

## ¿Es factible que en la Cumbre de Madrid se relancen las negociaciones UE-Mercosur?

Félix Peña \*

**Tema:** Este ARI estudia la posibilidad de que con ocasión de la próxima Cumbre ALC-UE de Madrid se puedan relanzar las negociaciones de un acuerdo bi-regional entre la UE y el Mercosur.

**Resumen:** Las negociaciones para un acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur se encuentran estancadas desde octubre de 2004. Hubo varios intentos para retornar a la mesa negociadora. No tuvieron éxito. Pero en los últimos meses se ha instalado la idea de que con ocasión de la VI Cumbre ALC-UE de Madrid se pudiera anunciar formalmente su relanzamiento. Se observan factores que podrían explicar la existencia de mayores incentivos para retomar el proceso negociador. Sin embargo, aún no está claro que estos sean suficientemente intensos. De allí la prudencia que manifiestan los negociadores –y el escepticismo de quienes no son negociadores– sobre las posibilidades reales de que tal relanzamiento se produzca a fin de concluir con un acuerdo en el segundo semestre del año. Si hubiera la necesaria voluntad política, los nudos que han trabado hasta el presente las negociaciones podrían ser resueltos con imaginación en el plano técnico, introduciendo mecanismos flexibles que permitan contemplar los intereses de ambas partes. De no ser relanzadas en Madrid, sería difícil imaginar que pudieran ser retomadas luego. Tampoco es fácil visualizar opciones realistas a un acuerdo bi-regional con compromisos comerciales preferenciales.

**Análisis:** Tras una reciente reunión informal a nivel técnico, realizada en Buenos Aires los días 17 y 18 de marzo, ha cobrado mayor fuerza la idea de que las negociaciones tendientes a establecer una asociación bi-regional entre la UE y el Mercosur sean relanzadas con ocasión de la VI Cumbre ALC-UE a realizarse en mayo próximo en Madrid.

Son negociaciones complejas por abarcar cuestiones económicas sensibles en productos y sectores de países de ambos lados del Atlántico. Desde octubre de 2004 se encuentran, en la práctica, estancadas. Los varios intentos posteriores para relanzarlas no se pudieron traducir hasta el presente en resultados concretos.

De allí que se observe hoy una marcada prudencia en los negociadores, de un lado y del otro, sobre el posible relanzamiento de las negociaciones. Parecería que no desean generar expectativas que luego no puedan ser cumplidas. Y existe también un fuerte escepticismo en quienes no son negociadores, incluso los empresarios, tanto sobre la viabilidad de tal relanzamiento como incluso sobre su sentido práctico, entre otros motivos por la imagen un poco desgastada que tiene hoy el Mercosur como proceso creíble de integración económica. Ello podría explicar incluso cierta tendencia a plantear

---

\* *Especialista en relaciones comerciales internacionales*

la conveniencia de privilegiar acciones orientadas a desarrollar las relaciones bi-regionales a través de carriles bilaterales, especialmente en el caso de un país que es percibido como un protagonista global relevante, como es Brasil, que ya ha entablado con la UE una relación de socio estratégico. Sin embargo, hasta el presente tal *status* no se ha traducido en el otorgamiento recíproco de preferencias comerciales en el sentido de lo previsto en la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

#### *Un largo proceso negociador y las razones de un estancamiento*

La idea de una relación especial entre dos procesos de integración económica regional en los que participan países con fuertes vínculos de raíces profundas, comenzó a perfilarse tan pronto fuera firmado en marzo de 1991 el Tratado de Asunción que creó el Mercosur.

El primer acto externo de los cancilleres de los cuatro países sudamericanos fue visitar Bruselas un mes después –en abril de 1991– a fin de presentar formalmente el nuevo proceso de integración sub-regional. La señal fue clara en el sentido del valor atribuido a la relación con el espacio de integración europea. Desde entonces, ambas partes fueron dando pasos orientados al planteamiento de una asociación estratégica bi-regional –incluyendo la firma en Madrid, en 1995, de un Tratado Marco de Cooperación entre las dos regiones, que está vigente pero que nunca fue desarrollado en todo su potencial–.

Las negociaciones bi-regionales Mercosur-UE se lanzaron con ocasión de la I Cumbre ALC-UE realizada en Río de Janeiro en junio de 1999. Se iniciaron formalmente meses después. Generaron muchas expectativas dada la importancia relativa de las relaciones recíprocas para ambas regiones, tanto en el plano económico como en el político. Y también por la imagen que existía en Europa, sobre un Mercosur visualizado como un protagonista relevante en el espacio sudamericano, tanto en el plano económico como en el político, y que en cierto sentido seguía los pasos de la experiencia de la integración europea. No sólo el Mercosur era atractivo por la dimensión de su mercado, sino también era un contrapeso al indudable interés norteamericano de tener un tratamiento preferencial en la región, especialmente en América del Sur. El hecho que muchas empresas europeas tuvieron una fuerte presencia en los mercados de los países del Mercosur, especialmente en Argentina y Brasil, acrecentaba el interés por preservar un equilibrio con las condiciones de acceso y de inversiones que procuraba negociar Washington, precisamente a través de la idea de una zona hemisférica de libre comercio.

Varias razones se han invocado para explicar el colapso de 2004 y luego el prolongado estancamiento en el frente negociador Mercosur-UE. Tienen que ver con tres dimensiones fundamentales en una negociación comercial internacional que involucre múltiples partes y persiga objetivos ambiciosos: la intensidad de los incentivos para negociar, la complejidad de la agenda negociadora y la eficacia de los mecanismos de negociación. En las tres dimensiones es posible detectar factores que explicarían el fracaso y el posterior estancamiento.

En primer lugar, la intensidad de los incentivos para negociar no era la misma en octubre de 2004 y en los años siguientes, que la que se había podido observar en la segunda parte de la década precedente y en el momento de iniciarse formalmente las negociaciones. Varios hechos contribuyeron a ello, tales como el inicio de las negociaciones multilaterales en la Ronda de Doha –donde se suponía podrían abordarse mejor cuestiones sensibles de la agenda bi-regional, especialmente las relacionadas con el comercio de productos agrícolas–, el colapso de las negociaciones hemisféricas para establecer un área de libre comercio (ALCA) tras la Cumbre de las Américas realizada en

Mar del Plata en noviembre del 2005, y el hecho de que la imagen y la realidad del Mercosur quedaron afectadas por el efecto de sucesivas crisis económicas y financieras, primero en Brasil y luego en Argentina.

En segundo lugar, la complejidad de la agenda negociadora se reflejó en nudos difíciles de resolver, en especial por la disminución relativa de los incentivos para negociar. Cuánto más compleja es una negociación, más incentivos para negociar, traducidos en suficientes voluntad y energía política, deben existir. Ello es así por el hecho de que las complejidades reflejan aspectos técnicos difíciles de abordar. Pero en especial, pueden reflejar disparidades profundas de intereses concretos que se traducen en sectores empresariales y sociales que, de un lado y del otro, perciben más costes que beneficios en lo que se aspira a lograr en la respectiva negociación y por ende manifiestan activamente su resistencia. Expresan sensibilidades originadas en la percepción de posibles pérdidas de empleos o de ingresos, y que tienen un marcado impacto político. Esto incluso implica que los gobiernos teman que lo que se negocie no sea luego aprobado por los respectivos parlamentos, dadas las resistencias que pudieran despertarse en sectores significativos de la ciudadanía de uno o más países. O, peor aún, el que se considere que como consecuencia del impulso de una negociación comercial que afecte sensibilidades de poderosos grupos sociales, por ejemplo los agricultores, un gobierno pueda ser derrotado en las siguientes elecciones. En la negociación bi-regional entre la UE y el Mercosur, las principales sensibilidades se manifestaron precisamente –en gran medida se siguen manifestando aún– en el sector agrícola de varios países miembros de la UE –incluyendo los que se incorporaron una vez que las negociaciones habían sido lanzadas– y en sectores industriales de países del Mercosur, tales como el de automoción con fuerte presencia de empresas europeas y con marcado impacto, directo e indirecto, en la generación de empleo.

Y, en tercer lugar, los mecanismos de negociación no siempre pudieron demostrar su eficacia para desatar los principales nudos con imaginación y creatividad, o para reciclar la energía política que hubiere sido necesaria. Esto fue más notorio del lado del Mercosur, como consecuencia de su insuficiente desarrollo institucional. La rotación semestral de la coordinación dentro del Mercosur, sumado al hecho de que la Secretaría no tuviera competencias reconocidas en el plano de las negociaciones comerciales internacionales, y que tampoco se le abrió un espacio para que el presidente del Comité de Representantes Permanentes pudiera tener alguna incidencia en el frente negociador externo, no fueron factores favorable a una articulación de las posiciones de los cuatro países miembros, que por momentos presentaban evidentes diferencias en sus respectivos intereses negociadores.

Si se acumulan los tres factores el resultado no debería haber sorprendido. Sin embargo, por mucho tiempo los negociadores tendieron a resistirse al empleo de la palabra fracaso para describir lo que había ocurrido en octubre de 2004. Se entendió que el relanzamiento era factible aun cuando el mapa de los incentivos negociadores no hubiera cambiado con respecto al que predominaba en el momento del fracaso.

#### *Algunas razones para un cauteloso optimismo*

Cabe interrogarse entonces sobre cuáles podrían ser algunas de las razones que permitirían un cierto grado de cauteloso optimismo, en cuanto a la posibilidad de que en la Cumbre de Madrid pueda efectivamente anunciarse el relanzamiento de estas negociaciones bi-regionales. Dado que las cuestiones sensibles siguen teniendo su vigencia –en particular al no haberse concluido las negociaciones multilaterales globales de la Ronda de Doha– y que los mecanismos de negociación no se han modificado –

especialmente del lado del Mercosur–, cabe observar si es que ha habido un cambio significativo de ambos lados del Atlántico con respecto a la intensidad de los incentivos para negociar.

La experiencia acumulada en otras negociaciones comerciales internacionales, indicarían que si los incentivos para negociar son fuertes, los nudos que traban la agenda negociadora tienen más posibilidades de desatarse. Incluso, en tal caso, los efectos resultantes de insuficiencias en el plano de los mecanismos de negociación podrían al menos neutralizarse.

Por lo menos en tres planos pueden observarse factores que podrían estar produciendo un impacto en la intensidad de los incentivos para negociar en ambos lados del Atlántico. Uno fundamental es el de los cambios en el contexto político y económico internacional, no sólo por los efectos de una crisis financiera global que dista aún de estar superada, pero en particular por las evidencias de profundos desplazamientos del poder mundial y del mapa de la competencia económica global. En tal sentido, el indudable y creciente protagonismo chino en el comercio y en las inversiones internacionales, está teniendo un marcado impacto, por diferentes razones, de ambos lados del Atlántico. Se refleja en hechos muy recientes como, por ejemplo, el creciente entendimiento entre Argentina y Brasil para acrecentar su coordinación en relación al comercio con China –protección frente a importaciones que puedan considerarse reflejando prácticas desleales de comercio y promoción conjunta de exportaciones hacia China– y, muy particularmente, en la visita que hará a Brasil el presidente Hu Jintao los días 15 y 16 de abril. Se anticipa que en tal oportunidad se concretarán anuncios de fuertes inversiones chinas en los sectores del petróleo, minerales y siderurgia –anuncios que se suman a la reciente asociación entre dos grandes empresas petroleras de China y de Argentina, CNOOC y Bidas–. Es un hecho que China está entrando fuertemente en América del Sur, como ya lo ha hecho en África. En el medio plazo las empresas chinas son percibidas como formidables competidores para empresas europeas, especialmente en relación a las inversiones que demandará el futuro crecimiento económico del Brasil, en particular en el equipamiento vinculado a la producción de hidrocarburos, en el transporte y la logística y en la siderurgia. Pero también se visualiza una fuerte entrada de China en el sector de automoción mundial y de América del Sur. No sería un hecho económico menor. Podría contribuir a explicar el interés que se observa por destrabar las negociaciones del acuerdo bi-regional entre la UE y el Mercosur en relación a ese sector.

Otro incentivo para el relanzamiento de las negociaciones pueden encontrarse en: las débiles perspectivas de que la Ronda de Doha concluya en los próximos dos o tres años, con su consiguiente efecto en la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales entre muchos países –tendencia ante la cual los integrantes del Mercosur perciben efectos negativos sobre su comercio exterior si es que no impulsan, sea como región o como países individuales sus propios acuerdos de libre comercio–. La reacción que ha producido en sectores empresariales de Brasil la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio entre Perú y China, y lo que ha trascendido sobre los alcances de los Tratados de Asociación negociados entre la UE y Perú y Colombia respectivamente, nos habla de la sensibilidad existente respecto a los efectos de desplazamientos de ventajas competitivas que tales acuerdos pueden producir, especialmente a medida que maduran con los años las desgravaciones comerciales y otras preferencias pactadas.

Al respecto cabe tener presente, además, el hecho de que el comisario de Comercio de la Comisión Europea, tras su reciente viaje a la India, ha anunciado que estima posible que el acuerdo de libre comercio que está negociando la UE con ese país pudiera ser

concluido en octubre de este año. De concretarse generará un espacio económico preferencial de unos 1.500 millones de personas. Las sensibilidades existentes en este espacio con respecto a la agricultura y también a sectores como el textil, la vestimenta y la automoción, generan asimismo expectativas en cuanto a cómo se logrará construir un acuerdo comercial preferencial que se ajuste a los requerimientos formales derivados de la normativa de la OMC –por ejemplo, en relación a la liberación de lo sustancial del comercio–. Cabe asumir que los protagonistas de ambos frentes negociadores seguirán con atención los precedentes que cada uno de ellos generen, especialmente en cuanto a las cuestiones más sensibles de las respectivas agendas negociadoras.

Un tercer incentivo proviene del interés –especialmente del gobierno español– de lograr que la Cumbre de Madrid tenga resultados concretos. En parte ya estarían asegurados por el hecho de que en tal ocasión se firmarían los Tratados de Asociación que la UE ha negociado con Colombia y Perú, y con los países centroamericanos. Pero, sin duda, un relanzamiento creíble de las negociaciones Mercosur-UE tendría un fuerte impacto. Y también lo tendría sobre la propia credibilidad internacional del Mercosur, lo que no podría considerarse como un impacto menor resultante de la Cumbre.

Un factor que también podría explicar el eventual interés en relanzar las negociaciones UE-Mercosur en Madrid, resulta del hecho de que si son concluidas en el segundo semestre del año –bajo la presidencia temporal del Mercosur a cargo del Brasil–, por el Mercosur firmarían el respectivo tratado sólo los actuales cuatro países miembros plenos. No lo firmaría Venezuela, ya que el Protocolo de Caracas por el cual se incorpora formalmente al Mercosur como miembro pleno, no ha sido aún ratificado. Ni hay posibilidades que la aprobación se produzca este año, ni quizá tampoco en el siguiente, ya que aún falta el consentimiento del parlamento del Paraguay. En tal caso Venezuela podría adherirse al acuerdo bi-regional una vez que se formalice su incorporación plena al Mercosur. No es el mencionado un dato menor, ya que si Venezuela debiera firmar el acuerdo, podría eventualmente ocasionar dificultades políticas para su aprobación en algunas instancias parlamentarias europeas.

#### *¿Cuáles son las perspectivas futuras de las negociaciones bi-regionales entre el Mercosur y la UE?*

Por lo que ha trascendido en la prensa, en la reunión técnica informal celebrada recientemente en Buenos Aires se habrían producido avances significativos, especialmente en relación al sector agrícola –por ejemplo con respecto al número de productos (de 14 a tres) para los cuales la UE aplica cuotas de importación– y al sector de automoción y de autopartes, con una oferta del Mercosur de reducir el plazo de desgravación ofrecido con anterioridad. También se ha vuelto a considerar la apertura recíproca para los alimentos procesados. Lo que se habría conversado en esta reunión, permitiría anticipar que sería factible lograr la cobertura de lo esencial del intercambio conforme a lo requerido –al menos en lo formal– por la normativa de la OMC. Este era uno de los puntos de desacuerdo en el momento en que las negociaciones colapsaron en el 2004.

La próxima reunión informal a nivel técnico tendrá lugar el 26 de abril en Bruselas. Allí será posible apreciar si están dadas las condiciones para relanzar formalmente las negociaciones en la Cumbre Mercosur-UE que tendrá lugar en ocasión de la Cumbre ALC-UE de Madrid. Con voluntad política y una dosis de creatividad e imaginación en el plano técnico –tal como señaló el Foro Empresario Mercosur-UE cuando se reunió en diciembre pasado con los cuatro presidentes de los países del Mercosur en ocasión de la Cumbre de Montevideo–, los nudos pendientes en la agenda negociadora podrían ser

resueltos durante el segundo semestre del año. La coordinación de las negociaciones del lado del Mercosur estaría a cargo de Brasil.

Sin embargo, cabe tener presente que aún cuando las negociaciones fueren retomadas, entonces se entraría en la letra fina y en los detalles en los que suele estar el diablo, según la conocida expresión que utilizan los negociadores comerciales. Se sabe que toda negociación comercial implica lograr puntos de equilibrios razonables entre lo que las partes conceden y reciben. Y tales puntos de equilibrio cruzan fundamentalmente por aquello que por su sensibilidad relativa, se exceptúa o puede ser objeto de distintos tipos de válvulas de escape. Es el punto más crucial de un proceso negociador como el UE-Mercosur que es especialmente complejo por involucrar muchos países con dimensiones e intereses diferentes.

De no ser relanzadas estas negociaciones con ocasión de la Cumbre de Madrid, sería difícil imaginar que puedan ser retomadas luego. Tampoco es fácil visualizar opciones realistas a un acuerdo bi-regional con compromisos comerciales preferenciales. En teoría sí las habría. Precisamente, lo que ha ocurrido en las negociaciones con los países andinos y la UE estaría indicando la existencia de un camino alternativo. También lo indica el que ha seguido el propio Mercosur en sus negociaciones preferenciales con México. Se han realizado dentro del paraguas legal otorgado por un acuerdo de complementación económica celebrado en 2002 en el ámbito de la ALADI y que tiene como objetivo final concluir un acuerdo de libre comercio Mercosur-México. Cabe tener presente que tras el reciente encuentro de los presidentes Lula y Calderón en México, incluso se ha instalado en la prensa la posibilidad de que ambos países firmen un acuerdo creando una zona de libre comercio en el sentido de la normativa de la OMC. Uruguay y México ya lo han hecho.

Tal camino alternativo en el caso de las negociaciones entre la UE y los países del Mercosur –por ejemplo, una negociación preferencial entre el Brasil y la UE con el formato de una zona de libre comercio, tal como la define el artículo XXIV del GATT– requeriría un marco previo entre la UE y el conjunto del Mercosur. O, de lo contrario, requeriría explicitar un colapso del Mercosur, al menos tal como fuera concebido en su Tratado fundacional.

Sin embargo, nada indica por el momento que ni Brasil ni sus socios del Mercosur estén contemplando tal opción como viable ni deseable, al menos tan pronto se visualizan sus relaciones desde una perspectiva estratégica y política. Ni menos aún si se las coloca en la óptica de la gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano, esto es, del predominio de la paz y la estabilidad política entre países de la región que privilegien la democracia y la cohesión social. En el actual contexto político sudamericano no es éste un dato menor.

**Conclusión:** Es posible tener un cauteloso optimismo en cuanto a que tras la reunión informal a nivel técnico a realizarse a fines de abril en Bruselas, con ocasión de la Cumbre de Madrid pueda ser formalmente reanudado el proceso negociador de un acuerdo bi-regional UE-Mercosur. Si ello fuera así, sería como consecuencia de que efectivamente existe una intensidad de incentivos por ambas partes para relanzar y concluir el acuerdo. En tal caso, no sería difícil desatar los nudos pendientes durante el segundo semestre del año. Requeriría que la voluntad y la energía política se mantengan constantes, y que predomine la creatividad y la imaginación en el plano técnico, a fin de lograr un acuerdo que contenga compromisos que sean ambiciosos y equilibrados, pero que estén asimismo dotados de flexibilidad, y de mecanismos de geometría variable y de múltiples velocidades, que permitan contemplar las asimetrías y sensibilidades existentes.

*Félix Peña*  
*Especialista en relaciones comerciales internacionales*