a partir de 2018, las negociaciones comenzaron a destrabarse rápidamente, y se fijó, tentativamente, la firma del acuerdo para el segundo semestre de 2019, ya que se vislumbraban para esa época determinados acontecimientos que podrían entorpecer la posibilidad de arribar a un acuerdo. Entre dichos acontecimientos se destacaban el fin del mandato de Juncker frente a la Comisión Europea, las elecciones del parlamento y las perspectivas del cambio de gobierno en Argentina. Por tales motivos se allanó el camino y se fijaron márgenes de negociación más flexibles.

Tras la 37ma Ronda de Negociaciones celebrada en Montevideo en diciembre de 2018, aún restaban resolver diversos aspectos relativos al comercio de bienes, reglas de origen,

---

<sup>4</sup> “Ser europeo también significa mantener una actitud abierta y comerciar con nuestros vecinos, en lugar de declararles la guerra. Significa ser el primer bloque comercial del mundo, pues mantiene o está negociando acuerdos comerciales con más de 140 socios de todo el orbe.” Jean-Claude Juncker. Presidente de la Comisión Europea. Discurso sobre el Estado de la Unión, 14 de septiembre de 2016.

contratación pública, propiedad intelectual (incluidas las indicaciones geográficas), empresas estatales y subvenciones. En particular, se discutió lo que respecta a los impuestos a la exportación y los monopolios de importación y exportación, disposiciones sobre prácticas de elaboración de vinos y cuestiones de etiquetado, en particular el uso de términos tradicionales de la UE, reglas de origen para el sector de maquinaria y algunos productos agrícolas y las disposiciones y principios generales sobre propiedad intelectual derechos de autor y aplicación civil de los derechos de propiedad intelectual (incluidas las medidas en frontera). Sin embargo, el apartado de liberalización comercial, resultaba el más conflictivo. En la UE, Francia se mostraba en contra de los niveles de apertura agrícola mientras que Alemania exigía mejores términos de acceso al mercado automotor y otros sectores de la industria. En el MERCOSUR se seguía pugnando por un mayor acceso de los productos agrícolas al mercado europeo y varios sectores reclamaban la inclusión expresa de una cláusula de desarrollo industrial y un trato especial y diferenciado.

Aún con estos temas pendientes, la Comisaria de Comercio de la UE, Cecilia Malmström, afirmó que la negociación con el Mercosur era la principal prioridad del resto de su mandato y que se encontraban frente a una ventana de oportunidad. (Boyadjian, 2019). Por su parte, en junio de 2018, en Montevideo, las partes alcanzaron un entendimiento sobre los pilares de diálogo político y de cooperación.

A comienzos de 2019 los aspectos de la negociación por resolver seguían siendo los mismos. Los países de MERCOSUR buscaban un mejor acceso de sus productos agroalimentarios a la UE. Por su parte la UE buscaba además que el MERCOSUR respetara un conjunto de indicaciones geográficas, que se liberalice el mercado de servicios marítimos de Mercosur y que existiera una mayor liberalización para los productos lácteos e industriales europeos. (Martín, 2019).

Finalmente, durante la Reunión del G20 en Osaka, aún restaban resolver diversas cuestiones. Una de ellas era la resistencia de los productores franceses respecto del acceso de la carne vacuna del Mercosur a Europa. En el Mercosur, en cambio, los resquemores, especialmente brasileños, apuntaban hacia los automóviles europeos. Por su parte la UE reclamaba aún más concesiones por parte de los países de Mercosur en cuanto a indicaciones geográficas protegidas. A esto se le sumaba el cuestionamiento del presidente francés, Emmanuel Macrón, a su par brasileño,



Jair Bolsonaro, en el caso de que Brasil decidiera abandonar el Acuerdo de París para la reducción de la emisión de gases del efecto invernadero. (Boyadjian & Chabay, 2019) (Sosa, 2019)

Sin embargo, la inminencia de la fecha límite y los graves riesgos que su postergación generaría para alcanzar un acuerdo en el futuro, ambos bloques coincidieron en que la opción de no llegar a un acuerdo era peor que firmarlo. (Zelicovich, 2019). Esta visión fue la que acabó imponiéndose, aun cuando existía disconformidad entre las partes sobre las concesiones mutuas sobre varios aspectos.

