

Ponencia: Negociación en base a posiciones. Una constataste en el proceso negociador UE-MERCOSUR.

Gabriela L.Duhalde¹

Resumen.

El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación MERCOSUR-Unión Europea, de diciembre de 1995 (en vigor desde 1999), constituyó el puntapié inicial de un diálogo que concluyó en el año 2000 con el comienzo de las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio. A pesar del tiempo transcurrido, de las numerosas reuniones del Comité de Negociación Birregional, y de las constantes declaraciones por parte de los voceros de ambos bloques a favor de la firma del tratado, hasta la fecha no se ha podido concretar un acuerdo entre las partes en materia de liberalización comercial. El propósito del presente trabajo es revisar el proceso de negociaciones entre los bloques y analizar las estrategias sostenidas por las partes desde su lanzamiento hasta la actualidad en la mesa de negociación internacional. Busca comprender los avances y retrocesos en la negociación MERCOSUR-UE en el marco de las grandes tendencias y transformaciones que se presentan en la economía mundial. La ponencia forma parte de un estudio más amplio, desarrollado en el marco de La Secretaría de Investigación del Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios, que aporta una visión integradora del tema de estudio y que aborda las variables domésticas y externas que han incidido e inciden en dicho proceso a lo largo del tiempo.

Palabras clave: negociaciones internacionales, zona de libre comercio, integración económica, estrategias de negociación.

¹ Docente e investigadora la del Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios y de la Universidad Abierta Interamericana.



Introducción.

El acuerdo con la Unión Europea (UE) constituye una de las posibles estrategias de inserción externa del MERCOSUR en un contexto de importantes transformaciones en el plano de las relaciones comerciales internacionales. Los últimos años han sido testigos de iniciativas para la conformación de mega acuerdos regionales conformados por las economías más importantes del mundo, que intensifican la competencia por el acceso a los mercados globales y que reviven los cuestionamientos sobre la fuerza y continuidad del esquema multilateral de la Organización Mundial de Comercio. Entre las principales negociaciones en curso se encuentran el Acuerdo de Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión (TTIP) entre Estados Unidos y la Unión Europea; el Acuerdo de Asociación Transpacífica² (TPP) y el Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional³ (RCEP). El contexto en que se desarrollan, se caracteriza por escasos avances en OMC, un bajo dinamismo del comercio y la economía mundial, consolidación de cadenas globales de valor, y una creciente importancia de China y otros países emergentes en la economía internacional.

Las aceleradas transformaciones que se observan en el plano de la competencia económica global conllevan a la necesidad creciente de consolidar una estrategia de vinculación externa para el MERCOSUR que comprenda los cambios y dinámicas de la economía y el comercio mundial. En este

2 Negociado entre Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur, Vietnam.

3 Australia, China, India, Japón, Nueva Zelandia, República de Corea y los 10 miembros de la ASEAN.



aspecto comprender la evolución y el estado actual de las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea (UE) resulta de una gran importancia tanto para nuestro país como para el resto de los miembros del bloque sudamericano.

El propósito del presente trabajo es revisar el proceso de negociaciones entre los bloques para la firma de una zona de libre comercio y analizar las estrategias sostenidas por las partes desde su lanzamiento hasta la actualidad en la mesa de negociación internacional. El análisis se llevará a cabo principalmente a partir de una descripción histórica. En efecto, tomando como referencia la evolución cronológica de los acontecimientos que conforman el proceso negociador, se busca comprender y explicar los hechos pasados, cuyo desenlace condiciona el progreso presente (y futuro) de la negociación. Las técnicas de recogida de datos propios del enfoque son la observación y análisis de documentos. Se trabajará tanto en base a fuentes documentales primarias, Acuerdos y Tratados suscriptos entre las partes y otros documentos oficiales varios, (actas de reuniones, agendas de trabajo, etc.) como en base a fuentes documentales secundarias (publicaciones especializadas en la temática, artículos de actualidad de la prensa nacional y extranjera, entre otros.)

El trabajo está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar se abordarán algunos elementos conceptuales de las teorías sobre negociación, específicamente de los enfoques integracionistas que nos ayudan a identificar distintas estrategias llevadas a cabo por los actores en la mesa de negociación internacional y a comprender la lógica del proceso. A continuación se describirán las distintas etapas del proceso de negociación y las estrategias sostenidas por las partes en la mesa de negociación internacional. Además se revisaran las ofertas presentadas a fin de clarificar los nudos y puntos muertos que han imposibilitado el avance hacia la firma del tratado de libre comercio. Por último se presentaran las conclusiones y se hará una breve reflexión sobre el estado actual del proceso.

Enfoques integradores y enfoques distributivos.



La revisión de la literatura sobre negociación nos permite identificar distintas perspectivas teóricas entre las cuales se encuentran los enfoques integradores y los distributivos. Los primeros proponen multiplicar las ganancias a fin de que las dos partes obtengan beneficios. En cambio los segundos parten del supuesto de que las negociaciones son transacciones de suma cero presentando una visión competitiva de las negociaciones.

La negociación basada en principios es una teoría de negociación propia de la escuela integradora. Roger Fisher y William Ury [CITATION Fis91 \n \t \l 11274] señalan que la negociación basada en principios va más allá de las elecciones estratégicas limitadas de la negociación distributiva. Definen a la negociación como un proceso cuya eficiencia depende de la manera en que los negociadores tratan los cuatro elementos esenciales: intereses, personas, opciones y criterios. En un trabajo posterior, estos cuatro pilares fueron reformulados en los "siete elementos" de la negociación, que comprenden intereses, relaciones, opciones, legitimidad, alternativas, compromisos y comunicación.

Los autores afirman que el primer paso para las negociaciones basadas en principios es identificar los *intereses* incluidos en una cuestión en contraposición con ocuparse de las posiciones de las partes de la negociación. Las *posiciones* representan las posturas y los objetivos establecidos de las partes de la negociación y son el centro de la negociación distributiva, mientras que los intereses son las razones subyacentes que explican las posiciones de las personas. Los enfoques integradores sostienen que para negociar eficazmente, los negociadores deben ir más allá de las posiciones y deben intentar satisfacer los verdaderos intereses subyacentes. Al hacer esto, los negociadores pueden abordar las cuestiones de preocupación mutua con mayor creatividad, comprensión y flexibilidad. Los intereses pueden ser más difíciles de identificar que las posiciones y puede ser que no se digan o que estén ocultos detrás de las exigencias o las posiciones de una de las partes. Muchas veces es posible que las partes no hayan definido cuidadosamente sus propios intereses subyacentes para un tema en particular.



Las estrategias integradoras tratan de crear condiciones de ganancia mutua y recalcan la importancia de intercambiar información entre las partes y de resolver los problemas en conjunto. Debido a que se hace hincapié en la resolución de problemas, la cooperación, la toma de decisiones conjuntas y las ganancias mutuas, exige que los participantes trabajen conjuntamente para crear soluciones en las que todos ganen. Implica revelar intereses, generar opciones y buscar coincidencias entre las partes. Los negociadores pueden buscar formas de crear valor y desarrollar principios compartidos como base para la toma de decisiones.

Una vez que las partes hayan comenzado a construir relaciones y a intercambiar información para lograr una comprensión más clara de los intereses en juego, las partes deben analizar la tarea de generar opciones. En las negociaciones, las opciones son soluciones posibles para un problema compartido por dos o más partes. En la negociación integradora, las opciones representan las vías posibles para satisfacer los intereses de ambas partes tanto como sea posible. Debido a que el proceso de identificar opciones, o posibles soluciones al problema, promueve el pensamiento creativo y amplía las capacidades de resolución de problemas, es tan fundamental para el proceso de negociación como identificar los intereses subyacentes.

Tal como explican Alfredson y Cungu [CITATION Alf08 \p 22 \n \t \l 11274] es posible que no siempre sea sencillo entender los intereses de la otra parte. Una parte puede tener un motivo para querer ocultar intencionalmente su interés subyacente sobre un tema en particular, o es posible que sus intereses sean difíciles de descifrar simplemente porque son varios. Cuando las partes involucradas no son personas, sino grupos, las complejidades aumentan aún más. En estas situaciones, las partes pueden tener que adivinar no sólo los intereses de los grupos sino también los intereses de cada uno de los miembros. En las negociaciones entre la UE y el Mercosur intervienen una multiplicidad de actores que



pueden tener intereses contrapuestos o hasta incluso excluyentes, por lo cual la identificación de intereses comunes o zonas de acuerdo resulta más complicado.

Como se ha mencionado anteriormente las estrategias distributivas incluyen la suposición de que las negociaciones son transacciones de “suma cero”. Es decir que los negociadores ven las negociaciones como competencias por una cantidad limitada o fija de algún beneficio que desean mutuamente, en las que la ganancia de una persona constituye la pérdida de la otra persona. Le dan suma importancia a la función del poder (entendido en muchos casos como posesión de fuerza) y enfatizan la adopción de Posiciones. El riesgo de la negociación distributiva es que la insatisfacción de una de las partes, pueda vulnerar la estrategia a largo plazo, en la medida en que, el que menos beneficio obtiene tendería a perder la voluntad o capacidad para mantener el acuerdo negociado.

Al negociar en base a posiciones, los negociadores crean una situación en la que un lado debe conceder su demanda original para que las negociaciones tengan éxito. La negociación de posiciones es la negociación en la que los dos lados quedan atrapados en posiciones incompatibles. De acuerdo con los autores, esto puede llevar a un conflicto de voluntades y puntos muertos. Sostienen que cuando las negociaciones se enfocan de esta manera, incluso aún si se logra llegar a un acuerdo, éste puede tener un costo muy alto dado que al estar poco fundamentados, pueden resultar difíciles de implementar por carecer de legitimidad.

Otros elementos importantes para la escuela integradora son los compromisos y la comunicación. Con respecto al primer elemento, explican Fisher y Ury [CITATION Fis91 \n \t \l 11274] una solución negociada sólo es duradera si todas las partes cumplen con los compromisos que asumen. Por supuesto, aquellos que no continúan con sus promesas sufren una pérdida de integridad, están expuestos al resentimiento de la otra parte y corren el riesgo de que su socio en las negociaciones (y posiblemente otros fuera del trato, también, si se menciona su reputación) rechazarán negociar con ellos en el futuro.



Ninguna parte en una negociación debe crear intencionalmente compromisos que no tratará de cumplir. Durante el proceso de negociación, las partes deben pensar cuidadosamente acerca del tipo de compromisos que deben estar preparados para asumir. ¿Son capaces de cumplirlos? ¿Cuán amplios deben ser los compromisos? Una forma de trabajar en la confianza es crear una estructura de compromisos que pueda implementarse por etapas.

Las partes pueden estar más dispuestas a hacer un trato con un oponente cuando hay una oportunidad de demostrar que cada lado está cumpliendo con sus compromisos durante el proceso. Alfredson y Cungu (2008) se preguntan, una vez que se quiebra la confianza, ¿cómo pueden hacer las partes para recuperarla? Los gestos son una de las formas a través de la cual una parte que ha perdido integridad con otra parte debido a acciones de mala fe en el pasado puede comenzar a compensar los agravios anteriores.

Con respecto al segundo elemento, se argumentan que la negociación sólo es posible a través de la comunicación. La buena comunicación puede modificar actitudes, evitar o solucionar trabas y malos entendidos y ayudar a mejorar las relaciones. Además, la buena comunicación es esencial para transmitir convincentemente el mensaje y para comprender por completo el mensaje de la otra parte. Asimismo, los enfoques integradores recalcan la importancia de compartir información como medio de revelar intereses y de ayudar a las partes a explorar problemas o amenazas comunes. Aun así, con frecuencia los negociadores ven obstaculizadas sus funciones por los errores o las ineficiencias comunicativas comunes.

Negociaciones UE-Mercosur. Etapas y estrategias sostenidas por las partes.

El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación MERCOSUR-Unión Europea, de diciembre de 1995 (en vigor desde 1999), constituyó el puntapié inicial de un diálogo que concluyó en el año 2000 con el



comienzo de las negociaciones para la creación de una *zona de libre comercio*⁴. A partir de ese momento se pueden identificar tres grandes etapas en el proceso negociador. La primera etapa comprende desde el punto inicial, año 2000, hasta el 2004, momento en que éstas entran en un período de claro estancamiento.

El período de estancamiento se extiende desde el 2004 a fines del 2009. A partir de octubre de 2004 no se llevarían a cabo más rondas de negociación sino encuentros informales a nivel ministerial por lo cual se realiza en el trabajo un repaso de la evolución de los vínculos birregionales en este marco. La última etapa abarca desde el relanzamiento formal en el 2010 a la actualidad. Se puede afirmar que esta tercera etapa aún no se encuentra cerrada ya que las tratativas continuarían durante el corriente año, habiéndose anunciado la siguiente ronda del Comité de negociaciones Bi-regionales (CNB), para octubre en Bruselas.

En la primera reunión del comité de negociaciones birregionales (Buenos Aires, 6 y 7 de abril de 2000) se acordó desarrollar la negociación comercial sobre la base tres principios generales: negociaciones integrales y resultados equilibrados; la no exclusión de ningún sector (teniendo en cuenta las sensibilidades de ciertos productos y servicios de conformidad con las reglas de la OMC); y el compromiso único (los resultados de las negociaciones deberían constituir un único emprendimiento a ser implementado por las Partes como un todo indivisible.)

En dicha reunión se acordó la estructura y el contenido de negociación de los grupos técnicos. Se crearon tres grupos técnicos que se ocuparían de: el comercio de bienes; el comercio de servicios, propiedad intelectual e inversiones; y por último compras gubernamentales, competencia y solución de controversias. Los tres grupos técnicos se reunieron por primera vez en la segunda reunión del Comité Birregional de Negociaciones, en la cual se llevó a cabo un intercambio de información sobre diversos

⁴ La *zona de libre comercio*, es aquella en la cual los países eliminan directamente los obstáculos comerciales entre ellos, es decir el arancel de importación para todos los bienes es de 0%, pero manteniendo cada uno independencia en material de política comercial externa frente a terceros países.



temas como ser la Política Agrícola Común de la UE y su proceso de ampliación, la evolución del proceso de integración del Mercosur y los acuerdos de asociación con Chile y Bolivia.

En palabras de Bizzozero Revelez, (2001, pag.18) a partir de ese momento, en las reuniones siguientes comenzaron a explicitarse las diferencias en diversos temas del ámbito comercial. Uno de los asuntos de mayor envergadura se refirió a los objetivos y contenidos de la zona de libre comercio a crear. Ello llevó a que en el inicio de las negociaciones arancelarias se encontraran dificultades para la definición de la metodología a encarar.

A continuación se presenta la cronología de las principales reuniones llevadas a cabo durante la primera etapa de negociación y las posiciones tomadas por las partes.

En el primer CNB llevado a cabo en Buenos Aires, abril de 2000 se establecieron los Principios generales y objetivos para las negociaciones comerciales, la estructura y contenido de los grupos técnicos y se discutió sobre el método de la negociación. El siguiente encuentro tuvo lugar en Bruselas en junio de ese mismo año. En dicha oportunidad se reunieron los tres grupos técnicos que realizaron intercambios de información. El MERCOSUR presentó una propuesta de **objetivos específicos** para cada una de las áreas de los tres grupos de trabajo, que no sería bien recibida por la contraparte europea. De hecho en el IV CNB (Bruselas, marzo de 2001) la UE propuso intercambiar ofertas y presentar textos sobre los diversos temas, sin determinar los objetivos específicos para cada uno ni establecer reglas que guiaran la presentación de las ofertas (matriz única de negociación). El argumento de la UE era que todos los acuerdos regionales que había negociado respetaban una matriz única, y que cualquier cambio en dicha matriz sería rechazado en el esquema europeo ya que al tener múltiples acuerdos no podrían diseñar una normativa distinta para cada uno.



Los **métodos y modalidades** constituirían las reglas del juego que establecerían las pautas para la presentación de las ofertas y se presentaba como uno de los puntos conflictivos durante la negociación. A partir de este momento la negociación se convertiría en una negociación de tipo distributiva y en base a posiciones. Cabe recordar que al negociar en base a posiciones, los negociadores crean una situación en la que un lado debe conceder su demanda original para que las negociaciones tengan éxito, quedando las partes atrapadas en posiciones incompatibles.

A pesar de no haberse logrado acuerdo sobre los métodos y modalidades, la Unión Europea presentó unilateralmente una oferta una oferta arancelaria y textos de negociación sobre bienes, servicios y compras gubernamentales, en quinta a reunión del CNB (Montevideo julio 2001). La oferta europea proponía la liberalización de lo “sustancial del comercio entre las partes” dentro de un periodo máximo de 10 años, condicionada a compromisos balanceados, acceso efectivo al mercado del MERCOSUR y a un acuerdo en standstill y rollback⁵ en materia arancelaria (BID-INTAL 2003, pág. 130). Contenía cuatro categorías de desgravación arancelaria en forma lineal para 0, 4, 7 y 10 años. La desgravación abarcaba solamente los aranceles del tipo *ad valorem* y excluía derechos específicos, estacionales y barreras cuantitativas. La posición del MERCOSUR en este aspecto era que la desgravación incluyera todos los componentes arancelarios, Ad valorem, específicos, mixtos y cualquier otro gravamen de efecto equivalente.

La liberalización de lo “sustancial del comercio” comprendía la cobertura de más del 90% del comercio histórico, en compatibilidad con lo dispuesto por la OMC para el establecimiento de las zonas de libre comercio. Como explica Molle (Molle, 2008, p. 104) la UE podía llegar a ese porcentaje sin incluir la liberalización de productos sensibles vinculados al sector agrícola, que era los de mayor interés para el

⁵ Esto implica que ninguna parte puede incrementar sus aranceles para mejorar su posición negociadora y que de hacerlo debería notificar y justificar dicha modificación a la contraparte. Cualquier incremento de los aranceles se retrotraería al nivel más bajo desde que se aplicó el incremento, al menos hasta la puesta en vigencia del acuerdo.



bloque sudamericano. Punto que se convertiría en uno de los peores nudos de la negociación. La UE propondría luego que estos fueron incluidos mediante cuotas.

En el siguiente CNB (VI, Bruselas, octubre de 2001) MERCOSUR presentó su propuesta de liberalización del comercio de bienes y servicios y de Compras Gubernamentales, aceptando la posición de la UE respecto de los objetivos específicos, pero introdujo como **condicionalidades** horizontales a la oferta el tema distorsiones y asimetrías. Por otro lado, cabe mencionar que en dicho encuentro las partes coincidieron en que el futuro capítulo normativo sobre servicios estaría basado en los principios del GATS. También se pusieron de acuerdo con respecto a algunos puntos en materia de compras gubernamentales como ser la aceptación a otorgar el principio de trato nacional a empresas de ambas partes que participaran de licitaciones.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

El objetivo del bloque sudamericano era conformar una Zona de Libre Comercio sin exclusión de productos, con la eliminación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias que impedían, dificultaban o distorsionaban el acceso pleno a los mercados birregionales. Ofrecía a la UE la desgravación de los 9410 ítems arancelarios que componían la Nomenclatura Común del MERCOSUR, sin exclusión de ningún producto. Sin embargo dicha liberalización estaría vinculada a una serie de medidas destinadas a eliminar todas las distorsiones y las trabas que afectaban las exportaciones del MERCOSUR, tales como los subsidios a las exportaciones, las ayudas internas, los precios de entrada, los picos arancelarios, y las restricciones que se generen por la utilización indebida de las normas técnicas y de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Los funcionarios comunitarios manifestaron que las condicionalidades indicadas en la oferta constituían temáticas que en su mayoría debían ser resueltas en el ámbito de la OMC (BID-INTAL 2003, pág. 131).

Por su parte, la UE también incluiría (en un momento posterior) una serie de condiciones que acompañarían la oferta del bloque, las cuales se resumen en el siguiente cuadro.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

En la reunión del VII CNB (Buenos Aires, abril de 2002) la UE propuso una agenda que excluyó los temas comerciales. Se abordaron temas de diálogo político, cooperación y la iniciativa sobre facilitación de negocios. Se analizaron medidas de facilitación de negocios en materias aduaneras, de normas y reglamentaciones técnicas, aspectos sanitarios y fitosanitarios y de comercio electrónico. El MERCOSUR, recalcó la importancia de acuerdos bilaterales en materia sanitaria y fitosanitaria.

A pesar de las escasas coincidencias observadas en la mesa de negociación, en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de América Latina y la UE que tuvo lugar en Madrid, durante el mes de mayo de 2002, se emitió un comunicado conjunto anunciando la intención de dar un renovado impulso a las negociaciones. Se suscribió también en dicho encuentro la “Iniciativa sobre facilitación de negocios”.⁶

Siguiendo esta línea, en la reunión Ministerial desarrollada en julio de 2002, en Río de Janeiro, se estableció un plan de trabajo, con el objetivo de lograr un avance mediante un nuevo calendario de reuniones del CNB entre noviembre de 2002 y mayo de 2003, con una reunión ministerial en el segundo semestre de 2003, para realizar una evaluación general de la situación, y comenzar el período de conclusión de las negociaciones. Sin embargo, en el VIII CNB (Brasilia, noviembre de 2002) se concluyó la discusión del punto “métodos y modalidades para la negociación de acceso al mercado de bienes” sin acuerdo en reglas para formular las ofertas, que deberían intercambiarse en el mes de febrero del año siguiente. Los métodos y modalidades para negociar servicios tampoco fueron acordados. Las discusiones de los grupos técnicos se focalizaron en los textos sobre estándares, regulaciones técnicas,

⁶ Ver Declaración Política Compromiso De Madrid (2002) Parlamento Europeo, 8802/02 (Presse 133). Consulta web: <http://www.europarl.europa.eu>



procedimientos de conformidad, reglas de origen, propiedad intelectual, procedimientos aduaneros y solución de controversias.

Luego de dicha reunión, el MERCOSUR revisó su propuesta en materia arancelaria y presentó en la fecha comprometida una nueva oferta con una importante ampliación de la cobertura. Por el contrario, la UE reiteró la oferta que había presentado en julio de 2001 (INTAL 2015, pag.11)

Tras el análisis de las ofertas presentadas a principios del 2003 las partes coincidieron, en al IX reunión del CNB⁷ (Bruselas en marzo de 2003), en la necesidad de revisarlas resultando estas, en materia de bienes, claramente insuficientes para un avance real. La UE se mostraba reticente a negociar todo lo referido a cereales y sus derivados (complejos cerealero y oleaginoso). Excluía productos como carnes, lácteos, frutas y cereales, entre otros, que luego serían incluidos mediante cuotas. Como hemos mencionado estos productos eran los de mayor interés para el Mercosur. Por otro lado, la cobertura ofrecida por el MERCOSUR, cerca del 80%, era escasa para las pretensiones europeas.

En la reunión de junio de 2003 (X CNB, Asunción) El MERCOSUR solicitó a la UE una mejora de su oferta en materia de productos agrícolas para poder seguir avanzando en la negociación, y en la Ministerial de Bruselas, (noviembre de 2003) se pactó la presentación de nuevas ofertas de desgravación arancelaria en abril del año próximo. La UE se comprometió a ofrecer cuotas arancelarias a varios de los productos excluidos de la negociación. A cambio, el MERCOSUR haría una oferta en materia de compras gubernamentales.

Luego de varias postergaciones, entre mayo y septiembre de 2004 las partes intercambiaron ofertas mejoradas pero en ambos casos resultaron nuevamente exiguas con respecto a las expectativas de los

7 Ver comunicado “Ninth meeting of the European Union - Mercosur Bi-regional Negotiations Committee. Final Conclusions”, marzo 2003. Consulta web: <http://www.sice.oas.org>



bloques. El resultado final fue negativo, en efecto, del análisis de las ofertas surge que la UE había prometido aumentar algunas cuotas como ser la de carne vacuna en julio, para luego en septiembre volver a las cifras de mayo. Dichas cuotas podrían modificarse dependiendo de los resultados de las negociaciones de la OMC.

CUPOS OFERTADOS POR LA UE POR PRODUCTOS Y DIFERENCIAS CON EL PEDIDO DEL MERCOSUR

Producto	N° de posic.	Pedido MCS*	Oferta Total UE	Cuota ofrecida 1ª. Fase			Valor cuota**
				Toneladas	Euro/Tn	Millones de Euros	Millones de Euros
Carne bovina fresca y congelada	11	350.000	100.000	60.000	3,8	227,73	187,86
Carnes y despojos de aves frescas	83	250.000	75.000	45.000	2	90,78	39,02
Leche en polvo	31	50.000	13.000	6.500	1,9	12,36	3,44
Manteca y materias grasas de leche	8	20.000	4.000	2.000	1,8	3,57	2,92
Quesos y requesón	37	60.000	20.000	10.000	5,8	58,08	11,92
Ajos	1	20.000	10.000	6.000	1,1	6,71	7,52
Trigo y morcajo o tranquillón	1	4.600.000	200.000	120.000	0,1	14,93	10,68
Maíz y Sorgo	7	700.000	700.000	400.000	0,1	53,10	27,82
Arroz	24	300.000	40.000	26.000	0,5	13,79	10,03
Carne porcina	19	80.000	11.000	6.000	3,1	18,52	4,37
Bananas	1	60.000	30.000	30.000	0,6	18,83	19,28
Etanol	2	3.000.000	1.000.000	600.000	0,6	344,30	67,82

Notas: * Pedido para las 2 fases; ** Estimada a 10 años para primera fase.

Fuente INTAL.

Algo similar se observaba al analizar las posiciones incluidas para ser desgravadas de forma inmediata: en la última oferta se incluían menos productos en esta lista, generando un desmejoramiento de la oferta para el 16% de las importaciones europeas desde el MERCOSUR (INTAL, 2005, pág. 93) Como se explica en el informe del INTAL (2005) en término de comercio, la oferta de la UE de bienes desgravaba en forma inmediata al 58% de las exportaciones del MERCOSUR, el 35% a diez años, el



1,1% a través de preferencias fijas y el 5% a partir de cuotas (las cuales incluían gran parte de los bienes agrícolas y alimentos). El bloque sudamericano ofrecía liberalizar en forma inmediata al 11% de las importaciones europeas, el 61,3 % a 10 años, y con preferencias y cuotas a cerca del 18% restante, dejando fuera cerca del 10% de las importaciones de la UE.

También existían diferencias en materia de servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, y en el tema reglas de origen en el que el bloque europeo argumentando que en los demás acuerdos firmados imperaban sus propias reglas, no demostraba voluntad para flexibilizar su propuesta.

Podría decirse que las partes, aunque principalmente la UE, estarían llevando a cabo una estrategia de regateo. Como explica Sabra (1999) se utiliza el regateo cuando existe un claro conflicto de intereses entre ambas partes, que en esta negociación estaría vinculado fundamentalmente a la liberalización de los sectores sensibles en el comercio de bienes; y cuando hay un desequilibrio de poder en favor de una de las partes, claramente en este caso a favor de la UE.

A pesar de las ofertas “mejoradas”, la principal traba de la negociación continuaba siendo la reticencia de la UE para hacer una oferta atractiva en acceso a mercado para bienes agrícolas, la negativa a aceptar las asimetrías entre los bloques, sumada a la negativa de Brasil de hacer una oferta en materia de inversiones, servicios y compras gubernamentales. Tal como hemos observado durante esta primera etapa, los negociadores se habían enfrascado en una negociación de posiciones.

Se resumen a continuación los principales puntos de conflicto durante la primera etapa de la negociación que surgen de las ofertas presentadas por las partes.



Posiciones UE- MERCOSUR

Puntos de conflicto	Posición Mercosur	Posición UE
Métodos y modalidades.	Definir objetivos específicos para cada uno de los temas incluso para métodos y modalidades.	Intercambiar ofertas y presentar textos sobre los diversos temas, sin determinar los objetivos específicos para cada uno ni establecer reglas que guiaran la presentación de las ofertas. Base estandarizada de negociación.**
Alcance de la zona de libre comercio.	Ofrece 80% de las importaciones de ese momento..	Más del 90% del comercio histórico.
Subsidios a la exportación y las ayudas internas	Reclama eliminación de subsidios y ayudas internas o mecanismos de compensación.	Negativa a eliminación de subsidios y ayudas internas.
Asimetrías / Trato Especial y Diferenciado.	Reclama mecanismos para compensar las asimetrías mediante un trato especial y diferenciado.	Excluye elementos de trato diferencial y especial. Reclamaba trato recíproco estricto.
Acceso a mercado.	Reclamo mayor acceso a mercado en bienes agrícolas. Ampliación de cuotas. Los productos excluidos de la oferta de la UE eran los de mayor interés para el Mercosur. Estos productos entrarían a la UE bajo el sistema de cuotas	Reticencia para hacer una oferta atractiva en acceso a mercado para bienes agrícolas. La ampliación de las cuotas dependía del resultado de las rondas de la OMC.

A partir del 2004 las negociaciones entrarían en un período de estancamiento. Si bien éste estaba vinculado a diferentes factores, resulta de enorme importancia reconocer las diferencias en materia de compromisos de liberalización presentadas. Desde la perspectiva del MERCOSUR, el desequilibrio entre las ofertas hacía impedir continuar la negociación.

En palabras de Molle (2008, pag.115), las ofertas presentadas en septiembre de 2004 mostraban un marcado desequilibrio a favor de la parte europea, porque la cobertura de bienes que se desgrava en la negociación era mayor en la oferta del Mercosur y porque los aranceles promedio resultantes eran

mayores en la oferta de la UE que los del bloque sudamericano. Este resultado puede denominarse según la autora, un trato especial y diferenciado de parte del Mercosur hacia la UE. Esencialmente, la propuesta europea presentaba importantes asimetrías entre lo que ofrecía y demandaba. Mientras requería una apertura completa en bienes industriales, servicios y compras gubernamentales y compromisos adicionales a los multilaterales en indicaciones geográficas y propiedad intelectual, solo incluía cuotas moderadas libre de aranceles para los productos agrícolas de mayor importancia para el Mercosur. La Unión Europea, además, condicionaba la negociación a la terminación de las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio.

Como explican Castro y Rozemberg (2013, pág. 25), este esquema de demandas claramente entraba en conflicto con los equilibrios de economía política dentro de cada bloque regional y generaba resistencias de grupos de interés organizados. Para la UE las dificultades mayores se asocian al sector agrícola mientras que para el MERCOSUR a la competencia de productos industriales europeos o a productos agrícolas subsidiados.

Las demandas del MERCOSUR chocaban directamente con el poderoso lobby agrario de la UE, sobre todo en Francia y en algunos países del este europeo como Polonia. A su vez, los reclamos europeos se enfrentaban con la resistencia de la influyente industria automotriz y, en general, del polo industrial de San Pablo en Brasil. Asimismo, la orientación más proteccionista de los gobiernos del MERCOSUR a partir de 2004, dificultó acordar un intercambio de ofertas políticamente viable. Los condicionamientos en el plano doméstico dificultaban la ampliación de las propuestas en ambas partes. Según Mateo (2006, pág. 88) la ampliación europea también influyó negativamente en la negociación con el Cono Sur. El especialista se preguntaba si era una mera coincidencia que se suspendieran las negociaciones formales en la época en que se hizo efectiva la incorporación de los diez nuevos Estados Miembros, en mayo de 2004.



Periodo de Estancamiento.

Las diferencias entre los dos bloques, y la mutua insatisfacción respecto de las ofertas y cronogramas de desgravación, impidieron cerrar el acuerdo. Desde aquél entonces, las negociaciones entraron en un largo impasse. El Mercosur había admitido que la Comisión Europea reservara los temas vinculados a los subsidios y a la Política Agrícola Común para las negociaciones en el marco de la OMC. Además había aceptado que en materia de acceso a mercado, los productos agrícolas sensibles de la UE no tuvieran cronogramas de desgravación asignados sino concesiones mediante cuotas. A cambio reclamaba que la Comisión admitiera que la imposibilidad de la UE de ofrecer concesiones en materia de comercio agrícola y agroindustrial (por resistencias en el plano doméstico), imponía un límite al alcance que pudiera tener el acuerdo.

A mediados del 2006 también se suspendieron las negociaciones de la Ronda de Doha. Las profundas diferencias existentes entre los miembros de la OMC no dieron espacio a la continuación de las negociaciones (Muñoz & López, 2007, pág. 3) A pesar de la suspensión a nivel multilateral, el bloque europeo sostenía que el medio principal y sustancial para conseguir sus objetivos seguía siendo el sistema de la OMC y por tal motivo mantenía fuertemente su compromiso con el mismo. La estrategia Europa Global, lanzada en octubre de 2006⁸ mantenía esta posición y manifestaba que era una prioridad para la Comisión trabajar a fin de reiniciarlas.

En mayo del 2007 la Comisión Europea emitió un nuevo comunicado al Parlamento y al Consejo, en el cual anunciaba el inicio de una asociación estratégica con Brasil. Reconocía el importante papel de Brasil en el panorama global y lo revelaba como un interlocutor clave para la UE. Afirmaba la Comisión en el comunicado, que había llegado el momento de considerar ese país como socio estratégico e

⁸ Ver documento: Comunicación de la comisión al consejo, al parlamento europeo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones, “UNA EUROPA GLOBAL: COMPETIR EN EL MUNDO”, Comisión de las comunidades europeas, Bruselas, 4.10.2006. Consulta web: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:es:PDF>



importante actor económico y líder regional latinoamericano. Anunció también que la primera Cumbre UE-Brasil, tendría lugar en Lisboa en julio de 2007 y que ésta marcaría un momento crítico en las relaciones entre ambos. “La asociación estratégica propuesta entre Brasil y la UE debería ayudar a Brasil en el ejercicio de un liderazgo positivo a nivel mundial y regional y a entablar diálogo con la UE, un diálogo global, estratégico, sustancial y abierto, tanto bilateralmente como en foros multilaterales y regionales⁹.”

En este contexto la Comisión Europea supo aprovechar la oportunidad para presionar a los miembros del Mercosur que no estaban dispuestos a ceder a los reclamos europeos, especialmente Argentina, mediante la búsqueda del apoyo brasilero. La alianza con Brasil puede ser vista como una táctica de la UE para alterar las restricciones domésticas de la contraparte. Es decir que habiendo comprendido el bloque europeo el interés estratégico de Brasil en la asociación birregional, dada su aspiración de proyección internacional, conduciría acciones de todo tipo para buscar su apoyo y persuadirlo de fortalecer los lazos con la UE. Para lograrlo la UE realizaría “pagos secundarios”, lo cual es lo mismo que ofrecerle beneficios como por ejemplo “ayudarle en el ejercicio de un liderazgo positivo a nivel mundial y regional”, tal cual surge del comunicado emitido por la CE, oportunamente mencionado, o “responder juntos a los retos mundiales” que incluía la acción conjunta en los foros internacionales para pulsar la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, entre otros.

La táctica de la UE buscaba persuadir al sector doméstico brasilero de la necesidad de llegar a un acuerdo y de los beneficios de la alianza estratégica para el país. Esto incrementaría las expectativas de cerrar un acuerdo, a la vez que generaría presión a los otros miembros del bloque que podrían temer la posibilidad de quedar fuera. La táctica fue potenciada por los medios de prensa internacionales que comenzaron a difundir la idea un acuerdo a “dos velocidades”. Si bien el gobierno de Brasil desmintió

9 Comisión de las Comunidades Europeas: Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo, “Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil”, Bruselas, 30.5.2007, COM. (2007) 281 final.



en todo momento dicha posibilidad, el sector doméstico brasilero lo apoyaba y esto generó sin ninguna duda suspicacias a nivel intrabloque, disminuyendo aún más su poder de negociación. El desencuentro entre los miembros del Mercosur claramente debilitó su posición negociadora.

El acercamiento generaba tensión entre los países del Mercosur, que comenzaban a temer la posibilidad de que Brasil pudiera actuar unilateralmente, y a su vez generaba presión dentro del bloque y entre los distintos grupos sociales. En Argentina afloraban las percepciones acerca del interés de Brasil por utilizar al MERCOSUR como un elemento de una política de poder y como instrumento de su propia política mundial, lo que ha creado tensiones y diferencias entre ambos (INTAL, 2015, pag.22)

Retomando las tratativas birregionales, en el contexto de la V Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea celebrada los días 15 al 17 de mayo de 2008 se manifestó, en concordancia con la estrategia lanzada en el 2006, que la concreción de un tratado entre los bloques se encontraba supeditado al avance de las negociaciones de la Ronda Doha. En el marco de la Cumbre de Lima se celebró a su vez una “minicumbre” entre los representantes del Mercosur y de la UE con el objeto de evaluar el estado de las negociaciones e impulsar la concreción de un acuerdo comercial birregional. Durante la reunión los representantes de ambas partes reiteraron su intención de cerrar un acuerdo “ambicioso y equilibrado”, pero no lograron avances concretos ya que las diferencias en cuanto a la liberalización de los productos agrícolas e industriales no habían sido superadas.

En la práctica las negociaciones no se retomarían a la brevedad, quedando a la espera de las definiciones en la Ronda Doha. La historia de la negociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR es muy difícil de explicar sin referirla al curso de las negociaciones multilaterales, a cuya sombra se ha llevado a cabo. Probablemente, el impulso inicial estuvo también dado por la negociación del ALCA, que alentó a la UE a buscar un equilibrio ante el eventual progreso de esa iniciativa de Estados Unidos, cerrada al continente americano. El abandono del ALCA probablemente haya contribuido a debilitar el interés de



la UE por concluir un acuerdo a corto plazo y aumentado la implicancia del resultado multilateral en el ofrecimiento de concesiones adicionales al MERCOSUR (Molle, 2008, pag.100).

Otro factor que, además de las negociaciones en el marco de la OMC, influyó en las conversaciones birregionales, fue estallido de la crisis económica y financiera internacional. Entre el segundo semestre de 2008 y el primero de 2009, la crisis financiera se profundizó y se transformó en una recesión de la economía mundial. El contexto de la crisis dejaba ver el peso de China en la economía mundial¹⁰ y particularmente en América del Sur, ya que la salida de la misma para estos países dependía en gran medida de la continuación del crecimiento del gigante asiático. Desde la irrupción de la crisis, las corrientes comerciales de la región experimentaron caídas sustanciales y generalizadas, sin importar el destino o el origen. Solo China presentaba una demanda sostenida de productos básicos, lo que había permitido hacer contrapeso a la situación adversa que está afrontando el comercio exterior regional.

Por otro lado, la coyuntura económica había desencadenado brotes proteccionistas tanto en países desarrollados como en desarrollo, que comenzaron a aplicar medidas restrictivas al comercio para intentar contener el impacto de la crisis mundial sobre sus economías. Entre ellas cabe destacar alzas arancelarias; derechos antidumping; barreras no arancelarias, como licencias de importación y estándares técnicos más estrictos; subsidios a sectores como la banca, la industria automotriz y la agricultura; prácticas discriminatorias en materia de contratación pública, y restricciones a la inmigración o al empleo de trabajadores extranjeros. Lo anterior ponía de relieve la necesidad de concluir las negociaciones de la Ronda de Doha a nivel multilateral, o lograr acuerdos bilaterales que atenuaran los efectos proteccionistas.

¹⁰ China era la tercera economía más importante y el segundo exportador mundial; consumía aproximadamente una cuarta parte de la oferta de acero, aluminio, cobre y hierro, y una tercera parte de la oferta petrolera anual del mundo. Además, era el centro gravitacional del sector industrial mundial. Con sus enormes inversiones en educación, infraestructura e innovación, estaba convirtiéndose en uno de los competidores más fuertes a nivel global.



El Relanzamiento.

La parálisis a Ronda de Doha y los brotes proteccionistas consecuencia de la crisis internacional llevarían al MERCOSUR a buscar nuevos acuerdos bilaterales, que implicaran mejoras en las condiciones de acceso a mercados para los países de la región. Desde la perspectiva europea, en un contexto de agravamiento de la situación económica con una creciente devaluación del euro, la perspectiva de ganar preferencias comerciales en los mercados de los países del Mercosur, especialmente en el mercado brasileño, era muy atractiva para la industria europea. Además los recientes buenos resultados de las inversiones directas europeas en la región habían contribuido, en muchos casos, a compensar las pérdidas en el mercado europeo (INTAL, 2011, pág. 138).

Es así como el riesgo de que las reglas del sistema multilateral del comercio internacional se tornaran relativamente obsoletas y los profundos cambios que se estaban dando en el comercio mundial, condujeron a un nuevo impulso político para reanudar las negociaciones birregionales. La Comisión Europea comunicó su decisión de volver a la mesa de negociación el 4 de mayo de 2010¹¹. En respuesta, el MERCOSUR reiteró su voluntad de avanzar para concretar un acuerdo de asociación siempre que se abordara apropiadamente las asimetrías de desarrollo entre las dos regiones.

Por el lado del Mercosur, las aspiraciones más importantes se seguían centrandose en mejorar el acceso al mercado europeo para los productos agrícolas y agrícolas procesados, a través de la reducción de aranceles y el aumento de las cuotas en algunos sectores. El mayor reclamo de la UE seguía siendo el pedido de apertura en cuanto a bienes industriales, pero también se extendía a servicios, compras gubernamentales y demandas en materia de propiedad intelectual e inversiones.

11 Ver Comunicado de Prensa, Comisión Europea, 04 de mayo de 2010, consulta web: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/EU_relaunch_052010_e.pdf



El anuncio de la CE tuvo críticas dentro del bloque europeo. Una serie de países encabezados por Francia, entre los que se encontraban Irlanda, Grecia, Hungría, Austria, Luxemburgo, Polonia y Finlandia, presentaron un documento ante el Consejo de la Unión Europea, en donde manifestaron que el anuncio realizado era una señal negativa para la agricultura europea.

A pesar de dichos reclamos se reactivaron nuevamente las negociaciones birregionales que fueron relanzadas formalmente en la VI Cumbre UE-ALC realizada en Madrid en el mes de mayo. En palabras de Felix Peña (2010) tres factores podrían explicar el que estas negociaciones se reanudaran tras tan prolongado estancamiento. Uno era el hecho que los gobiernos de Argentina y España habían desarrollado una intensa acción política y diplomática orientada a lograr ese resultado. Otro era la idea generalizada de que la Ronda de Doha no ofrecía perspectivas de concluirse en un plazo corto lo cual estimularía a muchos países e incluso a la UE, a procurar intensificar el desarrollo de su propia red de acuerdos comerciales preferenciales. Y el tercero era la percepción de que en el contexto de una profunda transformación del mapa de la competencia económica global y de una crisis financiera que no parecía haber producido aún todos sus efectos, el protagonismo económico de China seguiría planteando desafíos a las economías y empresas de Europa y de América Latina.

La proyección de ese entonces de la CEPAL indicaba que China tendería a desplazar a la Unión Europea como segundo principal proveedor de importaciones para América Latina y el Caribe. En esta dinámica comercial, China desempeñaba un papel cada vez más relevante. Esta tendencia podría rezagarse en función del dinamismo que aportara el comercio bilateral en función de los acuerdos de asociación de la Unión Europea con Centroamérica, el Caribe, la Comunidad Andina y, eventualmente, el MERCOSUR (CEPAL, 2010). Tomando en cuenta lo anterior se podría comenzar a pensar que la presencia creciente de China en la región habría sido uno de los factores principales para la decisión de la Comisión Europea de relanzar las negociaciones con el Mercosur, a pesar de la presión recibida en el frente interno por parte de los sectores que se oponían al mismo.



Regresando al proceso negociador y siguiendo lo anunciado en la Cumbre de Madrid, entre el 29 de junio y el 02 de julio de 2010 se realizó la primera ronda formal de negociaciones del acuerdo (formalmente fue la XVI reunión del Comité de Negociaciones Birregionales).

En la cumbre del Mercosur que desarrolló en Montevideo en el mes julio de 2013, Rouseff manifestó la importancia de acelerar las negociaciones comerciales del bloque, incluyendo aquellas con la Unión Europea, apuntando a construir “una nueva agenda de inserción” global que reflejara el potencial de la unión aduanera sudamericana. En Brasil el sector privado se encontraba presionando al gobierno para que iniciara conversaciones con las economías más dinámicas del mundo, ante el riesgo de quedar fuera del nuevo mapa de relaciones comerciales que se estaba configurando con la negociación de los nuevos Mega Acuerdos Regionales. A partir de este momento las negociaciones con la UE avanzarían principalmente por el impulso de Brasil, acompañado de los otros dos países del bloque. Cabe recordar que Venezuela no participaba en las negociaciones con la UE dada su reciente incorporación.

El anuncio de negociaciones entre Estados Unidos y la UE para firmar un mega acuerdo de libre comercio transatlántico, sumado a la próxima pérdida de las preferencias comerciales de Brasil con Europa dada la suspensión de las mismas en el SGP, que podría implicar pérdida de mercados, constituían dos factores de gran preocupación para el sector privado brasileiro.

Desde julio de 2010 se realizaron varias rondas de negociaciones. Sin embargo en ninguna de estas hubo avances reales en materia de acceso a mercado ni se logró concretar ningún intercambio de ofertas hasta el año 2016, aunque sí se lograron algunos avances en materia de textos regulatorios y normativos. La buena predisposición demostrada por las partes para el logro de los objetivos de Madrid en la etapa de lanzamiento no logró mantenerse en el tiempo. Los períodos de estancamiento en las negociaciones



generaron una gran incertidumbre sobre las reales posibilidades de concretar una Asociación Interregional.

Las promesas de los grandes beneficios derivados del aprovechamiento de ventajas comparativas que traería el acuerdo para ambos bloques no habían resultado suficientes para soslayar las resistencias de los grupos de interés organizados al avance de la negociación. Roberto Bouzas (2004, pag.133) explica que la complejidad de las negociaciones UE-MERCOSUR se derivaban principalmente de la sensibilidad de ambas agendas, de los limitados poderes discrecionales de los negociadores de ambos bloques, y de las restricciones ocasionadas por factores estructurales y de corto plazo. Los problemas de las economías europeas como la propia dinámica de los países del Mercosur, reducían las posibilidades de concluir un acuerdo en el corto plazo.

El primer intercambio de ofertas tras el lanzamiento se llevaría a cabo recién en el mes de mayo de 2016. Ante un escenario político diferente en los países del bloque sudamericano, vinculado a la asunción del nuevo presidente en Argentina y los disturbios internos por la destitución de Rousseff en Brasil. Además de tensiones internas en el bloque por la propuesta de suspensión de Venezuela, y un panorama económico delicado en los dos principales socios comerciales, Argentina y Brasil. La noticia de la asunción del nuevo presidente Argentino, tal como se ha publicado en numerosos medios de comunicación, habría sido bien recibida por los funcionarios europeos. Malmström reconoció el martes 05 de abril en un debate en el Parlamento Europeo que *“este progreso en la negociaciones se produce al calor del giro que hemos visto en los cuatro países del Mercosur últimamente, en especial con la llegada a la presidencia argentina de Mauricio Macri”*¹²

Con respecto a las nuevas ofertas presentadas, si bien estas no han sido divulgadas oficialmente, según lo publicado por el Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) en el Boletín del N°

¹² EFE, 11 de Mayo de 2016, consulta web: <http://euroefe.euractiv.es>



153, el día 13 de junio del presente, el Ministro de Agroindustria argentino, Ricardo Buryaile, en el marco de un encuentro con representantes de cámaras exportadoras, menciona algunos datos relevantes vinculados al intercambio de ofertas, pero aún no se han dado a conocer públicamente los listados completos de productos.

Según lo informado, la cobertura de la oferta (porcentaje de productos que se ofrecen con desgravación total, es decir, alcanzan arancel 0% en determinado plazo) de la UE sería del 89,2% y la del Mercosur de 87%. Mientras la oferta europea plantearía cuatro categorías de desgravación de bienes: inmediata, a 4, 8 y 10 años; el Mercosur ofrecería seis: inmediata, a 4, 8, 10, 12 y 15 años. La UE demandaría algunas cuestiones (históricas) al Mercosur, como la eliminación de los derechos de exportación, licencias a importaciones, entre otras. No obstante, según el INAI, la nueva propuesta europea no parecería ser muy ambiciosa ya que en algunos casos resultaría más conservadora incluso que la última oferta intercambiada en 2004, pero el argumento citado por ambos bloques ha sido que se trata de un piso para iniciar las negociaciones.

Al respecto, cabe señalar que la UE ofrece sin desgravación total una serie de productos agroindustriales de gran interés para Mercosur. Entre ellos, se destaca el ofrecimiento de cuotas o contingentes arancelarios (cantidades máximas de bienes que se ofrecen con desgravación) para productos como carne aviar y ovina, productos porcinos, algunos lácteos, ciertos cereales, azúcar procesada y cereales procesados. A diferencia de lo presentado en 2004, no se ofrecieron cuotas para carne bovina ni etanol. Esto no implica necesariamente que estén excluidos de la oferta europea, sino que la UE se reserva para definir a futuro la categoría que otorgará pero. Como puede observarse persisten las diferencias en el sector de la agroindustria. Una vez más, las partes no han flexibilizado de forma significativa sus posiciones dificultando el avance en la concreción de la negociación. La flexibilización en la oferta de la UE sigue resultando insuficiente para el MERCOSUR.



Los días 22 y 23 de junio de 2016 se reunieron en Montevideo delegados del MERCOSUR y la UE para dar continuidad a las negociaciones. En tal sentido, definieron la fecha para un encuentro del Comité de Negociaciones Birregionales, en el mes de octubre en Bruselas.

Conclusiones:

Tal como se ha observado a lo largo del trabajo, el mantenimiento con firmeza durante todo el proceso de negociación de las posiciones iniciales en ambas partes, convirtió a ésta en una especie juego de suma cero, creando una situación en la que un lado debía conceder su demanda original para que las negociaciones prosiguieran, lo cual condujo a que ambas partes quedaran atrapadas en posiciones incompatibles y puntos muertos, característicos de un esquema distributivo y no integrativo. Ninguna de las partes logró, dado los constreñimientos internos, flexibilizar sustantivamente las propuestas en miras de lograr el acuerdo. De hecho en numerosas oportunidades, ni siquiera lograron cumplir sus compromisos de presentar nuevas ofertas mejoradas luego de las intercambiadas en 2004, concretándose esto recién en el año 2016.

Tras el análisis de las ofertas presentadas durante la primera etapa, se puede concluir que ninguna de las partes supo canalizar eficientemente las demandas de los grupos de interés en el plano doméstico, como ser el sector productivo de bienes primarios o industriales, que en ambos bloques terminaron influyendo en las decisiones de los equipos de negociación para que no dieran mayores concesiones que las propuestas originarias. En lugar de emplear el tiempo para atacar las posiciones de la otra parte, los negociadores podrían haber concentrado sus energías en el análisis y en la resolución conjunta de los problemas inherentes a los contenidos de la negociación, lo cual hubiera implicado una oportunidad mayor de formular un acuerdo que todas las partes consideraran legítimo y por ende pudiera perdurar en el tiempo. Lejos de llevar a cabo una negociación basada en principios, identificando los intereses y abordando cuestiones de preocupación mutua con mayor creatividad, las partes se aferraron a posiciones



rígidas e incompatibles alejando la posibilidad de crear condiciones de ganancia mutua y generar opciones que representan las vías posibles para satisfacer los intereses de ambas partes tanto como sea posible.

Los factores externos que incidieron en las negociaciones estuvieron relacionados a la supeditación de éstas a lo que se acordara a nivel multilateral en la OMC; a la reconfiguración de fuerzas a nivel mundial que implicó profundos cambios en el escenario, principalmente por el ascenso de China como potencia global; y a los efectos de la crisis financiera y económica internacional que consolidó la oposición en el plano doméstico. Estos factores explican los diversos niveles de prioridad que cada parte le fue otorgado al acuerdo durante las distintas etapas de la negociación analizadas.

Luego del periodo de estancamiento, las nuevas dinámicas iniciadas por los diferentes mega acuerdos de comercio e inversiones que comenzaban a negociarse en diversos ámbitos internacionales junto a la emergencia de la [Alianza del Pacífico](#) en América Latina, y los acontecimientos políticos dentro del MERCOSUR despertarían del letargo al prolongado proceso de negociación birregional, logrando un nuevo intercambio de ofertas. Sin embargo tal como hemos mencionado, descontando algunas pequeña flexibilización, estas no se han modificado sustancialmente, con lo cual siguen siendo insuficientes para lograr cerrar el acuerdo. Podría afirmarse que prácticamente, las partes siguen manteniendo sus posiciones originales. En estos términos alguien tendría que ceder. El riesgo de esto sería, tal como sucede en las negociaciones de tipo distributivas, que la insatisfacción de una de las partes, pueda vulnerar la estrategia a largo plazo, en la medida en que, el que menos beneficio obtiene tendería a perder la voluntad o capacidad para mantener el acuerdo negociado.

Habrá que esperar a los resultados de los próximos acontecimientos para concluir si realmente puede concretarse en un corto plazo la firma del TLC entre ambas regiones. Esto dependerá de las estrategias que apliquen de ahora en más los negociadores tanto en la mesa de negociación internacional como las



mesas del ámbito doméstico. Si la dinámica de la negociación continúa tal como se ha desarrollado hasta el momento será difícil llegar a un acuerdo, por lo menos del tipo integrador, dado que los factores internos y estructurales no se han alterado.

Bibliografía:

Agustín Carrizosa (2002) La Negociación Como Herramienta De Incidencia Política, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, CIRD. Consulta en: <http://www.cird.org.py>

Amalia Stuhldreher (2003) Interregionalismo Y ‘Gobernanza Global’, Revista *CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 60, Miscelánea, Barcelona.

Andrés Malamud (2012) La Unión Europea, Del Interregionalismo Con América Latina A La Asociación Estratégica Con Brasil, *Revista Cidob D’afers Internacionals*, N.º 97-98, abril.

BID-INTAL (2004) Informe MERCOSUR número 9: período 2003-2004.

BID- INTAL (2015) Informe MERCOSUR N° 20: Segundo Semestre 2014. Primer Semestre 2015.

BID- INTAL (2005) Informe MERCOSUR N° 10: segundo semestre 2004, primer semestre 2005

BID- INTA (2011) Informe MERCOSUR N 16, segundo semestre 2010, primer semestre 2011.

Castro, Lucio y Rozemberg, Ricardo (2013). Una evaluación preliminar de los posibles efectos de un tratado de libre comercio UE – MERCOSUR para las provincias argentinas. Documento de Trabajo Nro. 108.

CEI (2003). Oportunidades Y Amenazas Para La Argentina De Un Acuerdo MERCOSUR - UE Un Estudio De Impacto Sectorial, *Estudios Del CEI*, N°3, Febrero.

CEPAL (2010) Informe La República Popular China y América Latina y el Caribe: Hacia Una Relación Estratégica, Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, mayo.

INTAL (2011) Informe Mercosur, N° 15, BID-INTAL, Buenos Aires, febrero.

Graciela Molle (2008). Negociación MERCOSUR-UE *Revista del CEI Comercio Exterior e Integración* N°.11, mayo.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Lincoln Bizzozero Revelez (2006) Negociaciones MERCOSUR-UE, Articulación Del Espacio Euro-Latinoamericano/Caribeño Y Gobernanza Mundial. *Cuadernos de Integración Europea* 5, Junio.

C.F.Hermann, C.W.Kegley Jr., J.M. Rosenau, (1987) *New Directions In The Study Of Foreign Policy*, Boston Allen & Unwin, London.

Félix Peña (2013) ¿La Hora De Macro-Acuerdos Preferenciales Interregionales? Las Opciones Para Las Negociaciones Mercosur-UE En El Nuevo Contexto Internacional, Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales, Febrero. Consulta web: <http://www.felixpena.com.ar>

Félix Peña (2007) Consistencia Del Mercosur En Sus Frentes Externos: Algunos Interrogantes Que Se Actualizan Por Hechos Recientes, Newsletter Sobre Relaciones Comerciales Internacionales, Mayo. <http://www.felixpena.com.ar>

Félix Peña (Abril 2011) *El Difícil Arte de Concluir lo Comenzado: La experiencia de la Rueda Doha y de las negociaciones Mercosur-Unión Europea*, en: <http://www.felixpena.com.ar>

Felix Peña (2004) *Perspectivas para un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur: Tras diez años de experiencia bi-regional, algunas preguntas en búsqueda de respuestas*”, *Forum Euro-Latinoamericano* | 12 de octubre, consulta web: <http://www.felixpena.com.ar>

Félix Peña (2010) ¿Un Noviazgo Demasiado Prolongado?: Está Abierta Una Ventana De Oportunidad Para Concluir Un Acuerdo Mercosur-UE, *Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales*, Mayo. Consulta web: <http://www.felixpena.com.ar/>

Fisher, Roger; URY, William and PATTON, Bruce (1991) *Getting To Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, New York, Penguin Books, 2nd Ed.

G. J. Ikenberry (1989) *American Foreign Policy. Theoretical Essays*, Harper Collins Publishers, Estados Unidos, sine loco.

Gerardo Caetano (2011) *Breve Historia Del MERCOSUR En Sus 20 Años. Coyunturas E Instituciones 1991-2011, en MERCOSUR 20 años, CEFIR*, Uruguay.

Jorge Lucángeli, Mariana Sanguinetti y Ana Laura Zamorano (2009) *MERCOSUR: Síntomas De Recuperación De La Economía*, *Revista del CEI*, N° 16, Noviembre.

José Manuel García de la Cruz (dir.), Javier Lucena, Ángeles Sánchez y Daniel Gayo (2010) *La Integración Productiva En MERCOSUR: Orientaciones Para La Unión Europea. Serie Avances de Investigación* N° 41 Madrid, mayo, Publicación electrónica ISSN: 1885-9135.

Manuel Cienfuegos Mateo (2006) *La Asociación Estratégica Entre La Unión Europea Y El Mercosur*, En *La Encrucijada*, Fundación CIDOB, Serie: América Latina, Número 15, Barcelona.



María Inés Terra (2002) Uruguay Y El Mercosur Frente A Un Acuerdo Con La Unión Europea. Prioridades Para La Negociación Arancelaria, CEPAL, Montevideo, septiembre.

Martha Carro, Ana Fernández-Andarvín, Inmaculada Hurtado (2008) El Acuerdo Comercial Entre La Unión Europea Y Mercosur. La Problemática Agrícola A Debate. *Revista de Economía Mundial* N° 19, 107-134.

Miriam Gomes Saraiva (2010) La Visión De La Diplomacia Brasileña Sobre Europa: De Las Tentativas De Aproximación Hasta Las Complejidades De La Asociación Estratégica, *FRIDE*, Policy Brief, N° 35, marzo.

Muñoz, Felipe & López, Dorotea (2007) El Sistema Multilateral De Comercio Y La Región, Working Paper N° 86, FLACSO, diciembre.

Rafael Estrella y Carlos Malamud (2013) El Acuerdo UE-Mercosur Y Las Mega Negociaciones Regionales De Libre Comercio, Real Instituto Elcano, comentario 80/2013, 19/12.

Raúl Bernal-Meza (1999) Mercosur ¿Regionalismo O Globalización? Tres Aspectos Para La Decisión De Políticas, *Revista Realidad Económica*, Buenos Aires, N° 165 -1 julio al 15 agosto.

Robert D. Putnam (1996) Diplomacia Y Política Nacional: La Lógica De Los Juegos De Doble Nivel, en *Zona Abierta* n° 74, Editorial Pablo Iglesias, Madrid.

Roberto Bouzas, José María Fanelli (2001) Mercosur: Integración Y Crecimiento, Publicación de la Fundación OSDE, Argentina.

Roberto Bouzas (2001) El Mercosur Diez Años Después. ¿Proceso De Aprendizaje O Déjà Vu?, *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 162, julio-septiembre.

Roberto Bouzas (2004) Las Negociaciones Unión Europea-Mercosur, Entre La Lentitud Y La Indefinición, *Nueva Sociedad* 190.

Jesús Sabra (1999) Negociaciones Económicas Internacionales. Torio y práctica. CEFIR, Ediciones TRILCE, Montevideo.

Tanya Alfredson, Azeta Cungu (2008): Teoría y práctica de la negociación. Una revisión de la literatura, FAO, EASYPol 179, febrero.

Tullo Vigevani, Haroldo Ramanzini Jr. (2009) Brasil En El Centro De La Integración. Los Cambios Internacionales Y Su Influencia En La Percepción Brasileña De La Integración., *Revista Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero.