## **Bibliografía**

- Actis, E. (2019). a política exterior de Temer: ¿reestructuración o profundización de un cambio ya iniciado? En J. Lucca, E. Iglesias, & C. Pinillos, *Política Brasileña en Español*. UNER.
- BID-INTAL. (2011). *Carta Mensual N° 165*. BUENOS AIRES: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .
- Bizzozero, L. (2004). Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización. En *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Bouzas, R. (2004). Las negociaciones Unión Europea- Mercosur Entre la lentitud y la indefinición. *Nueva Sociedad*(190), 125-135.
- Boyadjian, C. (17 de junio de 2019). Mercosur y UE empujan un acuerdo en las rondas técnicas de esta semana. *El Cronista*.
- Boyadjian, C., & Chabay, E. (27 de junio de 2019). El Acuerdo Unión Europea Mercosur aún no logra destrabar todos los temas. *El Cronista*.
- Cienfuegos, M. (2016). La anhelada asociación euromercosureña tras quince años de negociaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(112), 225-253.
- Comisión Europea. (1994). *Memo N°62*.

- Comisión Europea. (2017). *Documento de reflexión sobre el encausamiento de la globalización*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comité de Negociaciones Birregionales. (2000). *PRIMERA REUNIÓN DEL COMITÉ DE NEGOCIACIONES BIRREGIONALES MERCOSURUNION EUROPEA (I CNB) (BUENOS AIRES, 6 Y 7 DE ABRIL DE 2000)*. Obtenido de [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/CNB\\_1\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/CNB_1_s.pdf)
- Comité Económico y Social Europeo. (2011). *Hacia un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur: la contribución de la sociedad civil organizada*. Bruselas.
- Guelar, D. R. (2013). *La Invasión Silenciosa. El desembarco chino en América del Sur*. Buenos Aires: Penguin Random House Grupo Editorial Argentina.
- Gómez Arana, A. (2017). The European Union's policy towards Mercosur. Responsive not strategic. *Manchester University Press*.
- Makuc, A., Duhalde, G., & Rozemberg, R. (2015). *La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?*. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) Sector de Integración y Comercio (INT). Banco Interamericano de Desarrollo. NOTA TÉCNICA No IDB-TN-841.
- Martín, I. (18 de junio de 2019). Quejas de ONG Crecen las dudas en Europa ante un acuerdo con el Mercosur. *Diario Clarín*.
- Messerlin, P. (2013). The Mercosur-EU Preferential Trade Agreement: A View from Europe. *CEPS Working Document(377)*.
- Redacción Diario La Nación. (21 de diciembre de 2017). En la cumbre del Mercosur, Macri volvió a defender el acuerdo con la UE: "Somos dos regiones complementarias".
- Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Mesa, *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17* (págs. 35-71). Madrid: CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A., & Rodríguez, J. D. (2019). Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización. *Documento de Trabajo N°13*.
- Sosa, J. (18 de junio de 2019). Faurie: "Tenemos que simplificar y hacer más competitivo al Mercosur". *El Cronista*.

- Vadell, J. (2008). América do Sul recebe o Dragão Asiático. *International Studies Association (ISA)*.
- Valle, V. M. (2010). Las negociaciones del Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR. *Revista CICLOS en la historia, la economía y la sociedad*.
- Zelicovich, J. (2018). Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal of International Relations*, 3(7).
- Zelicovich, J. (2019). El Acuerdo Mercosur Unión Europea en su Recta Final. *Análisis Carolina*(13).

**FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

**FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina